

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.76.1.17>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЖИТЛО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ, ЯКІ ЗАЗНАЛИ ЗБРОЙНИХ КОНФЛІКТІВ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Рижук Ю.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент;
професор кафедри теоретичної юриспруденції;
Навчально-науковий інститут «Юридичний інститут
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана»*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8282-9028>

Рижук Ю.М. Забезпечення конституційного права на житло внутрішньо переміщених осіб в Україні та країнах, які зазнали збройних конфліктів: порівняльно-правова характеристика.

Стаття присвячена аналізу конституційного права на житло та його забезпеченні внутрішньо переміщеним особам в Україні та країнах, які зазнали збройних конфліктів (на прикладі Боснії і Герцеговини, Хорватії та Грузії).

У дослідженні проводиться аналіз змісту конституційного права на житло та його реалізація в Україні. Подається аналіз основних нормативно-правових актів, відповідно до яких здійснюється порядок реалізації та забезпечення даного права внутрішньо переміщених осіб. Систему таких документів складають: Конституція України; Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»; Житловий кодекс України; Порядок формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб; Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на викуп, будівництво житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб та Порядок надання житла, придбаного Держмолодьжитлом за рахунок коштів гуманітарної та іншої допомоги, для тимчасового проживання постраждалих осіб.

Окрема увага у роботі приділена аналізу визначення внутрішньо переміщених осіб за законодавством України та країн, які практика яких розглядається. Аргументовано, що всі досліджувані визначення обґрунтовують причину, з якою пов'язується вимушене залишення особою свого постійного місця проживання і, за загальним правилом, таке переселення відбувається внаслідок збройного конфлікту, через військову небезпеку, загрозу життю особи або члена його сім'ї. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб у країнах, які розглядалися, визначено у відповідних нормативно-правових документах, як: Закон про біженців з Боснії і Герцеговини та переміщених осіб у Боснії і Герцеговині; Закон про статус переміщених осіб та біженців у Республіці Хорватія та Закон Грузії про внутрішньо переміщених осіб – переслідуваних з окупованих територій Грузії.

Аргументовано, що розповсюдженою практикою щодо забезпечення прав на житло внутрішньо переміщених осіб є надання тимчасового житла та будівництво нового, залучаючи кошти міжнародних фондів.

Ключові слова: конституційне право особи на житло, внутрішньо переміщені особи, забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб, тимчасове житло, будівництво житла.

Ryzhuk Yu.M. Ensuring the constitutional right to housing of internally displaced persons in Ukraine and countries that have experienced armed conflicts: comparative legal characteristics.

The article is devoted to the analysis of the constitutional right to housing and its provision to internally displaced persons in Ukraine and countries that have experienced armed conflicts (using the example of Bosnia and Herzegovina, Croatia and Georgia).

The article analyzes the content of the constitutional right to housing and its implementation in Ukraine. An analysis of the main regulatory legal acts is presented, according to which the procedure for implementing and ensuring this right of internally displaced persons is carried out. The system of such documents consists of: the Constitution of Ukraine; Law of Ukraine «On Ensuring the Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons»; Housing Code of Ukraine; The procedure for the formation of housing funds intended for temporary residence, accounting and provision of such housing for temporary residence of internally displaced persons; The procedure and conditions for providing subvention from the state budget to local budgets for the purchase, construction of housing for the purpose of transfer for temporary residence of internally displaced persons and the Procedure for providing housing purchased by the State Youth Housing Department at the expense of humanitarian and other aid funds for temporary residence of affected persons.

Particular attention in the work is given to the analysis of the definition of internally displaced persons under the legislation of Ukraine and the countries whose practices are under consideration. It is argued that all the studied definitions justify the reason for the forced abandonment of a person's permanent place of residence and, as a general rule, such relocation occurs as a result of an armed conflict, due to military danger, a threat to the life of a person or a member of his family. The legal status of internally displaced persons in the countries under consideration is defined in relevant legal documents, such as: Law on Refugees from Bosnia and Herzegovina and Displaced Persons in Bosnia and Herzegovina; The Law on the Status of Displaced Persons and Refugees in the Republic of Croatia and the Law of Georgia on Internally Displaced Persons - Persecuted from the Occupied Territories of Georgia.

It is argued that the widespread practice of ensuring the housing rights of internally displaced persons is the provision of temporary housing and the construction of a new one, attracting funds from international funds.

Keywords: the constitutional right of a person to housing, internally displaced persons, ensuring the right to housing of internally displaced persons, temporary housing, construction of new housing.

Постановка проблеми. Конституційне право на житло набуло особливого значення з початком російської агресії у 2014 році та з повномасштабним вторгненням 24 лютого 2022 року, у контексті забезпечення даного права особам, які були змушені змінити місце свого проживання з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини – внутрішньо переміщеним особам. Станом на сьогодні, статус внутрішньо переміщених осіб мають майже п'ять мільйонів українців (за даними Мінреінтеграції), хоча реальна кількість таких осіб становить більше семи мільйонів [1].

Стан опрацювання проблематики. Актуальність проблематики сьогодні надзвичайно висока та є ключовою у багатьох роботах науковців та практиків, зокрема, наступних: Трофименко А.В., Басова І.С., Каліущенко І.М. та інших.

Метою статті є характеристика забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб в Україні та проведення порівняльно-правового аналізу реалізації даного права у країнах, які зазнали збройних конфліктів.

Виклад основного матеріалу. Конституція України у статті 47 закріплює, що кожен має право на житло [2]. Дане положення слід розуміти так, що це право гарантується кожній людині, яка проживає в Україні. В той же час, наступний припис зазначеної вище статті визначає, що держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Тут припис слід розуміти так, що держава бере на себе обов'язок у питанні розробки державної житлової політики щодо забезпечення умов, за яких громадянам реалізацію закріпленого права на житло буде забезпечено. Так само, держава гарантує громадянам, що тим з них, хто потребуватиме соціального захисту, житло буде надане державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначає, що внутрішньо переміщеною особою є як громадянин України, так і іноземець або особа без громадянства, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання в межах території України у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини (стаття 1) та таким особам гарантується надання у тимчасове користування житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання (підпункт б пункту 8 статті 11) [3].

Виходячи з позиції статті 48 Конституції, яка проголошує, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло [2], то можна зробити висновок, що і у випадку громадянина, який потребує соціального захисту, житло, яке надаватиметься державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату, має відповідати гарантованому достатньому життєвому рівню. Безумовно, право на достатній життєвий рівень має бути забезпечене кожному громадянину і у питанні доступності будівництва та експлуатації тимчасового житла.

Відтак, забезпечення права громадян на соціальний захист щодо реалізації права на житло з гарантованим достатнім життєвим рівнем у сфері використання тимчасового житла розглядаємо з таких позицій: загальна державна житлова політика та створення умов для експлуатації тимчасового житла.

Чинне законодавство України щодо забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб щодо визначення статусу житла для тимчасового проживання та умов надання передбачає наступне. Відповідно до статті 132¹ Житлового кодексу України [4] до жилих приміщень з фондів житла для тимчасового проживання відносяться жилі приміщення, пристосовані для тимчасового проживання громадян, які не мають або втратили постійне місце проживання. Надаються такі приміщення: по-перше, громадянам, які втратили житло внаслідок звернення стягнення на жилі приміщення, що були придбані ними за рахунок кредиту (позики) банку чи іншої особи, повернення якого забезпечене іпотекою відповідного жилого приміщення; по-друге, особам, яких визнано біженцями чи особами, які потребують додаткового захисту, та громадянам, які вимушені залишити жиле приміщення внаслідок його аварійного стану, стихійного лиха або з інших підстав, які загрожують стану та безпеці відповідного жилого приміщення.

Відповідно до пункту 3-4 Порядку формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, замовником будівництва житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб виступають уповноважені органи, а будівництво житла для тимчасового проживання може здійснюватися за типовими проектами будівництва житла та із застосуванням сучасних технологій швидкого будівництва [5].

Порядок викупу, будівництва житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, закріплює, що викуп, будівництво житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб можливий за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів, коштів міжнародних донорів, добровільних внесків фізичних і юридичних осіб [5].

Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на викуп, будівництво житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб передбачає, що головним розпорядником субвенції є Мінрегіон, який готує та подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо розподілу субвенції між областями, в яких не ведуться активні бойові дії, з урахуванням кількості внутрішньо переміщених осіб у відповідному регіоні та наявності земельних ділянок для будівництва житла [5].

Відповідно до Порядку надання житла, придбаного Держмолодьжитлом за рахунок коштів гуманітарної та іншої допомоги, для тимчасового проживання постраждалих осіб регламентовано, що перелік постраждалих осіб, яким надається житло для тимчасового проживання, та черговість його надання визначається обласними, Київською міською державними адміністраціями (обласними, Київською міською військовими адміністраціями) [5]. Так, постраждалі особи, яким надається житло для тимчасового проживання, не мають права приватизувати, обмінювати та здійснювати поділ такого житла, здавати його в піднайм або вселяти до нього інших осіб та таке житло надається для тимчасового проживання на строк до одного року з можливістю продовження такого строку, якщо постраждалі особи не набули у власність або користування інше житло.

Європейський досвід у сфері забезпечення внутрішньо переміщеним особам конституційного права на житло передбачає декілька основних підходів, зокрема: забезпечення транзитним та тимчасовим житлом; ремонт пошкодженого житла; будівництво нового житла; відбудова власними силами, коли відбудова житла здійснюється власними силами особи, але сторонні установи постачають матеріали та послуги; фінансування відбудови, коли реконструкція житла здійснюється особою за фінансової допомоги зовнішніх структур [6].

Розглянемо окремі положення оголошених підходів у країнах, які зазнали збройного конфлікту, вимушеного переміщення осіб та необхідного забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб на житло (на прикладі Боснії і Герцеговини, Хорватії та Грузії).

В першу чергу, зазначені країни, які зазнали збройних конфліктів, з метою належного забезпечення конституційних прав осіб, законодавчо визначили статус внутрішньо переміщених осіб. Так, у Боснії і Герцеговині внутрішньо переміщеною особою визначається громадянин, який проживає в Боснії і Герцеговині, який був висланий зі свого постійного місця проживання внаслідок конфлікту або покинув своє постійне місце проживання після 30 квітня 1991 року через цілком обґрунтований страх піддатися переслідуванням за ознаками раси, релігії, національності, приналежності до соціальної групи чи політичних поглядів, і хто не може повернутися в безпеці та з гідністю до свого колишнього постійного місця проживання або добровільно вирішив прийняти на постійне місце проживання в іншому місці [7]. Законодавством Хорватії визначено, що внутрішньо переміщена особа – це особа, яка втекла з території Республіки Хорватія в іншу територію Республіки Хорватія, тобто із зони військової небезпеки на території Хорватії, яка, за оцінкою органу внутрішніх справ або компетентного командування хорватської армії, втекла зі свого місця проживання, щоб уникнути безпосередньої загрози життю внаслідок агресії чи інших збройних дій [8]. У Грузії внутрішньо переміщеною особою вважається громадянин Грузії або особа без громадянства зі статусом проживаючого в Грузії, якщо він був змушений залишити своє постійне місце проживання через загрозу життю його або члена його сім'ї, стан здоров'я чи свободи внаслідок окупації території іноземною державою, агресії, збройного конфлікту, масового насильства та/або масових порушень прав людини, якщо особа не може повернутися на своє постійне місце проживання через зазначені причини [9].

До основних прав внутрішньо переміщених осіб у сфері забезпечення права на житло, відповідно до Закону Боснії і Герцеговини є: право вільно повернутися до свого колишнього постійного місця проживання (стаття 9), право обрати інше постійне місце проживання (стаття 11), право на повернення їм власності, якої вони були позбавлені в ході військових дій з 30 квітня 1991 року, а також на отримання компенсації за будь-яке майно, яке не може бути повернуто їм (стаття 13), право поновлення права власності на житло, яке вони мали станом на 30 квітня 1991 року, відповідно до нормативних актів (стаття 15) [7].

У Хорватії, відповідно до статті 13 Закону про статус переміщених осіб та біженців [8], внутрішньо переміщеним особам гарантується: необхідне житло; їжа; регулярна матеріальна допомога тим, хто не має доходів, у щомісячному встановленому розмірі; допомога в соціальній адаптації та психологічна допомога; навчання дітей; охорона здоров'я; допомога в отриманні інших життєво необхідних речей (транспортні витрати, витрати на поховання).

У Грузії основними правами внутрішньо переміщених осіб визначено: отримання фінансової фіксованої допомоги; соціальна та інші види необхідної допомоги; отримати належне житло в Грузії до повернення на місце постійного проживання [9].

Так, проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що для кожної країни, законодавство якої було розглянуто вище, ключовим є визначення правового статусу особи як внутрішньо переміщеної. Забезпечення тимчасовим житлом за законодавством країн, що зазнали збройного конфлікту та вимушеного переміщення, передбачено всім переміщеним особам (були переміщені головним чином у результаті збройних конфліктів), які мають статус внутрішньо переміщених осіб.

В той же час, проведений аналіз практики використання тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб у країнах, які зазнали збройних конфліктів, має не дуже втішні результати. Так, керівництво держав повинно було діяти швидко, аби забезпечити конституційне право на житло внутрішньо переміщеним особам, тому іноді таке тимчасове житло набувало статусу постійного, наприклад, у випадках поселення переселенців у державні будинки, які пізніше були ними приватизовані. Також спостерігалася тенденція прийняття для проживання внутрішньо переміщених осіб родичами або друзями і держава не долучалася у даному випадку до блоків забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб [10, с. 21]. Слід зазначити, що такого змісту непоодинокі випадки мають місце і в Україні, щодо забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб, саме тому поширеним варіантом врегулювання житлового питання є спорудження нових будинків, при чому уряди країн також дозволяють внутрішньо переміщеним особам обирати будинки та фінансує їх придбання. Так, нові багатоквартирні житлові будинки для внутрішньо переміщених осіб були споруджені в основному у великих містах. Наприклад, у рамках Регіональної житлової програми, яка здійснювалась в Балканських країнах, будівництво нових багатоквартирних будинків також фінансувалося на додаток до інших варіантів житла [10, с. 23].

Порядок формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб [5] закріплює, що

ключовими напрямками щодо забезпечення тимчасовим житлом є викуп вже збудованого житла, а також на будівництво нового житла коштами місцевих бюджетів (за механізмом субвенції). Закріплені положення створюють можливість надати внутрішньо переміщеним особам необхідне житло, в якому вони можуть жити щонайменше один рік, з можливістю продовження строку проживання, але без можливості приватизації. Це означає, що, в довгостроковій перспективі, таке будівництво може розширити фонд неприбуткового житла.

В той же час, механізм, які пропонує постанова, мають певні слабкі сторони, а саме у питаннях вартості такого житла, оскільки купівля житла у маленьких селищах або невеликих містах коштуватиме значно дорожче, ніж до початку повномасштабної війни, з урахуванням вимог опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України, відповідно до наказу Мінрегіону [11].

У досвіді країн, які зазнали збройних конфліктів, була застосована практика фінансування відбудови, коли реконструкція житла здійснюється за фінансової допомоги зовнішніх фондів. Наприклад, уряди іноземних країн та міжнародні організації відіграли значну роль у вирішенні житлових проблем внутрішньо переміщених осіб в Грузії – понад 300 млн доларів США донорської допомоги було надано на житло для таких осіб [10, с. 26].

Порядок формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб [5] передбачає можливість використовувати кошти не лише державного чи місцевого бюджетів, а й міжнародних донорів, добровільні внески фізичних чи юридичних осіб, але, наразі, провадиться робота щодо розробки та затвердження планів будівництва (придбання) житла за гроші державного бюджету. Сьогодення України має великий ризик того, що фінансування з державного бюджету може фактично не вистачити для реалізації такого плану. Відтак, зосередження на порядку залучення коштів з інших джерел фінансування, які передбачено у Порядку є потужною перспективою. Так, в Україні передбачається будівництво житла для внутрішньо переміщених осіб у місті Житомирі (співфінансування, реалізація Європейського гранту) [12], містах Івано-Франківськ, Тернопіль, Хмельницький та Нововолинськ (Волинської області) (НЕФКО, ЄС) [13] та Львові (реалізація Європейського гранту) [14].

Висновки. Конституційне право на житло внутрішньо переміщених осіб в Україні та країнах, які зазнали збройних конфліктів, виходить з позицій необхідності реалізації політики держави щодо забезпечення достатнього життєвого рівня та соціального захисту щодо надання тимчасового житла, де обов'язковим є юридичне надання особі, яка була вимушена залишити своє постійне місце проживання з метою уникнення негативних наслідків, що спричинені збройним конфліктом, тимчасовою окупацією, проявів насильства та / або порушенням прав людини, статусу внутрішньо переміщеної особи.

Поряд з практикою забезпечення внутрішньо переміщених осіб тимчасовим житлом, у країнах, які розглядалися, використовувалася також практика фінансування будівництва для розміщення внутрішньо переміщених осіб, яка здійснюється за фінансової допомоги зовнішніх структур. Чинне законодавство України дозволяє активно використовувати такий досвід, з урахуванням проведеного аналізу, як один з напрямів забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб на житло, що може реалізовуватися як через загальнодержавний та місцевий бюджети, так і з залученням міжнародних фондів.

Список використаних джерел:

1. В Україні офіційно зареєстровано 4 867 106. URL: <http://surl.li/fwkbq> (дата звернення 23.03.2023).
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 20.03.2023).
3. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1706-18> (дата звернення 23.03.2023).
4. Житловий Кодекс України від 30.06.1983 р. № 5464-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5464-10> (дата звернення 23.03.2023).
5. Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2022 № 495 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/495-2022-%D0%BF> (дата звернення 23.03.2023).

6. Законодавче забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб та практичні інструменти їх реалізації в Україні. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/946/Житло_ВПО.pdf (дата звернення 23.03.2023).
7. Bosnia and Herzegovina: Law on Refugees from BiH and Displaced Persons in BiH (BiH OG, nos 23/99, 21/03 and 33/03). URL: <http://surl.li/gfrid> (дата звернення 23.03.2023).
8. Law on the Status of Displaced Persons and Refugees, 2 November 1993 HRV-125. Republic of Croatia. URL: <http://surl.li/gfrjj> (дата звернення 23.03.2023).
9. Law of Georgia on Internally Displaced Persons – Persecuted from the Occupied Territories of Georgia, 6 February 2014 № 1982-IIS. URL: <http://surl.li/gfrjr> (дата звернення 23.03.2023).
10. Забезпечення компенсації та реституції, права на житло та соціальний захист внутрішньо переміщених осіб: порівняльний європейський досвід. URL: <https://rm.coe.int/comparing-analysis-idps-ukr/1680a08f30> (дата звернення 23.03.2023).
11. Про показники опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України: Наказ Мінрегіону від 17.02.2022 р. № 53. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2022/02/2022-02-17-nakaz-53.pdf> (дата звернення 23.03.2023).
12. Про підтримку реалізації проєкту «Підтримка ЄС у забезпеченні житлом внутрішньо переміщених осіб у Житомирі»: проєкт рішення Житомирської міської ради. URL: <http://surl.li/gfrpz> (дата звернення 23.03.2023).
13. Житло для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та відновлення звільнених міст в Україні, Компонент II. URL: https://www.nefco.int/wp-content/uploads/2023/03/gpn_idp-housing_ii_ukr_updated.pdf (дата звернення 23.03.2023).
14. ЄС виділить Львову 19,5 млн євро на будівництво соціального житла, як частини програми НЕЗЛАМНІ, для внутрішньо переміщених осіб з особливими потребами. URL: <http://surl.li/gftra> (дата звернення 23.03.2023).