

УДК 347.2/3



Шеховцова Вікторія Володимирівна,
кандидат економічних наук
(Донецький юридичний інститут МВС України,
м. Кривий Ріг)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2207-9317>

ВІРТУАЛЬНІ ЖИТЛОВІ ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Статтю присвячено дослідженню житлових проблем внутрішньо переміщених осіб в Україні. Житло є одним з елементів необхідного життєвого рівня людини. Автором вивчено категорію «житлова потреба» для певної частини громадян, проведено порівняльний аналіз власного та закордонного досвіду щодо врегулювання житлових питань переселенців, виявлено резерви покращення правового захисту цієї категорії осіб.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи; тимчасове та соціальне житло; житлові потреби; житлові права.

Постановка проблеми. Основна мета житлових прав – задоволення житлової потреби, що визначається як необхідність у постійному місці проживання для кожної людини. Житло повинно відповідати технічним, санітарним та іншим характеристикам, що і буде свідчити про нормальні умови проживання.

Проблеми переміщених осіб, зокрема й житлова, сягають загрозливих масштабів. Люди полишили домівки, втікаючи від воєнних дій, і певна їх частина вже не має на меті повернутися назад. Наразі продовжують дуже гостро проявлятися складнощі з житлом для них. На сьогодні внутрішньо переміщеними особами опікуються багато державних установ і новостворених організацій, та проблеми людей не зникають.

Прийнято низку важливих правових документів, які повинні змінити ситуацію на краще, але все впирається в їх дотримання та у відповідальність уповноважених осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правову природу житлових правових відносин у різні періоди вивчали В. Маслов, В. Чігір, Т. Тилик, Т. Водкіна, Ю. Басін, М. Галянтич та інші науковці.

Так, О. Аврамова стверджує, що будь-яке право спрямоване на задоволення потреб людини. У житловому праві це задоволення житлової потреби, яка охоплює доступне, безпечне користування житлом [1, с. 4].

Приділяючи увагу нормативно-правовій базі, Г. Виноградова вказує, що нові соціально-економічні та політичні умови вимагають формування цілісної нормативно-правової бази, яка б належним чином забезпечувала можливість захисту конституційних прав громадян, зокрема й права на житло [2].

Безпосередньо дослідженню житлових проблем внутрішньо переміщених осіб присвячено роботи таких дослідників, як М. Кримова, І. Данилова, Л. Щетініна, М. Кобець, І. Войналович, Г. Виноградова та ін.

М. Кобець, вивчаючи проблемні питання переселенців, зазначає, що житло – одна з основних матеріальних умов життя людини. Потреба людини в житлі виникає з моменту її народження, зберігається протягом усього життя і припиняється після смерті. Отже, задоволення потреби людини в житлі – дуже важливе соціальне завдання.

Забезпечення житлом та працевлаштування внутрішньо переміщених осіб стало на сьогодні основною проблемою, вирішення якої надасть можливість забезпечити початок відродження громадян, які постраждали від окупації та перенесли внутрішнє переміщення [3].

Метою цієї статті є дослідження проблемних питань забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб як незахищеної категорії громадян з метою визначення напрямків їх подолання.

П'ятий рік триває збройний конфлікт на території Донецької та Луганської областей. П'ятий рік Кримський півострів знаходиться в тенетах окупації. Вздовж межі зіткнення на Донбасі руйнування зазнали більше ніж двадцять тисяч осель. Станом на 21 вересня 2018 року, за даними структурних підрозділів соціального захисту в обласних та Київській міській державній адміністраціях, майже півтора мільйона громадян покинули територію Донбасу та Криму, стали «переселенцями», змушені вирішувати складні питання працевлаштування та пошуку житла. 60 % з усієї кількості внутрішньо переміщених осіб – це особи похилого віку та малеча. Найбільше переселенців у Донецькій, Луганській, Харківській і Київській областях та в місті Київ. Наразі люди стали заручниками статусу внутрішньо переміщених осіб і змушені поневірятися територією своєї ж держави. Дослідники вважають, що насправді до статистично визначеної кількості переселенців варто додати ще 15–20 %. Так, частина внутрішньо переміщених осіб з різних причин не бажають реєструватися.

Не слід внутрішньо переміщених осіб відносити до особливої групи громадян України. Вони понесли великі втрати, відчули на собі утиск своїх прав, і держава повинна стежити за дотриманням їх прав.

Пошук помешкання для проживання – серйозний виклик для внутрішньо переміщених осіб. Вони не можуть інтегруватися, допоки не отримають житло. Відповідно до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, Україна повинна вживати відповідні заходи для дотримання прав усіх тих громадян, які постраждали внаслідок воєнних дій на сході країни та анексії Криму. Ситуація з реалізацією прав внутрішньо переміщених осіб в Україні залишається негативною.

У всьому світі мільйони людей отримали статус внутрішньо переміщених осіб через конфлікти та насильство у своїх країнах. Більшість внутрішніх переміщень спостерігається в країнах з низьким рівнем доходів. До таких держав належать Сирія, Судан, Ірак, Колумбія, Афганістан, Нігерія, Індія. На жаль, до цього списку долучено і нашу державу. На сьогодні Україна шукає свої шляхи вирішення питання забезпечення житлових прав переселенців, вивчаючи як негативний, так і позитивний досвід інших країн.

Складний процес відновлення житлових прав триває в Косово і до цього часу, хоча внутрішній воєнний конфлікт закінчився в 1999 році. Внутрішні переміщення в країні проходили в багатьох напрямках. Кадастри було знищено під час конфлікту, що зробило процес розробки механізмів компенсації та відшкодування досить тривалим. Компенсацію могла отримати дуже невелика кількість людей. На початок 2018 року не виплачено жодної компенсації. У процесі відновлення прав на житло з'явилося багато позаправних, нелегальних конструкцій. Наприклад, незаконно під будівництво нового житла здавалися сільськогосподарські землі. Зараз у Косово людей, яким необхідно житло, більше ніж на час закінчення воєнного конфлікту.

Невдачі керівництва Косово в житловому питанні переселенців вчать багато чому, однак варто звернути увагу і на досвід таких країн, як Молдова та Грузія. Так, у Молдові було передбачено компенсацію шкоди заподіяному майну громадян, що відповідає ринковій вартості попередньо втраченого; встановлено строк надання постійного житла у п'ять років; відкрита пільгова кредитна лінія. На сьогодні житлове питання переселенців в Молдові вирішено.

Грузія пішла своїм шляхом. У цій, набагато меншій за нашу, країні було близько 300 тисяч переселенців, що становило майже шість відсотків від усього населення. У дер-

жаві прийняли спеціальну комплексну програму, якою скористалися більше половини внутрішньо переміщених осіб, які в результаті отримали житло, надавалася безвідсоткова позика на придбання житла або грошова компенсація за втрачене та зруйноване майно. Розмір компенсації склав 10000 доларів США. На цих прикладах показано, що врівноважені продумані дії, правильно організовані процеси відновлення житлових прав дають позитивні результати.

На початку конфлікту, після переміщення у безпечні місця, переселенці вважали, що вже скоро повернуться до власних домівок. Однак процес повернення непідконтрольної території затягується, і багато людей розуміють, що перспектива повернутися додому в них майже відсутня. У Законі про забезпечення прав переселенців говориться про те, що держава повинна сприяти поверненню людей на місця їх попереднього проживання. І тут необхідно визначитися з кількістю громадян, які потребують покращення житлових умов. Усіх внутрішньо переміщених осіб ділять на тих, хто бажає повернутися на рідні землі, і тих, кого треба забезпечити житлом на нових місцях проживання. Однак навіть ті, хто в майбутньому бажають повернутися, повинні бути забезпечені тимчасовим житлом. На жаль, ми не володіємо точною інформацією про те, яка конкретно кількість внутрішньо переміщених осіб потребує забезпечення тимчасовим житлом, а яка – постійним.

Вина за неточність інформації повністю лежить на Міністерстві соціальної політики. База внутрішньо переміщених осіб була сформована для отримання ними соціальної допомоги. У базі зараз є інформація на півтора мільйона осіб. І треба враховувати, що частина людей, які зареєстровані як переселенці, живуть на підконтрольній території і покращення житлових умов не потребують.

Відповідно до останніх соціологічних досліджень, приблизно третина внутрішньо переміщених осіб не хочуть повертатися на непідконтрольну територію, навіть якщо вона буде звільнена, і вони мають потребу в постійному житлі. Інші громадяни також потребують вирішення житлового питання. Ті з них, хто бажає за будь-яких умов повернутися додому, повинні бути забезпечені тимчасовим житлом. Водночас виникає проблема – фонди постійного та тимчасового житла в Україні мізерні.

Більшість переселенців житлове питання вирішують самостійно. Майже 60 % з них проживають в орендованих квартирах і будинках. Внутрішньо переміщені особи проживають у гуртожитках, базах відпочинку, санаторіях, лікарнях, спеціально побудованих модульних містечках та ін. Серед переселенців є багато тих, які не раз змінювали житло. Їх не влаштовують умови проживання та висока вартість житла. Приміщення, що надаються цій категорії громадян, найчастіше потребують ремонтів. Крім цього, із гуртожитків і пансіонатів переселенців дуже часто виселяють, бо структури, яким ці помешкання належать (державні, комунальні) не можуть визначитися з порядком проживання внутрішньо переміщених осіб.

Держава не виконує положення законодавства щодо забезпечення внутрішньо переміщених осіб безоплатним тимчасовим житлом (за умови сплати за комунальні послуги), як це встановлено абзацом восьмим п. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Відповідно до законодавчих норм, житло для тимчасового проживання переселенців відносять до житлового фонду спеціального призначення. До житлового фонду спеціального призначення також належать: гуртожитки, квартири або будинки маневреного житлового фонду, службові квартири, притулки [4]. Слід відмітити, що створенню та наповненню фонду тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб достатньо уваги не приділяється.

Що стосується спеціально зведених модульних котеджних містечок, то вони будувалися насправді для короткочасного проживання. У більшості випадків такі містечка зведені за межами міст або в сільській місцевості, що ускладнює для переселенців пошук роботи. Оселі оснащені мінімальною кількістю меблів і не зовсім пристосовані до зимових умов. Люди жаліються на опалення, водопостачання та теплоізоляцію. Це

житло має статус муніципального і надається внутрішньо переміщеним особам тільки на час бойових дій. Як тільки відновиться влада на окупованих територіях, постане питання про переселення людей на постійні місця проживання, а отже котеджні містечка будуть звільнятися. Крім того, самих містечок дуже мало.

Тимчасове житло – не вихід для внутрішньо переміщених осіб. Кожна людина має на меті придбати власне житло, але тільки 4 % переселенців мають заощадження на придбання житла, інші не можуть собі цього дозволити.

Житлові приміщення для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб не підлягають обміну, поділу, приватизації. Громадяни, які проживають в таких квартирах чи будинках, не мають права надати їх в піднайом або вселити інших осіб, які не є членами сім'ї.

Постановою Кабінету міністрів України № 422 (з подальшими її змінами) визначено, що першочергове право на забезпечення тимчасовим житловим приміщенням мають пенсіонери, особи, які втратили працездатність, вагітні жінки та сім'ї з неповнолітніми дітьми [5]. Але водночас, згідно з чинним в Україні Житловим кодексом, ухваленим ще за часів Радянської влади, передбачено лише єдину чергу, до якої включено пільгові категорії громадян. Окремої черги для вимушених переселенців законодавством не визначено [6].

Питання відновлення житлових прав внутрішньо переміщених осіб можемо розглядати не тільки з позиції забезпечення їх житлом, а і з позиції надання фінансової допомоги. Фінансова допомога – це грошові компенсації за втрачене чи частково зруйноване житло, або надання безвідсоткової позики на придбання (будівництво) жилих приміщень. І основна проблема криється в тому, що державі це обійдеться в кругленьку суму. Для її вирішення необхідно від 20 до 40 мільярдів доларів. Знайти такі кошти просто нереально, але якщо б навіть і гроші знайшлися, виникають інші проблеми: надання житла в порядку черги, виділення землі під будівництво, безпосередньо саме будівництво житла та ін. На потреби переселенців у бюджеті на 2018 рік було закладено 3,87 млрд гривень, що на кожну людину становить тільки 2034 грн. на рік.

Прийнята Програма доступного житла, яка передбачає механізм реалізації права громадян на житло і дії за принципом «п'ятдесят на п'ятдесят». Доступне житло, згідно з таким принципом, означає, що половину вартості помешкання сплачує держава, а другу половину – громадяни. Станом на 2018 рік за державною програмою «Доступне житло» подали документи 5410 сімей. Отримали підтримку 65 родин переселенців, що становить трохи більше 1 % від усіх сімей, що звернулися за допомогою.

А що маємо говорити про соціально незахищених переселенців, які не мають коштів, щоб сплатити свою половину? Певна частина людей не зможе скористатися даною програмою і питання фінансування їхніх потреб залишається відкритим. Таким чином, на цей час держава не має точно визначеної фінансової програми, яка б покрила житлову потребу переселенців.

Не можна говорити, що нічого не зроблено: створено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб як координуючий центральний орган виконавчої влади; прийнята законодавча база, яка закріплює права і свободи внутрішньо переміщених осіб.

Міністерство розробляє і пропонує наразі цілий ряд пілотних проектів. Наприклад, започатковано програму надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання житла внутрішньо переміщеним особам. Завдяки цьому проекту більше 60 сімей в місті Маріуполі отримали помешкання. Але це дуже мало, і коштів не вистачає катастрофічно. Виявляється, що створити пілотний проект набагато легше, ніж наповнити його фінансово.

Питання забезпечення житлом переселенців повинні бути нормативно врегульовані. Відповідно до Конституції України, кожен громадянин нашої держави має право на достатній життєвий рівень та житло. Нещодавно Президентом України було підписано Закон

України «Про внесення змін до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення», в якому викладено умови забезпечення соціальним житлом переселенців. У законі вказується ще одна категорія громадян, які можуть стати на квартирний облік. До цієї категорії відносять внутрішньо переміщених осіб, які не мають іншого житла для проживання на підконтрольній українській владі території, або їхнє житло пошкоджено до стану, непридатного для проживання, у результаті проведення антитерористичної операції і здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії в Донецькій і Луганській областях [7]. Однак ці зміни в законодавстві житлові проблеми внутрішньо переміщених осіб не врегульовують. Питання щодо постанови переселенців на квартирний облік вирішено, залишилося тільки знайти вільні приміщення житлового соціального фонду.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, підсумовуючи викладене вище, вважаємо, що проблемні питання забезпечення права на житло внутрішніх переселенців на сьогодні все ще не визначені. Вивчивши деякі особливості процесу забезпечення житлом переселенців, пропонуємо наступне:

1. Розробити єдину стратегію допомоги переселенцям щодо житлових питань.
2. Створити реєстр внутрішньо переміщених осіб, яким насправді необхідно житло, виділивши потребу постійного та тимчасового житла.
3. Скласти уточнені списки соціального житла на місцевому рівні.
4. Надавати можливість переселенцям реконструювати, переобладнати покинуті (не житлові) будинки та квартири, з подальшим переведенням їх у житловий фонд.

Список використаних джерел

1. Аврамова О. Правова природа та система житлових прав. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. Вип. 7. С. 3–6.
 2. Виноградова Г. Житло для внутрішньо переміщених осіб у системі житлового фонду спеціального призначення. *Юридична наука*. 2015. Вип. 1. С. 30–38.
 3. Кобець М. Проблеми забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. Вип. 37. Том 2. С. 110–113.
 4. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 1706-УП від 20.10.2014 р. *Голос України*. 21.11.2014. № 225.
- Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання» № 422 від 31.03.2004 р.
6. Житловий кодекс України: науково-практичний коментар / за заг. ред. д.ю.н., професора Є. О. Харитонова; к.ю.н. доцента Н. Ю. Голубевой. Харків: «Одіссей». 2010. 480 с.
- Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» № 7304 від 17.11.2017 р.

Шеховцова Вікторія Владимировна,

кандидат економічних наук

(Донецький юридический институт МВД України, г. Кривой Рог)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2207-9317>

ВИРТУАЛЬНЫЕ ЖИЛИЩНЫЕ ПРАВА ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

Обеспечение жильем внутренне перемещенных лиц сегодня является основной проблемой, решение которой даст возможность обеспечить начало возрождения жизненных позиций граждан, пострадавших от военных действий. Основная цель решения жилищной проблемы – удовлетворение жилищной потребности личности, и определяется она как необходимость в постоянном месте жительства для каждого человека.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица; временное и социальное жилище; жилищные потребности; жилищные права.

Shehovtsova Victoria Volodymyrivna,

PhD in Economics

(Donetsk Law Institute, MIA of Ukraine, Kryvyi Rih)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2207-9317>

VIRTUAL DWELLING RIGHTS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS

Dwelling is one of the necessary elements of person's living standard. The person needs in the home since the moment of his birth, it is maintained throughout his life and ceases after death. So the person's satisfaction in the home is a very important social task.

The problems of displaced persons, including residential ones, reach dangerous levels. Today, many internally displaced persons care for many state institutions and newly created organizations, and people's problems do not disappear. A number of important legal documents have been adopted that have to change the situation for the better, but everything rests on their compliance and the responsibility of authorized persons.

Today, Ukraine is looking for ways to address the issue of providing housing rights for migrants, studying both the negative and positive experience of other countries.

To find a home is a serious challenge for internally displaced persons. They can not integrate until they receive dwelling. In accordance with the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Ukraine must take appropriate measures to respect the rights of all citizens who have suffered in a result of hostilities in the east and annexation of the Crimea.

Unfortunately, at this time, the state has no precisely defined financial program that would cover the dwelling needs of immigrants. And the main problem lies in the fact that the state will manage this in a round sum. Finding such funds is simply unrealistic.

It can not be said that nothing has been done: the Ministry for Temporary Territories and Internally Displaced Persons, as a coordinating central executive body, has been established; adopted legislative framework, which establishes the rights and freedoms of internally displaced persons.

The Ministry is currently developing and proposing a number of pilot projects. But the funds do not suffer catastrophically. It turns out that creating a pilot project is much easier than filling it financially.

The situation with the implementation of the rights of internally displaced persons in Ukraine remains negative.

Key words: *internally displaced persons; temporary and social housing; dwelling needs; dwelling rights.*

Надійшла до редколегії **18.11.2018**