

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ЖИТЛО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

PROBLEMS ENSURE THE RIGHTS TO HOUSING OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN UKRAINE

Кобець М.П.,

*провідний науковий співробітник науково-організаційного відділу
Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України*

У статті автором досліджені проблеми забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб в Україні. Визначені та проаналізовані проблемні питання забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб. На основі вітчизняного та міжнародного досвіду запропоновані шляхи забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, право на житло, механізм забезпечення права на житло, реалізація прав, гарантії забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб.

В статье исследуются проблемы обеспечения права на жилье внутренне перемещенных лиц в Украине. Определены и проанализированы проблемные вопросы обеспечения права на жилье внутренне перемещенных лиц. На основании отечественного и международного опыта предложены пути обеспечения права на жилье внутренне перемещенных лиц в Украине.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, право на жилье, механизм обеспечения права на жилье, реализация прав, гарантии обеспечения прав внутренне перемещенных лиц.

In the article author examined problem of providing housing rights of internally displaced persons in Ukraine. Identified and analyzed problematic issue of housing rights of internally displaced persons. Based on domestic and international experience in ways of ensuring right to housing internally displaced persons in Ukraine.

Key words: internally displaced persons, right to housing, mechanism of right to housing, rights, guarantees of rights of internally displaced persons.

Актуальність теми. Конституція України гарантує захист прав і свобод своїх громадян як у державі, так і за її межами при будь-яких зовнішньополітичних, соціально-економічних або інших обставинах, незалежно від місця проживання громадян [1].

Внаслідок подій, які суттєво вплинули на забезпечення громадянських прав і свобод значної частини населення, Україна вперше в своїй історії зіткнулася з такими явищами, як окупація і вимушене внутрішнє переміщення громадян. На сьогодні внутрішньо переміщеними особами стало близько 3% населення України. Зазначені обставини продемонстрували слабкість механізму реалізації прав і свобод громадян на території країни, а також відсутність ресурсів, необхідних для задоволення потреб такої категорії громадян.

Серед відселених осіб значну кількість займають соціально вразливі категорії населення, такі як: діти, інваліди та особи похилого віку. Близько 5–7% переселенців перебувають у місцях компактного проживання, більша частина – 95–93% переселенців – проживають у помешканні, яке вони знаходять власними силами. Масштаб ситуації вимагає координації зусиль для вирішення цих проблем.

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

Метою статті є дослідження з визначення проблемних питань забезпечення права на житло соціально незахищеної категорії громадян – внутрішньо переміщених осіб та на основі теоретичних досліджень фахівців, вітчизняного та міжнародного досвіду визначення шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. 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 житті – дуже важливе соціальне завдання.

Огляд наукової літератури свідчить, що проблемні питання забезпечення прав громадян є досить актуальними. Загальнотеоретичні питання забезпечення прав у різних аспектах досліджували В.Б. Авер'янов, І.Л. Бородин, М.А. Бояринцева, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, Е.В. Кузьменко, О. Малиновська, В.Ю. Римаренко, І.А. Ієрусалимова, О.М. Гумін, Е.В. Пряхін, О.Ф. Скакун, Н.В. Цвик, В.В. Плиська, А.Ю. Олійник, Ж.М. Пустовіт, В.В. Радзівська, П.М. Рабінович та ін. Правовим питанням сучасного стану розвитку житлового фонду України як цілісної системи, його класифікації та реалізації права на житло приділяли увагу такі вчені, як: О.С. Аврамова, М.К. Галянтич, Є.О. Мічурін, С.О. Сліпченко, Т.Д. Суярко, Т.М. Тилик та інші.

Як вказує у своєму дослідженні Т.П. Водкіна, конституційне право громадян на житло має складний зміст і може бути зведене до таких основних

юридичних можливостей: можливість придбання житлового приміщення у власність або одержання його зазначеними у законі способами у користування; можливість отримання громадянином у встановлених законом випадках та порядку фінансової допомоги з боку держави (житлова субсидія, державний житловий сертифікат) для придбання житлового приміщення або поліпшення наявних житлових умов; можливість стабільного й вільного від стороннього незаконного вторгнення користування займаним житловим приміщенням; можливість використання житлового приміщення не тільки для проживання громадянина та членів його сім'ї, а й передачі житлового приміщення з дотриманням певних умов для проживання іншим громадянам на підставі договорів піднайму, оренди або як тимчасових мешканців; забезпечення в житлових будинках здорового середовища проживання, житлового середовища, гідного цивілізованої людини; забезпечення захисту людини та громадянина від довільного позбавлення житла [2, с. 61].

Забезпеченість громадян певної країни житлом є одним із найконкретніших показників добробуту всього народу. Суб'єктивне право на житло – це можливість людини й громадянина мати житло у власності чи одержати його за договором найму з державного фонду, користуватися житлом і вимагати від зобов'язаних суб'єктів забезпечення реалізації цього права в повному обсязі. Право на житло тісно пов'язане з обов'язками інших фізичних і юридичних осіб і державних органів щодо створення відповідних умов, охорони, захисту та відтворення житлових прав людини й громадянина. Конституція України покладає на державу обов'язок створювати умови, за яких кожен громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Ніхто не може бути позбавлений житла інакше, як на підставі чинного закону і за рішенням компетентного суду [3].

Відповідно до статті 47 Конституції України кожен має право на житло. Згідно зі статтею 48 Конституції України кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

У Конституції України зазначено: «Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою й органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону» (ст. 47) [4].

У розділі III (Забезпечення громадян жилими приміщеннями. Користування жилими приміщеннями) Житлового кодексу України викладено правові норми, що закріплюють і регулюють порядок надання житла в будинках державного і громадського житлового фонду, забезпечення громадян жилими приміщеннями в будинках житлово-будівельних кооперативів і користування різними видами жилих приміщень.

Порядок надання житла громадянам України в користування з державного та громадського житлових фондів передбачено у гл. 1 ЖК України. Стаття

34 ЖК України до визначає осіб, які потребують поліпшення житлових умов [5].

Відповідно до ст. 3 Конституції України утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Для задоволення потреб громадян у житлі держава зобов'язана виконати цілий комплекс дій: розвивати будівельну індустрію, здійснювати програму будівництва впорядкованого житла, забезпечувати справедливий розподіл житлової площі, охорону житлового фонду тощо, тоді виникають правові відносини – держава–людина, громадянин. Право на житло – це право людини мати житло та перебувати в частині житлових інтересів під захистом держави [6, с. 194].

На сьогодні Україна знову шукає свої шляхи вирішення питання забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, незважаючи на те, що питання внутрішнього переселення поставали в світі неодноразово.

Так, в Азербайджані згідно із законом «Про статус біженців та вимушених переселенців» від 1992 року внутрішньо переміщені особи можуть отримати безпроцентний кредит на 10 років, земельну ділянку у користування, при самостійній купівлі житла звільнюються від нотаріального мита. І такі норми згідно з законом мають діяти впродовж 3 років після забезпечення умов для повернення переселенців до місць їх постійного проживання. Реалізація права на житло була закріплена в Державній програмі з покращання житлових умов й підвищення рівня зайнятості та ще в 200 законодавчих документах. А фінансування заходів Програми збільшено в десять разів за рахунок державного бюджету. Треба зазначити, що внутрішньо переміщені особи мають право лише на тимчасове користування житлом і землею.

Грузія пішла іншим шляхом. Не приділяючи достатньої уваги на початку переселення, вона зіткнулася з дуже гострою проблемою. В 2006 році був прийнятий важливий закон «Про майнову реституцію і компенсацію особам, які постраждали в результаті конфлікту», а в 2014 році – нова редакція закону «Про внутрішньо переміщених осіб». Прийнято так званий План дій, в якому передбачено пошук довготривалих рішень забезпечення житлом (наприклад, визначений порядок передачі переселенцям у приватну власність житлових площ). Фінансування збільшено втричі, визначені критерії пріоритетності надання житла різним категоріям переселенців.

У Молдові, яка вже не згадує про переселенців десятиліття, було передбачено компенсацію шкоди заподіяному майну та встановлено п'ятирічний термін надання постійного житла. Для осіб, які проживали в готелях, санаторіях чи орендували житло, передбачалася грошова компенсація. Виконання зазначених рішень покладалося на місцеві органи влади та окремі міністерства, де були створені спеціальні підрозділи з питань міграції. В 2004 році затверджений План дій, що не передбачав безкоштовного надання житла, а відкривав пільгову кредитну лінію на 25 років у комерційних банках [7].

У нашій країні теж є досвід забезпечення прав переселенців, чомусь забутий владними структурами.

Забезпечення прав осіб, які постраждали від аварії на Чорнобильській АЕС, переселення, забезпечення тимчасовим житлом, харчуванням, постійним житлом, адаптація, працевлаштування, медичне забезпечення і грошова допомога – все це наша країна вже проходила. Чисельність чорнобильців на порядок менше, ніж внутрішньо переміщених осіб із Криму та Донецько-Луганського регіону, і вони потребували менше коштів. Але як показує міжнародний досвід, чим раніше держава зверне свою увагу на проблеми внутрішньо переміщених осіб, тим дешевше це обійдеться для країни в цілому як в економічному, соціальному, так і в безпековому плані. Проблема не зникне через рік чи два, вона потребує довгострокового вирішення.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» обмежує вирішення житлових проблем статтею 11, частиною 8, якою на місцеві органи влади покладається обов'язок безкоштовного «надання у тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам житлового приміщення або соціального житла» на півроку за умови оплати комунальних послуг, проте до сьогоднішнього дня не прийнятий порядок надання такого житла». Не приділяється достатньо уваги створенню та використанню Фонду житла для тимчасового поселення. Компенсація за втрачене майно переселенцям не виплачується [8].

Отже, регулювання порядку виділення житла в користування осіб, тимчасово переміщених із тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції, носить на сьогодні фрагментарний та хаотичний характер. Згідно з ч. 1 ст. 9 Закону внутрішньо переміщена особа має право на забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців із моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Згідно з ч. 9 ст. 11 цього ж Закону органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень надають у тимчасове безоплатне користування внутрішньо переміщеним особам із комунальної власності житлові приміщення, придатні для проживання. Виходячи із законодавчих норм, житло для тимчасового проживання біженців та внутрішньо переміщених осіб відноситься до житлового фонду спеціального призначення. Жилі приміщення з фондів житла для тимчасового проживання відносяться до спеціалізованих жилих приміщень.

Крім відсутності законодавства, вирішенню проблем заважає відсутність координації між різними установами, які відповідають за розв'язання названих вище проблем. Внутрішньо переміщені особи мають брати участь у плануванні та організації їх повернення чи переселення.

Як ми вже зазначали, законних підстав на виділення житла для переселенців у приватну власність немає. Зрозуміло, поки на законодавчому рівні не буде інвентаризації зруйнованих будинків на Сході,

важко буде визначити, хто з внутрішньо переміщених осіб має першочергове право на грошову компенсацію або житло.

Нові соціально-економічні та політичні умови вимагають формування цілісної нормативно-правової бази, яка б належним чином забезпечувала можливість захисту конституційних прав громадян України, і в тому числі – права на житло. Конституційні гарантії права на житло, передбачені Конституцією України та розвинені в Житловому кодексі УРСР 1983 р., мають не тільки віднайти реалізацію в спеціальних законах, оперативно прийнятих у цей непростий для держави час, але й віднайти своє місце у відповідній главі цього Кодексу, де передбачене отримання права на користування жилими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання. В свою чергу, як вважає Г.В. Виноградова, глава 4-1 Житлового кодексу УРСР на сьогодні містить певною мірою декларативний характер, зважаючи на розмитість положень щодо правових підстав надання житла з фондів для тимчасового проживання та нечіткого переліку категорій осіб, яким таке житло може бути надане [9].

Висновки. Право на житло є комплексним, природним, невідчужуваним, постійним і непорушним конституційним правом. Загальне право на житло мають усі індивіди незалежно від територіальної залежності та політико-правового зв'язку з державою. Право на житло було виокремлено з права на достатній життєвий рівень, що міститься в ст. 48 Конституції, яке охоплює також житло, достатнє харчування, одяг, що підкреслило його значущість та необхідність у ролі забезпечення гідного життя людини.

Виділяючи право на житло в ст. 47 Конституції України, законодавець створив конституційну основу стабільного використання житла, у якій поєднав дозволяючий (можливість задовольнити потребу в житлі, а також отримати його в передбачених законом випадках від держави на пільгових або безоплатних умовах), зобов'язуючий (органи державної влади та місцевого самоврядування повинні створити всі необхідні умови для реалізації, охорони та захисту права на житло) та забороняючий (заборона всім позбавляти чи порушувати право людини на житло) характер [9].

Отже, враховуючи довгостроковість проблеми забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб, нами пропонується: визначити єдиний координаційний орган щодо питань внутрішньо переміщених осіб; забезпечити створення та функціонування єдиного реєстру внутрішньо переміщених осіб (на основі реєстру планувати витрати, будівничі плани і т. д.); розмежувати внутрішньо переміщених осіб під час їх постановки на облік за рівнем доходів, наявністю житлової нерухомості в інших регіонах, кількістю членів сімей, ступенем знищення їх житла на території, з якої особа переселяється, що дозволить заздалегідь розподіляти навантаження на соціальний житловий фонд у регіонах і планувати потребу у тимчасовому житлі надалі; розробити нормативний

документ щодо створення тимчасового житлового фонду для внутрішньо переміщених осіб (при визначенні придатності житла враховувати можливість працевлаштування) та порядку його надання. Звернути увагу на правовий статус місць компактного проживання внутрішньо переміщених осіб. Створити реєстр об'єктів нерухомості (незавершених будівництв, покинутих житлових будинків, ліквідованих військових містечок, котеджних містечок тощо, новостворених модульних будинків для тимчасового проживання), визначити підстави надання їх в оренду/власність вимушено переміщеним особам на пільго-

вих умовах; затвердити та профінансувати Державну програму сприяння забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом та регіональних програм так званого «стійкого розселення» внутрішньо переміщених осіб, у тому числі проаналізувати можливість створення програм приватизації тимчасового житла; чіткий механізм компенсації втраченого майна для зменшення ризику раптової бідності. На Фонд державного майна покладено обов'язок щодо унормування на законодавчому рівні механізму оцінювання матеріальної та моральної шкоди, завданої внаслідок бойових дій та тимчасової окупації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тищенко Н.И., Піроцький Б.Ю. Внутренне перемещенные лица в Украине, как проблема современности // Молодий вчений. – 2014. – № 10 (13).
2. Водкіна Т.П. Конституційне права громадян на житло: теоретичні основи і нормативно-правові особливості в суб'єктах РФ: дис. канд. юр. наук : спец. 12.0002 / Т.П. Водкіна. – М., 2011. – 176 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави и права. (Енциклопедичний курс) [текст]: [підручник] / О.Ф. Скакун. – Харків : Еспада, 2006. – 776 с.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 21–64.
5. Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12 січня 2006 року № 3334-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 19–20. – Ст. 159.
6. Шляхтун П.П. Конституційне право України : [підручник] / П.П. Шляхтун. – К. : Освіта України, КНТ, 2008. – 592 с.
7. Малиновська О.А. Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду. Серія «Соціальна політика». – № 9.
8. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII : за станом на 20 жовтня 2014 р. // Голос України. – 21 листопада 2014. – № 225.
9. Виноградова Г.В. Житло для внутрішньо переміщених осіб у системі житлового фонду спеціального приміщення // Юридична наук. – 2015. – № 1.
10. Борисова К.С. Деякі проблемні аспекти конституційного права на житло за законодавством України // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Сер.: Юриспруденція. – 2015. – № 14. – Том. 1.