

ЩОДО ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ЖИТЛОМ

REGARDING ISSUES OF PROVIDING HOUSING FOR INTERNALLY DISPLACED PERSONS

Лук'янчук М.О.

В цій статті розглянуто питання забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб. Встановлено, що забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом – це гарантія основоположного права громадянина України на житло у тому випадку, коли він потребує соціального захисту. При цьому, зазначено, що житло має бути надано державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для внутрішньо переміщеної особи плату відповідно до закону.

Охарактеризовано міжнародні та національні стандарти забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб. Акцентовано увагу на тому, що первинним компонентом європейської підтримки внутрішньо переміщених осіб має виступати удосконалення національної та локальної нормативно-правової бази щодо житлових рішень та полегшення доступу до житлових програм відповідно до європейських та міжнародних стандартів прав людини. Зроблено висновок про те, що професіоналізм публічних функціонерів є запорукою забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом.

Профільним законодавством про статус внутрішньо переміщених осіб деталізовано два аспекти забезпечення права на житло цієї категорії осіб: 1) окреслено порядок отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, що засвідчує місце проживання внутрішньо переміщеної особи як умови набуття статусу внутрішньо переміщеної особи, яку пов'язано з місцем проживання особи; 2) гарантовано створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб з боку уповноважених суб'єктів (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування).

Обґрунтовано доцільність вироблення комплексного плану по забезпеченню житлом внутрішньо переміщених осіб, який має включати: передумови набуття вказаного права; процедури забезпечення цього права місцевими органами влади; взаємодію приватних суб'єктів з місцевими органами влади на засадах державно-приватного партнерства щодо реалізації житлових проектів тощо.

Ключові слова: житло, гарантія, право, внутрішньо переміщені особи, забезпечення, кібуц, шелтер, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, міністерство.

This article deals with the issue of providing housing for internally displaced persons. It has been established that providing internally displaced persons with housing is a guarantee of the fundamental right of a citizen of Ukraine to housing in the event that he needs social protection. At the same time, housing must be provided by the state and local self-government bodies free of charge or for a fee affordable to an internally displaced person in accordance with the law.

International and national standards for providing housing for internally displaced persons are described. Attention was focused on the fact that the primary component of European support for internally displaced persons should be the improvement of the national and local legal framework regarding housing solutions and facilitating access to housing programs in accordance with European and international human rights standards. It was concluded that the professionalism of public officials is the key to providing internally displaced persons with housing.

Profile legislation on the status of internally displaced persons details two aspects of ensuring the right to housing for this category of persons: 1) outlines the procedure for obtaining a certificate of registration of an internally displaced person certifying the place of residence of an internally displaced person as a condition for acquiring the status of an internally displaced person, which related to the person's place of residence; 2) the creation of appropriate conditions for its permanent or temporary residence of internally displaced persons by authorized entities (local state administrations and local self-government bodies) is guaranteed.

The expediency of developing a comprehensive plan for providing housing for internally displaced persons is substantiated, which should include: prerequisites for acquiring the specified right; the procedure for ensuring this right by local authorities; interaction of private entities with local authorities on the basis of public-private partnership regarding the implementation of housing projects, etc.

Key words: housing, guarantee, law, internally displaced persons, support, kibbutz, shelter, local self-government bodies, state authorities, ministry.

Постановка проблеми. З початком повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну перед нашою державою постала ціла низка нових загроз та викликів. Окремі території України тривалий час перебували під тимчасовою окупацією, деякі із них продовжують й досі, у зв'язку з чим люди були вимушені покинути власні домівки та виїхати в інші регіони України або ж за кордон. Значна частина житла була знищена або зазнала суттєвих пошкоджень, які зробили його непридатним для подальшого проживання. З огляду на це питання забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб набуло актуальності, та незважаючи на допомогу зі сторони міжнародних організацій та інших держав, не втратило його досі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій зводиться до визначення правового статусу внутрішньо переміщених осіб та характеристики гарантій їхніх прав. У вказаному напрямі працювали такі вчені як: Білоус-Осін Т. І., Гожда К. С., Жванія Т. В., Ісаєва Н. С., Кувальницький Т. Р., Логвинова М. О., Стрельников А. В., Реткова О. П. та інші. Висновки вчених торкнулись питань детермінації правового статусу внутрішньо переміщеної особи та значення гарантій в його структурі. Натомість проблематика, забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб залишилась поза увагою.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Ціль статті полягає у необхідності дослідження питань, пов'язаних із забезпеченням житлом внутрішньо переміщених осіб. Для цього необхідно виконати ряд завдань: проаналізувати нормативно-правові засади, якими врегульовано гарантії забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб, дослідити реальний стан справ в цій сфері, виокремити проблемні питання та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Питання дотримання та забезпечення прав та гарантій внутрішньо переміщених осіб беруть свій початок ще з 2014 року. Ще тоді офіційно було зареєстровано 135 тис. осіб цієї категорії, а вже в лютого 2015 р. їх кількість становила понад мільйон, третина з яких – діти; 98% з цієї кількості становили переселенці з Донецької та Луганської областей, 2% – з Автономної Республіки Крим [1]. Із повномасштабним військовим вторгненням російської федерації в Україну чисельність осіб які мають статус внутрішньо переміщених осіб зросла. Поява категорії внутрішньо переміщених осіб ще тоді постала викликом для України та її соціальної політики, системи соціальних служб та соціальних працівників, адже тодішня система соціальної підтримки не

передбачала роботи з такою групою клієнтів, а фахівці не були належним чином підготовлені для неї, не володіли необхідним методологічним інструментарієм для роботи [2, с. 65].

До основних проблем з якими зіштовхуються внутрішньо переміщені особи слід віднести захист виборчих, трудових, соціальних прав, відновлення втрачених ідентифікуючих документів. І окремою звісно групою проблем є – захист житлових прав, який може бути пов'язаний із втратою житла, руйнуванням чи пошкодженням житла, питаннями компенсаційних витрат, оцінки завданих збитків та безпосереднього пошуку тимчасового житла або його отримання у власність.

Говорячи про сучасний стан захисту прав внутрішньо переміщених осіб, слід першочергово проаналізувати нормативно-правові засади, якими врегульовано гарантії забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб на міжнародному та національному рівнях. Первино, забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом – це гарантія основоположного конституційного права громадянина України на житло у тому випадку, коли він потребує соціального захисту (ст. 47 Конституції України [3]). При цьому, житло має бути надано державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для внутрішньо переміщеної особи плату відповідно до закону.

На міжнародному рівні ключову роль інституційного регулятора, що відповідає за внутрішньо переміщених осіб відведено Міжвідомчому постійному комітету ООН. Цей орган координує діяльність щодо надання допомоги в випадку гуманітарних катастроф і складається із представників гуманітарних агентств ООН, міжнародних неурядових організацій і Міжнародного Комітету Червоного Хреста. Міжвідомчий постійний комітет ООН визначає гуманітарну політику з метою забезпечення скоординованих і ефективних заходів у випадку надзвичайного стану. При цьому, відділ Міжвідомчому постійному комітету ООН по внутрішньому переселенню налагоджує спільну роботу з іншими агенціями ООН у вирішенні проблем внутрішньо переміщених осіб, в надзвичайних ситуаціях забезпечує обмін інформацією на місцях [4]. Щодо міжнародних документів, то в якості прикладу слугуватимуть Керівні принципи з питань про переміщених осіб всередині країни, яких підтримано Україною на Всесвітньому Саміті в 2005 р. на підставі Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи [5]. Ці Принципи покликані забезпечити особливі потреби внутрішньо переміщених осіб у всьому світі, і визначають права та гарантії, необхідні для захисту осіб від примусового переміщення, а також надання їм захисту та допомоги під час переміщення, повернення чи переселення та реінтеграції. Так, згідно Принципу 18 визначено: а) право усіх внутрішньо переміщених осіб на достатній рівень життя; б) обов'язок компетентних органів влади незалежно від обставин та без будь-якої дискримінації надавати і забезпечувати внутрішньо переміщеним особам безпечним доступом до продуктів харчування, питної води, базового притулку і житла, належного одягу, основних медичних послуг та оздоровлення. Водночас Принципами регламентовано, що вони не можуть тлумачитися як такі, що обмежують, змінюють або скасовують положення будь-якого інструменту міжнародного права прав людини чи міжнародного гуманітарного права або права, що надаються особам відповідно до національного законодавства, а також вони не зачіпають право шукати притулок в інших країнах і користуватися цим притулком [5].

Крім цього, до міжнародних актів, що захищають громадян, які стали внутрішньо переміщеними особами можна також віднести: Женевські Конвенції ООН 1949 р. та Додаткові Протоколи до них 1977 р, які серед іншого, забороняють сторонам збройного конфлікту самовільно переселяти цивільне населення, а також привласнювати

майно. Такі дії привінуються до примусовому виселення [6; 7]. Пошук нових напрямків впливу на міграційні процеси на рівні міжнародної спільноти здійснено під час Міжурядової конференції для прийняття глобального договору про безпечну, впорядковану і легальну міграцію від 10–12 грудня 2018 р. У цьому Глобальному договорі всебічно розглядається явище міжнародної міграції і відзначається, що необхідно застосувати комплексний підхід для оптимізації користі від міграції при усуненні ризиків і проблем для окремих осіб і громад в країнах походження, транзиту та призначення [8].

Станом на 2023 рік на перший план серед проблем внутрішньо переміщених осіб, виходять житлові проблеми. Вказана теза підтверджується Проектом Ради Європи «Сприяння розробці житлових рішень для осіб, постраждалих від війни в Україні», який реалізується в рамках Плану дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова». У цьому документі, первинним компонентом виступає удосконалення національної та локальної нормативно-правової бази щодо житлових рішень та полегшення доступу до житлових програм відповідно до європейських та міжнародних стандартів прав людини. Спираючись на європейські та міжнародні стандарти, включаючи практику Європейського суду з прав людини (ЕСПЛ), Проєкт спрямовано на підтримку національних та місцевих органів влади у здійсненні аналізу національного законодавства та політики щодо захисту житлових прав постраждалого від війни населення, а також сприяння створенню ефективної національної та локальної нормативно-правової бази. Окрема увага має бути приділена поглибленню знань широкого кола фахівців щодо чинних європейських та міжнародних стандартів та досвіду у сфері реалізації житлових програм, зокрема для переміщених та постраждалих від війни осіб [9]. Таким чином, професіоналізм публічних функціонерів є запорукою забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом.

Що стосується національного рівня, то слід сказати, що Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [10] деталізовано два аспекти забезпечення права на житло: 1) окреслено порядок отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, що засвідчує місце проживання внутрішньо переміщеної особи (адресою фактичного місця проживання внутрішньо переміщеної особи може бути адреса відповідного місця компактного поселення внутрішньо переміщених осіб: адреса містечка із збірних модулів, гуртожитку, оздоровчого табору, будинку відпочинку, санаторію, пансіонату, готелю тощо – є умовою набуття статусу внутрішньо переміщеної особи, але пов'язаний з місцем проживання особи); 2) гарантовано створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб з боку уповноважених суб'єктів.

Обов'язок по забезпеченню житлових прав внутрішньо переміщених осіб покладено на місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб»: а) місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень забезпечують: надання у тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання, за умови оплати зазначеними особами відповідно до законодавства вартості житлово-комунальних послуг; вирішують питання щодо набуття відповідно до законодавства внутрішньо переміщеними особами за місцем їх фактичного перебування прав на земельну ділянку із земель комунальної власності; сприяють за клопотанням внутрішньо переміщеної особи у переміщенні її рухомого майна для повернення на залишене місце проживання (ч. 8 ст. 11); б) органи місцевого самоврядування

в межах своїх повноважень: надають у тимчасове безоплатне користування внутрішньо переміщеним особам з комунальної власності житлові приміщення, придатні для проживання (за умови оплати особою відповідно до законодавства вартості комунальних послуг); забезпечують зарахування внутрішньо переміщених дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і соціальний квартирний облік за місцем їх обліку як внутрішньо переміщених осіб (ч. 9 ст. 11) [10].

Протягом протидії військовій агресії, Кабінетом Міністрів України було розроблено Комплексну державну програму щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 р. Вказаний документ був орієнтиром для розв'язання основних проблем громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО в інші регіони України, та зниження рівня соціальної напруженості серед них і в суспільстві. Чинність та значення вказаної державної програми закріплено Постановою КМ України від 16 грудня 2015 р. № 1094 [11].

Спроби забезпечити реалізацію права на житло внутрішньо переміщеним особам передбачено розпорядженнями Кабінету Міністрів України «Про забезпечення часткової оплати вартості тимчасового проживання громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції» (встановлено заходи до забезпечення часткової оплати вартості проживання, шляхом безготівкового перерахування коштів на рахунки санаторно-курортних і оздоровчих закладів, закладів та установ соціального захисту населення, а також гуртожитків і готелів, з якими відповідними місцевими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування укладено договори на тимчасове проживання громадян) [12] та «Про забезпечення відшкодування витрат, пов'язаних з тимчасовим прожи-

ванням інвалідів у санаторіях та інших громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції» [13]. Вказаними нормативно-правовими актами закріплено лише тимчасові способи вирішення проблеми забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб.

Станом на теперішній час, необхідним є комплексний план по забезпеченню житлом внутрішньо переміщених осіб, який має включати: передумови набуття вказаного права; процедуру забезпечення цього права місцевими органами влади; взаємодію приватних суб'єктів з місцевими органами влади на засадах державно-приватного партнерства щодо реалізації житлових проектів тощо.

Крім того, перспективним напрямом трансформаційних змін територіального розміщення внутрішньо переміщених осіб є прискорення процесів рурбанізації та реурбанізації, спрямованих на створення соціально-економічних умов для перерозподілу населення на користь сіл, малих міст, приміських територій. Через реалізацію виваженої містобудівної політики, орієнтованої на формування стійких трудових і соціально-культурних зв'язків у межах цих територій (сфера зайнятості, надання медичних, освітніх та культурно-побутових послуг) можна дещо мінімізувати наслідки традиційних відмінностей між міськими і сільськими поселеннями, що сприяють формуванню нових потоків міграційного переміщення населення у напрямі великих міст. Таким чином, необхідно сформувати мотиваційні засади проживання у сільській місцевості.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Питання забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб потребує нагального вирішення. Встановлено, що забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом – це гарантія основоположного права громадянина України на житло, що забезпечується державою через місцеві державні адміністрації та органами місцевого самоврядування на безоплатній основі або за доступну для плати. Проаналізовано нормативно-правове регулювання питання забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та запропоновано шляхи його удосконалення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Research of the needs of internally displaced persons in Ukraine. Labor and Health Social Initiatives, 2015. URL: <http://bit.ly/1E0y1Fe> (дата звернення: 20.09.2023).
2. Семигіна Т.В., Гусак Н.Є., Трухан С.О. (2015) Соціальна підтримка внутрішньо переміщених осіб. *Український соціум*, 2 (53). URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/d9d167bd-5f49-4215-9e11-9be44c9737cc/content>. (дата звернення: 20.09.2023).
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.09.2023).
4. Відділ МВПК по внутрішньому переселенню. URL: <http://www.reliefweb.int/idp/> (дата звернення: 20.09.2023).
5. Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення всередині країни. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/uk/kerivni-principi-oon-z-pitan-vnutrishnogo-peremishchennya-vsередini-krayini> (дата звернення: 20.09.2023).
6. Конвенція про захист цивільного населення під час війни (IV) 1949 р. (ст. 53). URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_154 (дата звернення: 20.09.2023).
7. Додатковий протокол до Женевських конвенцій 1949 р. від 8 червня 1977 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_199 (дата звернення: 20.09.2023).
8. Міжурядова конференція для прийняття глобального договору про безпечну, впорядковану і легальну міграцію. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/N1824449-2.pdf> (дата звернення: 20.09.2023).
9. Проект Ради Європи «Сприяння розробці житлових рішень для осіб, постраждалих від війни в Україні», який реалізується в рамках Плану дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова»/ URL: <https://rm.coe.int/work-plan-2023-2024-ukr/1680ac1cbe> (дата звернення: 20.09.2023).
10. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/card2#Card> (дата звернення: 20.09.2023).
11. Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 р. : Постанова КМ України від 16 грудня 2015 р. № 1094. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.09.2023).
12. Про забезпечення часткової оплати вартості тимчасового проживання громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції: Розпорядження КМУ від 16 жовтня 2014 р. № 1068-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.09.2023).
13. Про забезпечення відшкодування витрат, пов'язаних з тимчасовим проживанням інвалідів у санаторіях та інших громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції: Розпорядження КМУ від 15 квітня 2015 р. № 382-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/382-2015-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.09.2023).