

УДК 347.254:325.11(477)

**ПЕРСПЕКТИВИ ВІДОБРАЖЕННЯ ПРИНЦИПУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У  
ЖИТЛОВІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВИ ЩОДО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ  
ОСІБ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

*Волкова А.О.*

**PERSPECTIVES ON THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF JUSTICE  
IN THE HOUSING POLICY FOR INTERNALLY DISPLACED PERSONS  
IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

*Volkova A.O.*

*Стаття присвячена перспективам відображення принципу справедливості у житловій політиці держави щодо внутрішньо переміщених осіб в умовах сталого розвитку економіки України. Проведено аналіз базових положень національного законодавства щодо забезпечення права внутрішньо переміщених осіб на житло. Досліджено правові механізми реалізації права внутрішньо переміщених осіб на соціальне житло та житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання. Акцентовано увагу на недосконалості правових механізмів реалізації внутрішньо переміщеними особами права на житло в рамках чинного правового поля. Наголошено на необхідності розроблення ефективних механізмів реалізації права на житло внутрішньо переміщеними особами з урахуванням сучасних соціально-економічних змін у суспільстві.*

***Ключові слова:** житлова політика, право на житло, принцип справедливості, внутрішньо переміщені особи, соціальне житло, житлові приміщення, механізм реалізації, сталий розвиток.*

В умовах глобалізаційних перетворень, постійних змін та «викликів» зовнішнього середовища актуальності набуває питання переходу національних економік до сталого розвитку. При цьому важливим є пошук шляхів забезпечення не лише економічної ефективності та стабільного функціонування сфер національної економіки, але й досягнення екологічної безпеки їх діяльності [1, с. 269]. Не виняток становить і житлова сфера, яка бере свій початок ще за радянських часів, та яка в умовах переходу до ринкових відносин, а також в умовах економічної та будівельної кризи в Україні засвідчила свою неефективність та неспроможність діяти в конкурентних

умовах, пристосовуючись до нових соціально-економічних змін у суспільстві. Невтішним, також, залишається і вкрай низький рівень впровадження принципу справедливості під час формування державної житлової політики України, незважаючи на наявність в економічній системі держави передумов для його утвердження.

Справедливість, як зазначає Дж. Ролз у своєму дослідженні «Теорія справедливості», – це перша чеснота суспільних інститутів. Тому в справедливому суспільстві повинні бути встановлені свободи громадян, а права, які гарантуються справедливістю, не повинні бути предметом політичного торгу або ж



калькуляції соціальних інтересів [2, с. 38]. Незважаючи на будь-які можливі політичні зміни (зміну політичного курсу, правлячої еліти, ідеологічної перебудову, реструктуризації системи управління державою тощо) [3, с. 243], відображення та дотримання принципу справедливості під час формування державної житлової політики є одним із найважливіших завдань. В той же час, потрібно чітко усвідомлювати, що без миру, стабільності, забезпечення прав людини та ефективного врядування на принципах верховенства права не можна сподіватися на сталий розвиток економіки [4], а також дотримання балансу між соціальною справедливістю та економічною ефективністю.

Про необхідність реформування державної житлової політики мова йде вже давно. Доволі невтішним є той факт, що закріплені ще у 1995 році у Концепції державної житлової політики [5] її основні напрями, на сьогоднішній день, практично не реалізуються, що, безумовно, призводить до соціальних конфліктів та напруги у суспільстві.

Житлова проблема вже тривалий час привертає увагу багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. Серед провідних вітчизняних вчених, які досліджують сучасний стан розвитку житлового фонду України як цілісної системи, його класифікації та реалізації права на житло приділяли увагу такі вчені як: О.Є. Аврамова, М.К. Галянтич, Є.О. Мічурін, Ю. Киричук, Т.В. Сальникова, С.О. Сліпченко, Т.Д. Суярко, Т.М. Тилик, М.Я. Хомяк та інші. Дослідженням окремих аспектів реалізації права на житло ВПО присвячені наукові роботи Г.В. Бобкової, Г.В. Виноградової, М.П. Кобець та інших дослідників. В той же час, враховуючи вагомий доробок вищезазначених науковців у дослідженні

окремих аспектів забезпечення житлом ВПО, потрібно зазначити про відсутність комплексного дослідження даних питань та найголовніше відсутність практичної реалізації наукових пропозицій з урахуванням сучасного стану житлової сфери України, зокрема відсутність державного фінансування будівництва соціального житла, а також коштів для формування фондів житла для тимчасового проживання.

**Метою статті** є дослідження перспективи відображення принципу справедливості у житловій політиці держави щодо внутрішньо переміщених осіб в умовах сталого розвитку економіки України.

Сьогодні абсолютно впевнено можна стверджувати про те, що воєнні події на сході України, на жаль, стали тим каталізатором, який зумовлює необхідність перегляду усієї державної житлової політики з урахуванням сучасних соціально-економічних змін у суспільстві. В першу чергу, у зв'язку з появою такої категорії осіб як внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО), правовий статус яких визнано на законодавчому рівні, та неможливістю вищезазначеними особами, в рамках діючого житлового законодавства, реалізувати, гарантоване Конституцією України, право на житло у зв'язку з недосконалістю правових механізмів його надання цим особам.

Доводиться констатувати, що на сьогоднішній день рівень соціально-економічної ефективності державної житлової політики є вкрай низьким. Так, за офіційними даними Державної служби статистики України, у 2014 році в Україні нараховувалося 657703 сімей та однаків, які перебували на квартирному обліку на кінець року [6]. В той час, як одержали житло в середньому за 2010-2014 рр. лише 0,6% від тих, хто перебував у черзі. Не



викликає сумніву, що відсоток скорочення черги є катастрофічно малим по відношенню до кількості осіб, які перебували на квартирному обліку. Наразі кількість, так званих, «черговиків», без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя, дорівнює 1,6% від наявного населення України (станом на 01 жовтня 2018 р. – 42 220 824 особи [7]).

Абсолютно переконані, що незважаючи на те, що спеціалісти з суспільних відносин зазначають, що група населення менше 5% може спричинити лише незначний вплив на суспільну стабільність, поява такої категорії громадян як ВПО, кількісно примножила зобов'язання держави - України щодо сприяння забезпеченню населення житлом. Так, станом на 13 жовтня 2018 р. в Україні налічується 1 млн. 518 тис. осіб [8], що відповідно дорівнює 3,6% населення від наявного в Україні. Опитування такої категорії громадян свідчить про те, що питання забезпечення житлом є для них найважливішим.

Першою спробою, на законодавчому рівні, вирішити житлові проблеми ВПО був Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. № 1706-VII (далі – Закон № 1706-VII), відповідно доп. п. 6 ч. 8 та ч. 9 ст. 11 якого було передбачено у межах наданих повноважень:

– місцевим державним адміністраціям забезпечити надання у тимчасове користування ВПО житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання, за умови оплати зазначеними особами відповідно до законодавства вартості житлово-комунальних послуг;

– органам місцевого самоврядування забезпечити надання у тимчасове безоплатне користування ВПО з

комунальної власності житлові приміщення, придатні для проживання (за умови оплати особою відповідно до законодавства вартості комунальних послуг) [9].

Аналіз вищезазначених норм Закону № 1706-VII дає підстави стверджувати, що вони розповсюджуються на всіх без винятку ВПО та відповідно передбачають можливість усіх ВПО реалізувати своє право на житло двома шляхами, зокрема, отримати соціальне житло з житлового фонду соціального призначення або отримати житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання.

Щодо соціального житла, то тут потрібно зазначити наступне. На сьогоднішній день спеціальним законом, що визначає правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла, є Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12.01.2006 р. № 3334-IV (далі – Закон № 3334-IV) [10].

Грунтовний аналіз Закону № 3334-IV дає підстави стверджувати, що він розповсюджує свою дію не на всіх громадян України, а лише на соціально незахищені верстви населення України. В основу соціальної незахищеності, що дає право на отримання житла з житлового фонду соціального призначення Законом № 3334-IV, фактично, закладаються два критерії, без додержання яких громадянин не має права на соціальне житло – це соціальний та майновий стан громадянина. Тобто, право на отримання соціального житла мають громадяни України, які потребують соціального захисту, а саме ті особи, які через низький матеріальний рівень не можуть собі дозволити придбати або побудувати житло.



Доводиться констатувати, що незважаючи на прийняття Закону № 1706-VII ще 20.10.2014 р., та «нібито-то» закріплення на законодавчому рівні можливості ВПО отримати соціальне житло, до 08.02.2018 р. єдиною категорією осіб з числа ВПО, яка могла претендувати на отримання соціального житла або житлових приміщень у соціальних гуртожитках були працівники тимчасово переміщених вищих навчальних закладів (далі – ТПВНЗ), тимчасово переміщених наукових установ (далі – ТПНУ), яким у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності вищих навчальних закладів, наукових установ, переміщених з тимчасово окупованої території та з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» від 03.11.2016 р. № 1731-VIII [11] було надано право, за наявності довідки про взяття на облік ВПО, звертатися до органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) для взяття їх на соціальний квартирний облік за місцезнаходженням відповідного ТПВНЗ, ТПНУ.

Проте реалізувати вищезазначене право ВПО з числа працівників ТПВНЗ, ТПНУ могли тільки за умови, якщо їхній середньомісячний сукупний дохід за попередній рік з розрахунку на одну особу в сумі був меншим від величини опосередкованої вартості найму житла в даному населеному пункті та прожиткового мінімуму, встановленого законодавством. У той же час, при визначенні середньомісячного сукупного доходу ВПО враховувалась би вартість майна, що знаходилася у власності ВПО та членів його сім'ї на момент взяття на облік.

Внаслідок того, що переважна більшість ВПО з числа працівників ТПВНЗ, ТПНУ залишалися власниками

майна, яке вони були змушені покинути внаслідок внутрішнього переміщення, вищезазначені особи не могли б отримати ані соціального житла, ані житлових приміщень у соціальних гуртожитках, оскільки не відповідали б вимогам для взяття їх на соціальний квартирний облік.

З урахуванням вищевикладеного, можна зробити висновок, що до 08.02.2018 р. Закон № 3334-IV не відносив ВПО ані до осіб, які мають право отримання соціального житла в порядку загальної черги, за винятком ВПО з числа працівників ТПВНЗ, ТПНУ, які практично реалізувати його не могли, ані до осіб, які мають право позачергового та першочергового отримання квартир або садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення.

До того ж, у зв'язку з тим, що Законом № 3334-IV було закріплено загальне правило, згідно з яким взяття громадян на соціальний квартирний облік здійснювалося за рішенням відповідного ОМС за місцем проживання громадян, які мали право на соціальне житло, ВПО, крім працівників ТПВНЗ, ТПНУ з їх числа, не мали права бути прийнятими на соціальний квартирний облік, оскільки вони проживали не за своїм зареєстрованим, у розумінні житлового законодавства, місцем проживання, а за фактичним місцем проживання ВПО.

Так, відповідно до вимог Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р. № 1382-IV, офіційно зареєстрованим місцем проживання особи може бути лише одне місце проживання, про реєстрацію якого на сторінках від одинадцятої до шістнадцятої паспорта громадянина України проставляється штамп [12].

У той же час, внаслідок неможливості ВПО проживати за своїм зареєстрованим місцем проживання, єдиним документом, відповідно до положень ч. 1 ст. 5 Закону № 1706-VII, який засвідчує їхнє фактичне місце проживання на період наявності підстав, зазначених у ст. 1 Закону № 1706-VII, є довідка про взяття на облік ВПО. Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 01.10.2014 р. № 509 [13] передбачено, що відомості про зареєстроване та фактичне місце проживання особа вказує в заяві про взяття на облік. При цьому реєстрація з попереднього місця проживання не знімається, а довідка про взяття на облік ВПО засвідчує місце проживання ВПО на період наявності підстав, зазначених у ст.1 Закону № 1706-VII.

Таким чином, ВПО не мали права бути прийнятими на соціальний квартирний облік, оскільки вони проживали не за своїм зареєстрованим, у розумінні житлового законодавства, місцем проживання, а довідка про взяття на облік ВПО засвідчувала тільки фактичне місце проживання ВПО.

З урахуванням вищевикладеного, потрібно зазначити, що ВПО як категорія осіб, правовий статус яких визнано на законодавчому рівні, в межах Закону № 3334-IV до 08.02.2018 р. не мали можливості отримати житло з житлового фонду соціального призначення. В першу чергу, через відсутність права ставати на соціальний квартирний облік не за зареєстрованим місцем проживання, як того вимагав Закон № 3334-IV, а за фактичним місцем проживання, яке підтверджується довідкою про взяття на облік ВПО.

До того ж, попри наявність у ВПО майна на окупованих територіях, щодо більшості ВПО з числа працівників ТПВНЗ, ТПНУ відповідними ОМС були б прийняті рішення про відмову у взятті їх на соціальний квартирний облік. Як наслідок, вищезазначені особи не мали б можливості отримати ані соціальне житло, ані житлові приміщення у соціальних гуртожитках.

Зважаючи на те, що Закон № 3334-IV визначає правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла, до 08.02.2018 р. Закон № 3334-IV не розповсюджував свою дію та не закріплював правових гарантій отримання такого житла найбільш соціально уразливим категоріям з числа ВПО, зокрема: багатодітним сім'ям, особам з інвалідністю, пенсіонерам, особам похилого віку, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського тощо.

Ситуація трохи змінилася внаслідок прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту житлових прав дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа» від 08.02.2018 р. № 2279-VIII (набрання чинності 27.03.2018 р.) [14], яким внутрішньо переміщеним дітям-сиротам, дітям, позбавлених батьківського піклування, та особам з їх числа було надано право взяття на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і соціальний квартирний облік за місцем їхнього обліку як внутрішньо переміщених осіб. Щодо інших категорій осіб з числа ВПО та механізмів отримання соціального житла – ситуація залишилася без змін.

З урахуванням вищевикладеного, можна зробити висновок, що відсутність чіткої державної стратегії вирішення



житлових проблем ВПО та ефективного плану дій щодо її реалізації призвела до того, що законодавець закріпивши на законодавчому рівні правові норми, які стосуються житлових прав ВПО, фактично не передбачив правових механізмів їх реалізації.

Тільки після, майже трьох років очікувань, завдяки прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» щодо умов забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб» від 19.09.2018 р. № 2546-VIII [15] дію Закону № 3334-IV [10] було розширено на ВПО. Однак, як зазначалося раніше, Закону № 3334-IV визначає правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла. Тому, в даному випадку зміни торкнулися не всіх ВПО, а лише соціально незахищених верств населення з числа ВПО.

Отже, завдяки прийняттю вищезазначеного Закону було:

1) розширено сферу дію Закону № 3334-IV на ВПО. Зокрема, ВПО було надано право ставати на соціальний квартирний облік за місцем перебування їх на обліку в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб.

2) закріплено, що правом взяття на соціальний квартирний облік користуються ВПО, які не мають іншого житла для проживання на підконтрольній українській владі території або житло яких зруйновано (знищене) або пошкоджене до стану, непридатного для проживання, внаслідок проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

3) передбачено розповсюдження на ВПО вимоги щодо середньомісячного сукупного доходу ВПО за попередній рік з розрахунку на одну особу, який повинен бути в сумі менший від величини опосередкованої вартості найму житла в даному населеному пункті та прожиткового мінімуму, оскільки, все ж таки, Закон № 3334-IV спрямований на забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла. Тобто, право на отримання соціального житла отримали не всі ВПО, а лише соціально незахищені верстви населення України з числа ВПО.

4) визначено, що під час визначення середньомісячного сукупного доходу ВПО буде враховуватися вартість майна, що перебуває у власності ВПО та членів його сім'ї на момент взяття на соціальний квартирний облік (крім вартості майнових прав чи прав власності ВПО та членів її сім'ї на нерухоме майно, що розміщене на тимчасово окупованій території, в населених пунктах, які розташовані на лінії зіткнення або на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, а також на майно, яке зруйновано або стало непридатним для проживання внаслідок проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях).

З урахуванням вищевикладеного, можна зробити висновок, що прийняття вищезазначених змін є, безумовно, важливим кроком з боку законодавця на шляху вирішення житлових проблем ВПО, але, на жаль, малоефективним, враховуючи відсутність, на сьогоднішній день, державного фінансування будівництва соціального житла та наявність, сформованої протягом десятка років



«черги» з сімей та одинаків, які перебувають на соціальному квартирному обліку. У зв'язку з вищевикладеним слідує, що фактично ВПО реалізувати своє право на отримання соціального житла або житлових приміщень у соціальних гуртожитках, в межах Закону № 3334-IV та в рамках чинного права поля, зможуть не так швидко як хотілося.

Другим варіантом реалізації ВПО права на житло, який був передбачений Законом № 1706-VII є можливість отримання ВПО житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання.

На жаль, доводиться констатувати, що до 17 січня 2018 року створенню та використанню фондів житла для тимчасового проживання як на державному, так і на місцевому рівні було приділено недостатньо уваги. Здебільшого, ці фонди не формувалися, оскільки кошти в місцевих бюджетах для їх формування не виділялися. До того ж до 17 січня 2018 року глава 4-1 («Користування жилими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання») Житлового кодексу [16] як і Порядок формування фондів житла для тимчасового проживання, який затверджено Постановою № 422 [17] мали здебільшого декларативний характер, оскільки містили правові підстави надання житла з фондів для тимчасового проживання, які, з урахуванням внутрішнього переміщення, не у повній мірі відповідали сучасним потребам, зокрема у зв'язку з відсутністю чіткого визначення категорії осіб, яким таке житло могло надаватися.

Грунтовний аналіз положень вищезазначених нормативно-правових актів дає підстави стверджувати, що ані Житловий кодекс, ані Порядок надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання

до 17 січня 2018 року не відносили ВПО до переліку осіб, які мали право на отримання житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання. З урахуванням вищевикладеного, можливо зробити висновок, що у період з 20 жовтня 2014 р. 17 січня 2018 р. ВПО не мали законодавчої можливості реалізувати своє право на житло шляхом отримання житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання. Вищезазначена можливість виникла у ВПО тільки завдяки прийняттю постанови Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 20 (набрання чинності 23.01.2018 р.) [18], якою було внесено зміни до Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання, затверджених Постановою № 422 [17].

Завдяки прийняттю вищезазначеної Постанови, ВПО було включено до списку осіб, які мають право на отримання житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання. Проте першочергового або позачергового права на отримання вищезазначених житлових приміщень ВПО не отримали, а тому надання їх виключно ВПО, залишаючи поза увагою інших осіб, зокрема, громадян, які не мають або втратили житло внаслідок звернення стягнення на житлові приміщення, що були придбані ними за рахунок кредиту (позики) банку чи іншої особи, повернення якого забезпечене іпотекою відповідного приміщення, а також біженців та громадян, які вимушені залишити житлове приміщення внаслідок його аварійного стану, стихійного лиха або з інших підстав, які загрожують життю та здоров'ю особи або стану та безпеці відповідного житлового приміщення, є порушенням чинного законодавства та



може призвести до оскарження зацікавленими сторонами рішень ОМС про надання таких житлових приміщень виключно ВПО.

В контексті вищевикладеного цікавим є те, що, майже, одночасно з прийняттям вищезазначеної Постанови ОМС, а у разі їх відсутності відповідні військово-цивільні адміністрації переважно у Донецькій та Луганській областях, почали затверджувати рішення про формування фондів житла для тимчасового проживання, а також порядки розподілу та надання житлових приміщень для тимчасового проживання ВПО. Вважаємо, що підґрунтям цього стало не тільки прийняття вищезазначеної Постанови, а й прийняття ще 04 жовтня 2017 року Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України» № 769. Відповідно до підпунктів 1-3 пункту 3 вищезгаданої Постанови субвенція, про яку йшла мова вище, шляхом співфінансування – 50% з державного бюджету, 50% – з місцевого, спрямовується на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України, зокрема на:

- будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів житлового фонду комунальної власності, в тому числі об'єктів соціального призначення, для надання житлових приміщень внутрішньо переміщеним особам;

- реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів житлового фонду комунальної власності для надання в тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам;

- придбання у комунальну власність житла для надання в тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам [19].

- Так, за інформацією МінГОТ у 2017 році у співпраці з Маріупольською та Покровською міськими радами було реалізовано пілотний проект щодо надання тимчасового житла для ВПО, а саме в м. Покровськ було придбано 9 квартир, а в Маріуполі – 43 квартири. До того ж на 2017 рік у державному бюджеті було передбачено 17 млн. грн. на вищезазначену субвенцію [20]. Ґрунтовний аналіз рішень ОМС свідчить, що наразі таке житло включається до фондів житла для тимчасового проживання на надається виключно ВПО. Сьогодні такі дії щодо забезпечення житлом ВПО називають реалізацією «пілотного проекту щодо надання тимчасового житла для переселенців».

Вважаємо, що реалізація таких проектів є яскравим прикладом відображення принципу справедливості у житловій політиці держави щодо ВПО в умовах сталого розвитку. В той же час, варто зазначити, що відповідно до вимог Житлового кодексу будь-яке житло на території України, належить до певного житлового фонду України та відповідно має свій правовий режим регулювання та використання.

Так, після формування фонду для тимчасового проживання, у відповідності до вимог Постанови № 422, житло, яке було придбано або відремонтовано за рахунок субвенції, повинно бути включено до цього фонду та надано особам, які мають право на його отримання у відповідності до Постанови № 422. Наразі, як зазначалося раніше, Постановою № 422 не надано ВПО першочергового або позачергового права на отримання житлових приміщень з фондів житла для





тимчасового проживання. Чинним законодавством також не передбачено порядку формування фондів житла для проживання виключно ВПО. В той час, як де-факто ОМС ігноруючи загальні вимоги Постанові № 422, розпочали формування фондів житла для тимчасового проживання, але виключно для потреб ВПО. Вищезазначені органи взяли на себе роль суб'єкта законодавчої ініціативи та почали передбачати у своїх рішеннях спеціальні умови та критерії розподілу та надання ВПО таких житлових приміщень. Хоча, як зазначалося раніше, жодних спеціальних правових механізмів розподілу, надання та користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання виключно для ВПО, чинним законодавством не передбачено. Сьогодні при прийнятті управлінських рішень щодо надання вищезазначених житлових приміщень виключно для потреб ВПО, ОМС чомусь не враховують того факту, що претендувати на отримання такого житла нарівні з ВПО мають право й інші особи визначені Постановою № 422.

Вважаємо, що сьогодні, враховуючи масштаби внутрішнього переміщення, вкрай необхідним є створення ефективного правового механізму реалізації ВПО права на житло, зокрема шляхом створення окремого фонду житла для тимчасового проживання ВПО. Зокрема, необхідним є розробка та прийняття на законодавчому рівні порядку формування такого фонду, порядку розподілу, надання та користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання ВПО.

Актуальність даних пропозицій зумовлена також і тим, що сьогодні абсолютно нерегульованим на законодавчому рівні залишається питання надання жилих приміщень у гуртожитках

ВПО. Адже чинним законодавством України чітко врегульований порядок надання житлових приміщень у гуртожитках, визначений чіткий перелік осіб, які мають право на отримання таких приміщень. Разом з тим ВПО, як окрема категорія, до таких осіб не належать. До того ж, чинним законодавством не передбачено й правових підстав та порядку надання житлових приміщень у гуртожитках у користування виключно ВПО.

Сьогодні абсолютно абсурдною є ситуація, коли міжнародна спільнота допомагає Україні у вирішенні житлових проблем ВПО шляхом здійснення фінансування грантових проєктів ремонтно-будівельних робіт житлових об'єктів, переважно гуртожитків, що знаходяться на підконтрольній українській владі території та перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади виключно для потреб ВПО, проте у зв'язку з відсутністю в законодавстві України правових механізмів виділення такого житла виключно ВПО, ОМС не мають можливості, не порушуючи вимог Конституції та Законів України, приймати рішення про надання такого житла виключно ВПО. Адже, будь-яке житло на території України, відповідно до вимог Житлового кодексу, належить до певного житлового фонду України та відповідно має свій правовий режим регулювання та використання, в тому числі й гуртожитки.

Важливо також зазначити, що грантові проєкти про які йшла мова вище містить у собі й соціальну складову, яка передбачає не тільки відновлення житлових будівель для ВПО, а й відновлення об'єктів соціальної інфраструктури, зокрема, закладів медичного обслуговування, виховання та навчання дітей у населених пунктах, де



поселилися ВПО, що, безумовно, призведе до поліпшення не тільки умов надання послуг жителям громад, а й створить додаткові місця на об'єктах соціальної інфраструктури, зокрема, у дитячих садках, школах, медичних закладах, які розташовані на території місцевої ради, де проживають ВПО.

У зв'язку з тим, що, як зазначалося раніше, переважна більшість грантових проектів спрямована на вирішення житлових проблем ВПО шляхом ремонтно-будівельних робіт гуртожитків, які перебувають у комунальній власності, у ОМС повинні бути не тільки правові підстави, а й правові механізми надання такого житла виключно ВПО. Оскільки, відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [21].

Сьогодні, у зв'язку з відсутністю правових механізмів надання жилих приміщень у гуртожитках виключно ВПО, міжнародні донори перебувають у так званій «зоні ризику». Адже цільова група, заради якої вкладалися міжнародні грантові кошти у ремонт гуртожитків, а саме ВПО, можуть бути, відповідно до вимог чинного законодавства, виселені з відремонтованих для них гуртожитків. Оскільки, як зазначалося раніше житлові приміщення у гуртожитках, відповідно до вимог Житлового кодексу, надаються включно для проживання робітників, службовців, студентів, учнів, а також інших громадян у період їхньої роботи або навчання. У зв'язку з цим матиме місце нераціональне використання міжнародних грантових коштів.

Вважаємо, що сьогодні вкрай необхідним є розроблення на

законодавчому рівні механізмів формування житлових фондів для тимчасового проживання виключно ВПО, в тому числі й порядку розподілу, надання та користування житлових приміщень з цього фонду ВПО, що безумовно, свідчитиме про дотримання державою визначального державобудівничого принципу справедливості та його відображенні у формуванні житлової політики держави України в умовах сталого розвитку економіки України.

З урахуванням вищевикладеного можна зробити наступні висновки:

1) не зважаючи на значний доробок держави на шляху вирішення житлових проблем ВПО, чіткого та ефективного правового механізму надання житла ВПО на законодавчому рівні на сьогоднішній день і досі не має, що, безумовно, потребує негайного правового врегулювання;

2) саме пошук ефективних інструментів інвестиційного забезпечення житлової сфери України, в умовах соціально-економічних змін у суспільстві та переходу національної економіки до сталого розвитку, є одним із найголовніших завдань, яке на сьогоднішній день стоїть перед державою;

3) у зв'язку з тим, що географія розселення ВПО має місце в межах всієї підконтрольної українській владі території України, субвенції з державного бюджету повинні бути спрямовані не тільки на Донецьку та Луганську області, а й на інші області, адже географія інтеграції ВПО має місце в межах всієї території України;

4) державні субвенції, спрямовані на вирішення житлових проблем ВПО, а також міжнародні грантові кошти є підґрунтям для забезпечення сталого розвитку економіки та додержання принципу справедливості під час формування не тільки житлової політики, а



й соціальної. Залучення вищезазначених коштів призведе до:

1) відновлення та наповнення житлового фонду України;

2) створення нових робочих місць внаслідок будівельних робіт та збільшення відрахувань до бюджету. Адже, як відомо, створення одного робочого місця в будівництві дає до 5-ти додаткових робочих місць у суміжних галузях;

3) додаткових інвестицій у регіони та зрештою позитивний імідж цих територій;

4) поліпшення добробуту населення;

5) надходження додаткових коштів, державних субвенцій на розвиток соціальної інфраструктури регіонів;

6) попит на будівельні матеріали тощо.

У кінцевому результаті гармонійне поєднання зусиль усіх суб'єктів, які можуть долучитися до вирішення житлових проблем ВПО, за умови наявності ефективних правових механізмів надання житла ВПО у користування, в рамках окремого житлового фонду для тимчасового проживання ВПО, з чітким механізмом формування цього фонду та порядком розподілу, надання та користування таким житлом ВПО, забезпечить не лише ефективність функціонування житлової сфери, а й сприятиме додержанню принципу справедливості та сталому розвитку економіки.

З урахуванням вищевикладеним, вважаємо за доцільне зазначити, що дослідження справедливості як визначального державобудівничого принципу та його роль у формуванні стратегії вирішення житлових проблем ВПО в умовах сталого розвитку економіки України повинні носити комплексний характер, який полягає у необхідності додержання інтересів як ВПО, які потребують житла, так і держави та ОМС,

а також інтересів міжнародних донорів, які, виділяючи грантові кошти для вирішення житлових проблем ВПО, знімають тягар зобов'язань держави перед ВПО. Сьогодні не вистачає лише ефективних правових механізмів реалізації ВПО права на житло. У зв'язку з цим увага держави повинна бути зосереджена на необхідності розроблення саме правових механізмів надання ВПО житла у користування шляхом створення окремого житлового фонду для тимчасового проживання ВПО, а також порядку розподілу, надання та користування житловими приміщеннями з цього фонду. Вважаємо, що в цьому випадку буде реалізовано і принцип справедливості і, безумовно, це призведе до сталого розвитку економіки України.

#### Література:

1. Кульчицький М.І., Козярик І.В. Інвестиції в житлово-комунальне господарство як інструмент забезпечення сталого розвитку галузі. Науковий вісник НЛТУ України. 2012. Вип. 22.3. С. 269-276.
2. Ролз Д. Теорія справедливості. К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. 822 с.
3. Агарков О.А. Принцип соціальної справедливості як основа методології соціально-політичного маркетингу. Український науковий журнал. Освіта регіону. Політологія. Психологія комунікації. К.: Ун-т «Україна», 2011. № 4. С. 243-248.
4. Глобальні Цілі сталого розвитку 2015-2030. Ціль 16: мир та справедливість. *Офіційний веб-портал United Nation in Ukraine*: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>.
5. Концепція державної житлової політики: Концепція Верховної Ради України від 30.06.1995 р. № 254к/95-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>.



6. Статистичний бюлетень «Квартирний облік та кількість наданих квартир в Україні у 2014 році». *Офіційний веб-портал Державної служби статистики України*. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/publjitlo\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publjitlo_u.htm).

7. Чисельність населення (за оцінкою) на 1 жовтня 2018 року та середня чисельність у січні-вересні 2018 року. *Офіційний веб-портал Державної служби статистики України*. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

8. Соціальний захист внутрішньо переміщених осіб. *Офіційний веб-портал Міністерства соціальної політики України*. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/15904.html>.

9. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 1. Ст.1.

10. Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12.01.2006 р. № 3334-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 19-20. Ст. 159.

11. Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності вищих навчальних закладів, наукових установ, переміщених з тимчасово окупованої території та з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження: Закон України від 03.11.2016 р. № 1731-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 51. Ст. 840.

12. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закону України від 11.12.2003 р. № 1382-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. Ст. 232.

13. Про облік внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 509. *Офіційний вісник України*. 2014. № 81. Ст. 2296.

14. Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту житлових прав дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа: Закон України від 08.02.2018 р. № 2279-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 11. Ст. 59.

15. Про внесення змін до Закону України «Про житловий фонд соціального

призначення» щодо умов забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 19.09.2018 р. № 2546-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 43. Ст. 347.

16. Житловий кодекс Української РСР: Закон України від 30.06.1983 р. № № 5464-X. *Відомості Верховної Ради*. 1983. Додаток до № 28. Ст. 573.

17. Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 р. № 422. *Офіційний вісник України*. 2004. № 14. Ст. 282.

18. Про внесення змін до порядку, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 р. № 422: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 20. *Офіційний вісник України*. 2018. № 10. Ст. 364.

19. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.10.2017 р. № 769. *Офіційний вісник України*. 2017. № 83. Ст. 2544.

20. Тимчасове житло для переселенців. *Офіційний веб-портал громадської організації Донбас SOS*. URL: [http://www.donbasssos.org/about\\_ru/](http://www.donbasssos.org/about_ru/).

21. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

#### References:

1. Kulchytskyi M.I., Koziaryk I.V. Investytsii v zhytlovo-komunalne hospodarstvo yak instrument zabezpechennia staloho rozvytku haluzi. *Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy*. 2012. Вуп. 22.3. S. 269-276.
2. Rolz D. Teoriia spravedlyvosti. K.: Vyd-vo Solomii Pavlychko «Osnovy», 2001. 822 s.

3. Aharkov O.A. Pryntsyp sotsialnoi spravedlyvosti yak osnova metodolohii sotsialno-politychnoho marketynhu. Ukrainskyi naukovyi zhurnal. Osvita rehionu. Politolohiia. Psykholohiia komunikatsii.K.: Un-t «Ukraina», 2011. № 4.S. 243-248.

4. Hlobalni Tsili staloho rozvytku 2015-2030.Tsil 16: myr ta spravedlyvist. Ofitsiinyi veb-portal United Nation in Ukrain: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>.

5. Kontsepsiia derzhavnoi zhytlovoi polityky: Kontsepsiia Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 30.06.1995 r. № 254k/95-VR. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>.

6. Statystychnyi biuleten «Kvartyrnyi oblik ta kilkist nadanykh kvartyr v Ukraini u 2014 rotsi». Ofitsiinyi veb-portal Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/publjitlo\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publjitlo_u.htm).

7. Chyselnist naselennia (za otsinkoiu) na 1 zhovtnia 2018 roku ta serednia chyselnist u sichni-veresni 2018 roku. Ofitsiinyi veb-portal Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

8. Sotsialnyi zakhyst vnutrishno peremishchenykh osib. Ofitsiinyi veb-portal Ministerstva sotsialnoi polityky Ukrainy. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/15904.html>.

9. Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib: Zakon Ukrainy vid 20.10.2014 r. № 1706-VII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2015. № 1. St.1.

10. Pro zhytlovi fond sotsialnoho pryznachennia: Zakon Ukrainy vid 12.01.2006 r. № 3334-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2006. № 19-20. St. 159.

11. Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakoniv Ukrainy shchodo diialnosti vyshchykh navchalnykh zakladiv, naukovykh ustanov, peremishchenykh z tymchasovo okupovanoi terytorii ta z naselenykh punktiv, na terytorii yakykh orhany derzhavnoi vlady tymchasovo ne zdiisniuiut svoi povnovazhennia: Zakon Ukrainy vid 03.11.2016 r. № 1731-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2016. № 51. St. 840.

12. Pro svobodu peresuvannia ta vilnyi vybir mistsia prozhyvannia v Ukraini: Zakonu Ukrainy vid 11.12.2003 r. № 1382-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2004. № 15. St. 232.

13. Pro oblik vnutrishno peremishchenykh osib: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.10.2014 r. № 509. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2014. № 81. St. 2296.

14. Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakoniv Ukrainy shchodo zakhystu zhytlovykh prav ditei-syrit, ditei, pozbavlenykh batkivskoho pikluvannia, ta osib z yikh chysla: Zakon Ukrainy vid 08.02.2018 r. № 2279-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2018. № 11. St. 59.

15. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro zhytlovi fond sotsialnoho pryznachennia» shchodo umov zabezpechennia zhytлом vnutrishno peremishchenykh osib: Zakon Ukrainy vid 19.09.2018 r. № 2546-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2018. № 43. St. 347.

16. Zhytlovi kodeks Ukrainskoi RSR: Zakon Ukrainy vid 30.06.1983 r. № № 5464-X. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 1983. Dodatok do № 28. St. 573.

17. Pro zatverdzhennia Poriadku formuvannia fondiv zhytla dlia tymchasovoho prozhyvannia ta Poriadku nadannia i korystuvannia zhytlovymy prymishchenniamy z fondiv zhytla dlia tymchasovoho prozhyvannia: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31.03.2004 r. № 422. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2004. № 14. St. 282.

18. Pro vnesennia zmin do poriadkiv, zatverdzhenykh postanovoio Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31 bereznia 2004 r. № 422: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17.01.2018 r. № 20. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2018. № 10. St. 364.

19. Pro zatverdzhennia Poriadku ta umov nadannia subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzheta na zdiisnennia zakhodiv shchodo pidtrymky terytorii, shcho zaznaly nehatyvnoho vplyvu vnaslidok zbroinoho konfliktu na skhodi Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.10.2017 r. № 769. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2017. № 83. St. 2544.

20. Tymchasove zhytlo dlia pereselentsiv. Ofitsiinyi veb-portal hromadskoi orhanizatsii Donbas SOS. URL: [http://www.donbassos.org/about\\_ru/](http://www.donbassos.org/about_ru/).





21. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141.

**Волкова А.А. Перспективы отображение принципа справедливости в жилищной политике государства в отношении внутренне перемещенных лиц в условиях устойчивого развития экономики Украины. — Статья.**

Статья посвящена перспективам отображения принципа справедливости в жилищной политике государства в отношении внутренне перемещенных лиц в условиях устойчивого развития экономики Украины. Проведен анализ базовых положений национального законодательства по обеспечению права внутренне перемещенных лиц на жилье. Исследованы правовые механизмы реализации права внутренне перемещенных лиц на социальное жилье, а также жилые помещения из фондов жилья для временного проживания. Акцентируется внимание на несовершенстве механизмов реализации права на жилье внутренне перемещенными лицами в рамках действующего правового поля. Отмечена необходимость разработки эффективных механизмов реализации права на жилье внутренне перемещенными лицами в условиях современных социально-экономических изменений в обществе.

**Ключевые слова:** жилищная политика, право на жилье, принцип справедливости, внутренне перемещенные лица, социальное жилье, жилые помещения, механизм реализации, устойчивое развитие.

**Volkova A.O. Perspectives on the implementation of the principle of justice in the housing policy for internally displaced persons in the context of Ukraine's sustainable development. – Article.**

The article is dedicated to the perspectives of reflecting the principle of justice in the housing

policy of the state on internally displaced persons (IDPs) in the context of sustainable development of the Ukrainian economy. The article substantiates that the consideration of justice as a defining state-building principle and its role in shaping the strategy of solving housing problems of IDPs in the context of sustainable development of the Ukrainian economy should be of integrated nature. The author provides a profound analysis of the basic provisions of the national legislation on ensuring the right of IDPs to housing. The article gives special consideration to legal mechanisms of implementation of the right of IDPs to social housing and living quarters from the housing fund for temporary residence. The paper reveals the imperfection of legal mechanisms for the implementation of IDPs' right to housing within the framework of the current legal field. The article also considers the necessity of developing effective mechanisms for the implementation of the right to housing by IDPs taking into account modern socio-economic changes in society. It is proposed to focus the state on the necessity of developing legal mechanisms for the provision of housing for IDPs by creating a separate housing fund for the temporary residence of IDPs, as well as the procedure for the distribution, provision and use of dwellings from this fund.

**Key words:** housing policy, housing right, the principle of justice, internally displaced persons, social housing, residential premises, mechanism of implementation, sustainable development.

Авторська довідка:

**Волкова Анастасія Олександрівна**, молодший науковий співробітник відділу економіко-правових проблем містознавства Інституту економіко-правових досліджень НАН України.

Стаття надійшла до редакції 12.12. 2018 р.

Рецензент: д.ю.н., доцент Р. А. Джабраїлов.