

УДК 347.254(477+569.4).001.36

Омельчук Олександр Сергійович,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ СОЦІАЛЬНО УРАЗЛИВИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Ринкова економіка не може існувати та ефективно функціонувати без відповідного державного регулювання. Основна ціль такого регулювання – збереження інтересів суспільства в цілому, і, насамперед, соціально уразливих верств населення. За умов кризи, зменшення обсягів національного виробництва, зростання безробіття проблема забезпечення реалізації гарантованих Конституцією України та законами України житлових прав стає критичною для значної частини населення нашої держави. Причини кризового стану у сфері реалізації житлових прав криються не тільки у суто виробничих аспектах (проекування, будівництво, реконструкція і капітальний ремонт житлового фонду тощо), у скороченні обсягів будівництва житла, погіршенні стану будинків, не тільки у проблемах фінансування будівництва житла, скороченні його кредитування. На цей процес впливає також політичний, економічний, соціально-культурний, а також загальногуманітарний рівні розвитку українського суспільства. Так, не так давно для України вкрай гострою стала проблема вимушених переселенців. Слід зазначити, що проблема внутрішньої вимушеної міграції у всіх її аспектах є новою і малодослідженою. Велика кількість вимушених переселенців актуалізує питання захисту їх прав, створення належних умов їх життєдіяльності в регіонах розселення.

Стан дослідження теми. Дослідження житлової політики України та правових механізмів її реалізації присвячені праці багатьох дослідників, зокрема О.Є. Аврамової, А.Ю. Бідняжевської, О.В. Білоцького, М.К. Галянтича, С.В. Клименко, О.В. Коваль, М.В. Скаржинського, Т.М. Тилик, Т.Р.Федосєєвої та ін. Але проблеми забезпечення житлом соціально уразливих верств населення майже не розглядалися.

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів України, які регулюють реалізацію соціально уразливими верствами населення житлових прав.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, визначимось з поняттям «соціально незахищені верстви населення». Воно не має законодавчого визначення і превалює його розширене тлумачення. Зазначається, що відсутність ясності у понятті «соціально уразливі категорії громадян» породжує складності у правозастосовній практиці [1, с. 5, 2]. Отже, необхідна конкретизація, уточнення і нормативне закріплення цього поняття ще й тому, що чисельність громадян, які потребують державного захисту і підтримки, стає дедалі більшою.

У міжнародних нормативно-правових актах до категорії соціально-уразливих верств населення відносять, насамперед, дітей, інвалідів, людей похилого віку, безробітних та деякі інші категорії членів суспільства, які потребують соціальної допомоги з незалежних від них причин (наприклад, мігранти, біженці) тощо.

Соціально вразливими верствами населення, в широкому розумінні, є представники вразливих/пригнічених верств населення, а саме: індивіди або соціальні групи, що мають більшу, ніж інші, ймовірність зазнати негативних впливів соціальних, екологічних факторів або дістати хвороби. Серед них можна виділити такі категорії: бездомні; родини, в яких є проблеми дитячої занедбаності, сексуальних фізичних зловживань стосовно дитини або одного з партнерів; подружні пари, які мають серйозні подружні конфлікти; родини, в яких дитину виховує лише один із батьків та в яких мають місце серйозні конфлікти; ВІЛ-інфіковані люди та їхні родини; особи, які мають низькі доходи через

безробіття, відсутність годувальника, фізичні вади, низький рівень професійної підготовки тощо; особи, які порушили закон і були за це покарані; вагітні дівчата-підлітки; гомосексуалісти/лесбіянки, які мають особисті або сімейні проблеми; особи, які мають соматичні (тілесні) чи психічні захворювання або інвалідність; залежні від алкоголю, наркотиків та їхні родини; іммігранти та меншини, що мають недостатні ресурси та можливості або ті, хто став жертвою расизму, сектизму або інших форм дискримінації; особи із затримками розвитку (інваліди розвитку) та їхні родини; особи похилого віку, які не можуть адекватно функціонувати; мігранти та біженці, які мають недостатні необхідні ресурси; діти, які мають проблеми, пов'язані з навчанням в школі, та їхні родини; особи, які перебувають у стресовому стані, пов'язаному з травмуючими подіями (вихід на пенсію, смерть близької людини тощо), а також бездомні діти [4].

За роки незалежності прийнято значну кількість нормативно-правових актів різного рівня, спрямованих на реалізації цього права.

Ще на початку розбудови незалежності в Україні було розроблено Концепцію державної житлової політики (1995), яка своєю головною метою визначила створення умов для реалізації права громадян на житло, розширення житлового будівництва, поліпшення утримання та схоронності житлового фонду [6]. Проте виконання означеної мети здійснюється вкрай повільно.

Нормативно-правове забезпечення захисту соціально уразливих верств населення, відносно до предмета дослідження – забезпечення їх житлом, базується на Конституції України, ЗУ «Про соціальні послуги» (2003), «Про житлово-комунальні послуги» (2004), «Про житловий фонд соціального призначення» (2006) тощо. Так, останній з перелічених законів визначає правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла.

Зокрема тривалий час проводиться робота щодо розробки та прийняття нового Житлового кодексу України, Закону України «Про основні засади державної житлової політики» [11] тощо. У пояснювальній записці до останнього законопроекту зазначається, що він має стати підставою для визначення основних способів реалізації конституційного права на житло; прогнозованості та публічності житлової політики; створення умов для доступності житла громадянам відповідно до їх фінансових можливостей, державних та місцевих соціальних гарантій; запровадження етапності вирішення житлової потреби громадян відповідно до

Державної житлової програми та регіональних програм; системність вирішення житлової проблеми в Україні з врахуванням соціальних, економічних, містобудівних, технічних, демографічних, екологічних та регіональних умов. Також його завданням є наближення національних норм, правил та стандартів житлового законодавства до європейських рекомендацій, що є вкрай важливим за умов активної адаптації законодавства України до європейських стандартів після підписання Угоди між нашою державою та ЄС.

У 2009 р. було розроблено й прийнято Державну програму будівництва (придбання) доступного житла [10]. Програма передбачає спільну участь громадян та держави у фінансуванні будівництва (придбання) доступного житла (середньою загальною площею 62,5 м² для сім'ї із трьох осіб) за схемою 70/30 – 70 % вартості житла сплачує громадянин, а 30 % – держава. Вартість 1 м² будівництва (придбання) доступного житла складатиме – в середньому 5182 грн. Виконання програми надало б можливість збудувати в Україні протягом 2010-2017 рр. 16,6 млн. м² загальної площі житла та забезпечити доступним житлом 265,8 тис. сімей. Загальна вартість Програми складає 88,5 млрд. грн.. (без урахування щорічної інфляції), з яких бюджетні видатки мають складати 28,6 млрд. грн. (23,2 млрд. грн. – з держбюджету та 5,4 млрд. грн. – з місцевих бюджетів). Передбачалося, що щорічні бюджетні видатки на реалізацію Програми зростатимуть з 1 млрд. грн. до 6,7 млрд. грн. Вже перші роки реалізації цієї Програми зазвдчили низькі показники її виконання через вкрай низьких обсягів її фінансування (фактичні обсяги фінансування в 2010-2013 рр. становили 5,6 % від прогнозних показників). За даними Національного інституту стратегічних досліджень, сьогодні реальний внесок Програми у подолання житлової кризи складає трохи більше 0,35 % [13].

Отже, державна програма, яка мала б сприяти розв'язанню житлової проблеми, цього не здійснює, оскільки вона не є інструментом розв'язання житлових проблем громадян із низькими, зокрема, середньостатистичними доходами. Вона є інструментом реалізації конституційного права на житло сімей із відносно високим рівнем добробуту – сімей, які мають власні накопичення на суму не менше 265 тис. грн. або щомісячні доходи на рівні не менше 11,3 тис. грн. А чи багато сімей в Україні з такими заощадженнями та доходами? За офіційними даними, у січні 2016 р. середня заробітня плата склала 4362 гр., у вересні – 5368 гр. І це показники без врахування сплати податків, після чого ця сума зменшиться майже на 25 %. Якщо ж додати ще й постійно зростаючі комунальні плате-

жі, то залучення майже 90% сімей до цієї програми взагалі неможливе.

Тобто, за умов масового зубожнення населення України, Державна програма будівництва (придбання) доступного житла є неефективною, оскільки здавалося б, доступне житло є доступним лише для населення з високим рівнем доходів.

За останніми дослідженнями ООН рівня життя, майже 80 % населення живуть за межею бідності. Тому нещодавно Кабінетом Міністрів України було затверджено Стратегію подолання бідності (2016) [12], у якій передбачено удосконалення системи забезпечення житлом найбільш вразливих верств населення із державного житлового фонду з урахуванням новітньої світової практики та вітчизняного досвіду. Але чи є вона реальною, чи цей документ – чергова декларація, оскільки фінансовий механізм її реалізації не зрозумілий.

Україною за роки незалежності також ратифіковано значну кількість документів, спрямованих на реалізацію прав людини, у тому числі у житловій сфері (наприклад, Європейська соціальна хартія (переглянута), відповідно до ст. 31 якої держава має сприяти громадянам у доступі до житла належного рівня, запобігати бездомності та скорочувати її з метою поступової ліквідації, встановлювати доступні для малозабезпечених осіб ціни на квартири.

Здавалось би, в Україні створено нормативно-правову базу забезпечення житлом соціально уразливих верств населення. Але, як свідчить практика їх реалізації, це, здебільшого, декларативні норми, які не забезпечені реальним механізмом їх реалізації. Європейський комітет із соціальних прав у заключних зауваженнях до третьої Національної доповіді стосовно виконання згаданої Хартії дійшов висновку, що ситуація в Україні не відповідає п. 1. ст. 31 цього документа через не встановлення ефективних гарантій права на доступне житло належного рівня. За даними Уповноваженого з прав людини в Україні, протягом останніх років кількість звернень до цієї інституції зростає і у загальній кількості скарг громадян з порушення соціальних прав складає понад 30 % [5].

Вбачається, що великого значення у такій ситуації набуває формування інституту соціального житла, розроблення порядку надання соціального житла в оренду (найм), який вже ефективно функціонує за кордоном.

Як вже було зазначено, до соціально уразливих верств населення, як на міжнародному, так і на національному рівнях, відносять мігрантів та біженців. Проблема забезпечення житлом вимушених внутрішніх мігрантів для України сьогодні

є вкрай гострою. За два роки з держави, яка не стикалася з такою проблемою, перетворилася на таку, в якій поза межами постійного проживання на території України на початок 2016 р. за офіційними статистичними даними знаходиться 1 684 815 переселенців з Донбасу та Криму (за даними Держкомстату на початок 2016 р. кількість населення України складає 42 539 010 постійних мешканців). А це означає, що майже така ж кількість внутрішніх переселенців (мігрантів) стикається з житловими проблемами. На вирішення цих проблем було прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (2014). Так, він до повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб відносить надання у тимчасове користування цій категорії населення житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання, за умови оплати зазначеними особами відповідно до законодавства вартості житлово-комунальних послуг [9].

Справедливо зазначається, що важливою складовою вирішення проблем переселенців є нормотворча діяльність Верховної Ради України, інших державних установ. Зрозумілим є зв'язок між ефективною (оперативною, якісною, економічно виваженою тощо) нормотворчою діяльністю та результативністю державних структур щодо вирішення проблем вимушених переселенців. Відсутність досвіду, фінансових ресурсів, а також дія інших факторів зумовлюють «вузькі місця» і в цій сфері [3].

Основними чинниками, що негативно впливають на вирішення житлових проблем вимушених переселенців, є: 1) відсутність відповідних політики і стратегій з боку держави; 2) недостатність допомоги та брак економічних можливостей вимушених переселенців; 3) відсутність постійного житла та перспектив його отримання. Більшість тимчасово орендує житло, проте умови часто не відповідають належним, а на оренду та комунальні послуги витрачається майже весь дохід (через що майже не залишається ресурсів на інші витрати); невідповідність реального стану забезпечення житлом вимушених переселенців тим даним, якими оперує Мінсоцполітики України. Так, створено проект vro.gov.ua – інформаційний сайт для переселенців, на якому розміщуються дані про житло, яке їм пропонується. Але розміщені на ньому дані не відповідають дійсності. Багато вимушених переселенців змушені повертатися на попереднє місце проживання (навіть якщо житло зруйноване), і цей процес посилюватиметься, якщо найближчим часом не буде знайдено довготривалого рішення проблеми.

Справедливо зазначається, що загострення проблем тимчасових переселенців і дослідження зарубіжного досвіду в їх вирішенні свідчать про необхідність негайних дій держави щодо формування законодавчої бази з ряду питань, у тому числі отримання житла [8, с. 134; 3].

Вирішення житлової проблеми вимушених переселенців є стратегічно важливим для України. Справедливо зазначається, що залишити її без вирішення означає приректи десятки тисяч людей на жебрацькі умови існування. Це, у свою чергу, провокуватиме соціальний неспокій і зростання злочинності, загострить непорозуміння між вимушеними переселенцями мешканцями решти України. Масове ж будівництво житла для цієї категорії громадян України не лише додасть віри і надії людям, які втратили дім і змушені, фактично, починати життя заново – але й стало би потужним імпульсом для економіки країни. Масштабний будівельний проект такого характеру суттєво пожвавить будівельну та суміжні галузі економіки, створить тисячі робочих місць, знизить рівень безробіття принаймні на пе-

ріод будівництва та суттєво підтримає українського виробника [7].

Без будівництва нового, спеціально спроектованого під теперішні потреби житла навряд чи можна буде вирішити цю проблему. Сучасні будівельні технології мають сприяти її вирішенню.

Висновки. Отже, в Україні не створено дієвих механізмів реалізації прав громадян на житло та його захисту. Рівень забезпечення житлом є надзвичайно низьким. Потребує докорінного реформування житлової політики держави. Тому на сучасному етапі необхідно створити правову систему, спрямовану на забезпечення житлом всіх категорій громадян, у тому числі й найбільш соціально уразливих. Необхідна адаптація передового зарубіжного досвіду з урахуванням наявного правового забезпечення, організаційно-економічних умов та можливостей розвитку житлового господарства в Україні, послідовне і злагоджене функціонування усіх органів влади, місцевого самоврядування, бізнесу та осередків громадянського суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Акатнова М. И. Право человека на социальное обеспечение в международных актах, законодательстве зарубежных стран и России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.05 / М. И. Акатнова. – Москва, 2009. – 21 с.
2. Асачева М. В. О легальном определении понятия «социально незащищенные категории граждан» [Електронний ресурс] / М. В. Асачева. – Режим доступу: <http://отрасли-права.рф/article/826>
3. Войналович І. А. Вимушені переселенці: зарубіжний досвід, стан і реалізація їх прав в Україні [Електронний ресурс] / І. А. Войналович, М. О. Кримова, Л. В. Щетініна. – Режим доступу: <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/5981/1/250-258.pdf>
4. Все про соціальну роботу : навч. енциклопедичний словник-довідник / за наук. ред. В. М. Піча. – [2-ге вид., перероб. та доповн.]. – Львів : Новий Світ- 2012. – 616 с.
5. Державна житлова політика в Україні має забезпечувати права людей та вирішувати їх нагальні проблеми [Електронний ресурс] / Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. – Офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://www1.ombudsman.gov.ua>
6. Концепції державної житлової політики : схвалена Постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 р. // Голос України. – 1995. – 25 липня.
7. Крупницький Л. Забезпечити мільйони переселенців дахом над головою – чому це важливо і чому це можливо [Електронний ресурс]. – Режим доступу: life.pravda.com.ua/society
8. Надрага В. І. Проблеми вимушеної внутрішньої міграції населення в контексті концепції «суспільства ризику» / В. І. Надрага / Український соціум. – 2015. – № 1. – С. 134–141.
9. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. // ВВР України. – 2015. – № 1. – ст. 1.
10. Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки : затвержена постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2009 р. № 1249 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 92. – Ст. 3108.
11. Проект Закону про основні засади державної житлової політики : текст від 24 жовтня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48813
12. Стратегія подолання бідності : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 161-р // Офіційний вісник України. – 2016. – № 23. – Ст. 923.
13. Щодо стану виконання та напрямів вдосконалення Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1591/>

Омельчук Олександр Сергійович

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ СОЦІАЛЬНО УРАЗЛИВИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено аналізу правового забезпечення житлових прав в Україні, особливо соціально вразливих верств населення. Зазначається, що в Україні не створено дієвого механізму реалізації прав громадян на житло та його захист. Рівень забезпечення житлом є надзвичайно низьким. В умовах, коли майже 80% населення країни живе за межею бідності, державна житлова політика України є не ефективно і потребує реформування. Особливу увагу приділено проблемі забезпечення житлом вимушених переселенців. Відзначено, що її загострення потребує негайної реакції держави й формування відповідної законодавчої бази, у якій розроблено реальний механізм реалізації державної житлової політики у цій сфері.

Ключові слова: правове забезпечення, житлові права, соціально уразливі верстви населення, вимушені переселенці.

Омельчук Александр Сергеевич

АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЛЬЕМ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Статья посвящена анализу состояния правового обеспечения жилищных прав всех категорий граждан, особенно социально уязвимых слоев населения. Указано, что в Украине не созданы действенные механизмы реализации прав граждан на жилье и его защиты. Уровень обеспечения жильем является чрезвычайно низким. В условиях, когда почти 80% населения страны живет за чертой бедности, государственная жилищная политика Украины не эффективна и нуждается в реформировании. Особое внимание уделено проблеме обеспечения жильем вынужденных переселенцев. Отмечено, что их обострение требует незамедлительной реакции государства и формирования соответствующей законодательной базы, в которой был бы разработан реальный механизм государственной жилищной политики в этой сфере.

Ключевые слова: правовое обеспечение, жилищные права, социально уязвимые слои населения, вынужденные переселенцы.

Omelchuk Oleksandr Sergiyovich

ANALYSIS OF LEGAL SOCIAL HOUSING VULNERABLE IN UKRAINE

The article is dedicated to the analysis of the legal ensuring of the housing rights of all categories of citizens, especially socially vulnerable groups of people. Marked, that in Ukraine there are no active mechanisms of the realization of citizens' rights to housing and to protect it. The level of ensuring of the housing is very low. At a time when nearly 80% of the population lives below the poverty line, the state housing policy in Ukraine is not effective and needs to be reformed. Special attention is paid to the problem of ensuring with housing of internally displaced people. It is noted that the worsening of them requires an immediate reaction of state and the formation of the legal base for a range of issues, including housing.

Key words: legal support, housing rights, socially vulnerable segments of the population, internally displaced persons.