SÉRIE “Právní vědy”

[https://doi.org/10.52058/2695-1592-2021-5\(5\)-32-41](https://doi.org/10.52058/2695-1592-2021-5(5)-32-41)

Сергій Комнатний

*кандидат педагогічних наук,
Національна академія внутрішніх справ,
м. Київ, Україна, e-mail: komnatniy@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0002-2124-2047>*

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

Анотація. Право на житло гарантовано ст. 47 Конституції України. Право на достатнє житло передбачене Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права, Конвенцією про статус біженців, Конвенцією Міжнародної організації праці про основні цілі й норми соціальної політики, Міжнародною Конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, Конвенцією про права дитини, Конвенцією про права інвалідів та іншими міжнародними договорами.

Житлові умови були й залишаються серед найбільш важливих питань у житті кожної людини. Житлова політика є одним із напрямів соціальної політики держави, вона сприяє задоволенню житлових прав громадян. У більшості держав світу, і в Україні зокрема, житлові права громадян задекларовані на найвищому, конституційному рівні. У будь-якому суспільстві присутня певна частка громадян, що потребують покращення житлових умов, але через ті чи інші причини не в змозі досягти цього самостійно, без допомоги держави.

Це змушує державу виокремити зазначені групи людей в окрему категорію та вести їхній облік. За останніми даними Державної служби статистики, на квартирному обліку в Україні перебувало 657 тис. сімей.

Україна створює механізми реалізації прав громадян на житло за допомогою розробки і впровадження державних і регіональних житлових програм забезпечення житлом окремих категорій громадян. Та на шляху ефективного вирішення житлового питання різних категорій населення виникає

низка проблем.

Зазначені права і визначена кількість громадян, які потребують захисту і реалізації їхнього права на житло як одного з природних прав людини, підтверджує необхідність ґрунтовного дослідження на науковому рівні проблем, які стоять на заваді реалізації цих прав.

Ключові слова. Державна житлова політика, житлові права, житлові програми, забезпечення житлом, громадяни, які потребують покращення житлових умов, квартирна черга, іпотечний кредит, державна підтримка.

Serhii Komnatnyi

*Candidate of Pedagogic Sciences,
National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine,
e-mail: komnatniy@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0002-2124-204>*

ANALYSIS OF HOUSING MECHANISMS FOR CERTAIN CATEGORIES OF CITIZENS IN UKRAINE

Abstract. The right to housing is guaranteed by Article 47 of the Constitution of Ukraine. The right to sufficient housing is provided for in the Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Convention Relating to the Status of Refugees, International Labor Organization Convention on the Basic Goals and Standards of Social Policy, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, and International Covenant on Civil and Political Rights, Convention on the Rights of the Child, Convention on the Rights of Persons with Disabilities and other international treaties.

Housing conditions have been and remain one of the most important issues in life of every individual. Housing policy is one of the areas of social policy of the state and contributes to the satisfaction of housing rights of citizens. In most countries of the world as well as in Ukraine, housing rights of citizens are declared at the highest – constitutional level. In any society, there is a certain part of citizens who need to improve their living conditions, but for one reason or another, are unable to do so on their own, without the help of the state.

This situation forces the state to separate these groups of people into a distinct category and keep records of them accordingly. In accordance to the latest data from the State Statistics Service, 657,000 registered families are in need of better housing conditions.

Ukraine is creating mechanisms for the realization of citizens' rights to housing through the development and implementation of state and regional housing programs to provide housing for certain categories of citizens.

In the process of implementing the state housing policy to provide housing for certain categories of citizens, there are a number of problems that stand in the way of effective solution of the housing issue of different categories of citizens.

These rights and a certain number of citizens who need protection and realization of the right to housing as one of the natural human rights, confirms the need for a thorough study of the issues that hinder the realization of these rights.

Keywords: State housing policy, housing rights, housing programs, housing provision, individuals in need of better housing conditions, apartment queue, mortgage loan, state support.

Постановка проблеми. Попри вжиття на загальнодержавному і регіональних рівнях певних заходів для забезпечення житлом громадян, ми й далі маємо велику кількість громадян, які потребують покращення житлових умов. У зв'язку з подіями на Сході та Півдні нашої країни з'явилася нова категорія громадян, які потребують підтримки в забезпеченні житлом, – внутрішньо переміщені особи. Водночас національна законодавча база, що регулює питання житлового забезпечення, частково базується на застарілих нормах, а подекуди є колізійною. Чинні механізми реалізації державної житлової політики в Україні не завжди доводять свою ефективність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою ефективності реалізації механізмів забезпечення житлом громадян в Україні останнім часом займалися науковці О. Непомнящий, О. Шевченко, О. Кучеренко, В. Кравченко та інші.

Метою статті є визначення механізмів забезпечення житлом громадян України, структуризація їх за видами, дослідження ефективності впроваджуваних механізмів, визначення проблемних питань, підготовка пропозицій для підвищення ефективності їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. З метою аналізу ефективності заходів і причин виникнення проблем у процесі реалізації державної житлової політики щодо забезпечення житлом окремих категорій громадян та підготовки рекомендацій і пропозицій для вдосконалення нормативно-правової бази у сфері забезпечення житлом цих категорій громадян Кабінет Міністрів України створив міжвідомчу робочу групу з питань сприяння забезпеченню житлом працівників бюджетних установ, правоохоронних органів, військовослужбовців та інших категорій громадян (далі – Міжвідомча робоча група) [1].

Зазначена робоча група проаналізувала напрямки забезпечення житлом,

інформацію про які надали органи місцевого самоврядування (ОМС) і центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), та згрупувала їх за категоріями:

1. Стале вирішення житлового питання (програми забезпечення постійним житлом), а саме:

- кредитування громадян для придбання або будівництва житла (молодь, учасники АТО/ООС, ВПО, працівники бюджетної сфери);
- придбання житла для передачі у власність (діти-сироти, учасники АТО/ООС, працівники бюджетної сфери, внутрішньо переміщені особи);
- надання житла з вивільненого житлового фонду;
- будівництво житла;
- надання житла у лізинг.

Питома вага учасників таких програм становить 78%.

При цьому питома вага учасників програм за напрямками, які реалізуються для сталого вирішення житлового питання, становить:

24% – кредитування громадян для придбання або будівництва житла (молодь, учасники АТО/ООС, ВПО, працівники бюджетної сфери);

42% – придбання житла для передачі у власність (діти-сироти, учасники АТО/ООС, працівники бюджетної сфери, внутрішньо переміщені особи);

6% – надання житла з вивільненого житлового фонду;

21% – будівництво житла;

2% – надання житла у лізинг;

5% – компенсація частини вартості житла (учасники АТО/ООС, ВПО).

2. Тимчасове вирішення житлового питання (програми забезпечення тимчасовим житлом), а саме:

- забезпечення службовим житлом учасників АТО/ООС, співробітників правоохоронних органів, працівників бюджетної сфери;
- забезпечення тимчасовим житлом ВПО.

Питома вага учасників таких програм становить 2%.

При цьому питома вага учасників програм за напрямками, які реалізуються для тимчасового вирішення житлового питання, становить:

80% – забезпечення службовим житлом учасників АТО/ООС, співробітників правоохоронних органів;

20% – забезпечення тимчасовим житлом ВПО.

3. Грошова компенсація, а саме:

- виплата компенсації за рахунок коштів місцевого бюджету;

- виплата компенсації за рахунок коштів субвенції з державного бюджету (діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, військовослужбовці, ВПО).

Питома вага учасників таких програм становить 20%. При цьому питома вага учасників програм грошової компенсації (в розрізі джерел фінансування) є такою:

9% – за рахунок коштів місцевого бюджету;

91% – за рахунок коштів субвенції з державного бюджету (діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, військовослужбовці, ВПО).

Суб'єкти, які здійснюють реалізацію механізмів з метою вирішення житлового питання.

Стале вирішення житлового питання:

- органи місцевого самоврядування;
- Держмолодьжитло;
- Державна іпотечна установа;
- комунальні підприємства ОМС, структурні підрозділи ЦОВВ, що забезпечують будівництво;
- Фонди підтримки індивідуального будівництва на селі;
- центральні органи виконавчої влади.

Тимчасове вирішення житлового питання:

- органи місцевого самоврядування;
- центральні органи виконавчої влади.

Грошова компенсація:

- органи місцевого самоврядування;
- центральні органи виконавчої влади.

За інформацією, наданою органами місцевого самоврядування і центральними органами виконавчої влади, протягом 2016-2020 років із Державного бюджету України профінансовано 38,4 млрд грн, із місцевих бюджетів – 32,5 млрд грн. Із них за напрямками:

- з метою сталого вирішення житлового питання – 54,1 млрд грн;
- з метою тимчасового вирішення житлового питання – 16,8 млрд грн.

Щодо чинних механізмів забезпечення житлом.

1) Кредитування за пільговою відсотковою ставкою.

Здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів на придбання, будівництво (реконструкцію) житла.

Відсоткова ставка за такими кредитами встановлюється органами

місцевого самоврядування і становить від нуля до відсоткової ставки, що дорівнює обліковій ставці Національного банку України.

Учасниками таких програм можуть бути молодь, учасники АТО/ООС, внутрішньо переміщені особи, громадяни, що перебувають на квартирному обліку, працівники освіти, наукові, науково-педагогічні та педагогічні працівники, працівники бюджетної сфери.

Механізм реалізують регіональні управління Держмолодьжитла і Обласні фонди підтримки індивідуального житлового будівництва [2].

2) Грошова компенсація.

Кошти для надання компенсації формуються за рахунок коштів місцевого бюджету, субвенції з державного бюджету, благодійних внесків і коштів громадян.

Учасниками таких програм можуть бути члени сімей учасників бойових дій на території інших держав, які загинули (пропали безвісти), особи з інвалідністю; члени сімей учасників АТО/ООС, які загинули, учасники АТО/ООС, які отримали інвалідність; внутрішньо переміщені особи – учасники АТО/ООС; діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування; сім'ї загиблих осіб, що брали участь у Революції Гідності, особи з інвалідністю.

Для призначення грошової компенсації, визначення її розміру і перевірки відповідності учасника встановленим вимогам створюється відповідна комісія.

Після проведення належної перевірки і призначення компенсації учасником відкривається спеціальний рахунок в уповноваженому банку, на який зараховуються кошти грошової компенсації в розмірі, визначеному у відповідному рішенні комісії.

За заявою учасника кошти грошової компенсації зі спеціального рахунка перераховуються на придбання житла або на інвестування в його будівництво.

Виконавцями механізму є Мінветеранів, Мінсоцполітики, регіональні органи соціального захисту населення та регіональні комісії [3].

3) Придбання житла для передання його у власність або у тимчасове користування.

Кошти формуються за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, місцевих бюджетів і коштів громадян.

Зазначеним механізмом можуть скористатись діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, поліцейські, медичні працівники, багатодітні сім'ї, внутрішньо переміщені особи, учасники АТО/ООС, сім'ї загиблих учасників АТО/ООС, учасники бойових дій, військовослужбовці, постраждалі внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Зазначеним категоріям необхідно перебувати на обліку громадян, які потребують надання житлового приміщення.

Виконавцями механізму є Мінреінтеграції та органи місцевого самоврядування[4].

4) Надання житла з вивільненого житлового фонду.

У разі наявності вільних житлових приміщень у будинках комунальної форми власності органи місцевого самоврядування можуть увалити рішення про надання такого приміщення у власність або тимчасове користування дітям-сиротам, військовослужбовцям, внутрішньо переміщеним особам, громадянам, які потребують поліпшення житлових умов [5].

5) Будівництво житла та передання його у власність черговикам.

Суть механізму полягає в тому, що центральні органи виконавчої влади за рахунок коштів державного бюджету здійснюють будівництво (реконструкцію) житла та передають його у власність працівникам, які потребують покращення житлових умов та перебувають на квартирній черзі за місцем роботи.

Учасниками механізму є переважно співробітники силових структур – МВС, Міноборони тощо. Виконавцями механізму є МВС, Міноборони, СБУ, Мін'юст [6].

6) Надання житла у лізинг.

Фінансування механізму здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

Учасниками механізму можуть бути поліцейські та особи рядового і начальницького складу Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Кошти спрямовуються на придбання житла у власність та передання його у лізинг визначеним категоріям громадян. При цьому, учасники механізму можуть претендувати на компенсацію частини лізингових платежів в залежності від вислуги років та кількості дітей у сім'ї. Виконавцем механізму є Державна іпотечна установа [7].

Щодо кількості громадян, чиє житлове питання було вирішено.

За інформацією, наданою органами місцевого самоврядування та центральними органами виконавчої влади, протягом 2016-2020 років житлове питання вирішили 24,1 тис. осіб, зокрема, 12 122 – завдяки органам місцевого самоврядування, 11 993 – завдяки центральним органам виконавчої влади.

Щодо заходів, які планується вжити в наступні п'ять років. Загалом органами місцевого самоврядування та центральними органами виконавчої влади надано інформацію про продовження сталої житлової політики протягом наступних п'яти років [8].

Напрямки, за якими планується продовжити роботу, є такими:

- ✓ будівництво, добудова, реконструкція та придбання житла;
- ✓ надання житла з міського фонду повторного заселення;

- ✓ надання пільгових кредитів на будівництво (придбання) доступного житла;
- ✓ забезпечення житлом дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування;
- ✓ забезпечення житлом на умовах фінансового лізингу;
- ✓ виплата грошової компенсації за належні для отримання житлові приміщення для деяких категорій осіб;

За отриманою від ОМС та ЦОВВ інформацією, планується залучити фінансування:

- із державного бюджету – в розмірі 51,3 млрд грн;
- із місцевого бюджету – в розмірі 2,6 млрд грн;
- з інших джерел (в тому числі із внесків громадян) – у розмірі 592,6 млн грн.

За рахунок зазначених коштів планується забезпечити житлом близько 41,45 тис. сімей.

Висновки. Як на державному, так і на регіональному рівнях в Україні вживається низка заходів для забезпечення конституційних прав громадян на житло. Однак аналіз статистичних даних обліку громадян, які потребують покращення житлових умов, та показників реалізації перелічених вище механізмів дає чітке розуміння недостатньої ефективності впроваджуваних механізмів. Така ситуація спричинена низкою проблем: недосконалістю обліку таких громадян, недостатністю обсягів фінансування житлових програм, відсутністю дієвих механізмів залучення позабюджетних джерел фінансування і відповідно – застарілістю та колізійністю окремих норм законодавства в житловій галузі.

Отже, з метою визначення реальної потреби щодо забезпечення житлом громадян в Україні є необхідність вжиття таких заходів: відновлення функціонування Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов; інвентаризація квартирних обліків та актуалізація інформації про громадян, які потребують поліпшення житлових умов; підготовка пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів, які регулюють питання перебування на квартирному обліку, з метою унеможливлення подвійної участі у житлових програмах, насамперед, зняття і недопущення постановки на квартирний облік громадян, які отримали відповідну грошову компенсацію, кредит, державну підтримку тощо.

Враховуючи існування великого масиву нормативно-правових актів, що регулюють питання державної підтримки громадян у вирішенні житлового питання існує потреба в перегляді нормативно-правових актів з метою уніфікації і встановлення єдиного підходу до визначення критеріїв участі у

житлових програмах, розрахунку розміру того чи іншого виду підтримки державою громадян у вирішенні ними житлового питання.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2021 р. № 366 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/366-2021-%D0%BF#Text>
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 980 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980-2019-%D0%BF#Text>
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2018 № 280 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2018-%D0%BF#Text>
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2017 р. № 769 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769-2017-%D0%BF#Text>
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. N 1081 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1081-2006-%D0%BF#Text>
6. Постанова Кабінету Міністрів України від від 16 лютого 2011 р. N 147 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147-2011-%D0%BF#Text>
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 1201 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1201-2018-%D0%BF#Text>
8. Аналітичні матеріали реалізації державної політики з питань сприяння забезпеченню житлом працівників бюджетних установ <https://www.molod-kredit.gov.ua/presentation/prezentatsii>

References:

1. Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
2. Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2018-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769-2017-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
5. Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1081-2006-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147-2011-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
7. Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1201-2018-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

8. Analitichni materiali realizacii derzhavnoi politiki z pitan' sprijannja zabezpechennju zhitlom pracivnikiv bjudzhetnih ustanov [Analytical materials of the implementation of the state policy on assistance in providing housing for employees of budgetary institutions]. (n.d.). www.molod-kredit.gov.ua. Retrieved from: <https://www.molod-kredit.gov.ua/pres-tsentr/prezentatsii> [in Ukrainian].