

УДК 349.444 : 351.778.51

## ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЖИТЛОВИХ ПРАВ ГРОМАДЯН, ЯКІ ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬСЯ ЖИТЛОМ У ПЕРШУ ЧЕРГУ ТА ПОЗА ЧЕРГОЮ

*Харечко Д. О.,*

*аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування,  
Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Львів*

Розглянуто використання державноуправлінських механізмів для належної реалізації житлових прав громадян, які забезпечуються житлом у першу чергу та поза чергою, зокрема учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них, учасників війни, військовослужбовців та ін. Досліджено процеси використання державноуправлінських механізмів для належної реалізації окремими пільговими категоріями громадян права на житло, визначено основні напрями їхнього застосування та встановлено ефективність застосування окремих державноуправлінських механізмів щодо покращання житлової політики держави.

**Ключові слова:** забезпечення житлом, житлові права громадян, програми забезпечення житлом, забезпечення житлом окремих категорій громадян, забезпечення житлом у першу чергу та поза чергою, учасники бойових дій та особи, прирівняні до них, учасники війни, військовослужбовці.

*Kharechko D. A.,*

*Postgraduate Student of Public Administration and Local Government Department,  
LRIPA NAPA, Lviv*

### STATE ADMINISTRATIVE MECHANISM REALIZATION OF HOUSING RIGHTS OF CITIZENS WHO PROVIDED HOUSING IN THE FIRST PLACE AND OUT OF TURN

In the article the use of state-administrative mechanisms for the proper implementation of housing rights of citizens who provided housing in the first place and a priority, including combatants and persons equated to them, war veterans, military personnel, etc. The processes using state-management arrangements for the proper implementation of the citizens who provided housing in the first place and out of turn, the right to housing, the main areas of application and installed efficacy of certain public-management mechanisms to improve housing policy and proper implementation of housing human data of citizens.

**Key words:** housing, housing programs, housing certain categories of citizens, housing in the first place and out of turn, combatants and persons equated to them, war veterans, military personnel.

Проблема забезпечення житлом громадян України, які забезпечуються житлом у першу чергу та поза чергою, зокрема учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них, учасників війни, військовослужбовців та ін., нині набуває загальнонаціонального значення. Для вирішення цієї проблеми необхідне розроблення наукових засад реалізації даними категоріями громадян права на житло, методології його практичної реалізації системою загальнодержавних заходів та формування належних державноуправлінських механізмів такого забезпечення, яке б відповідало економічним та соціальним викликам сьогодення.

Проблемні питання забезпечення окремих категорій громадян житлом були предметом досліджень багатьох вітчизняних науковців, зокрема: М. Ануфрієва, О. Бандурки, Н. Болотіної, В. Венедіктова, М. Галянтича,

© Харечко Д. О., 2017

М. Джиги, М. Іншина, О. Лавриненка, О. Лапки, К. Мельника, В. Плішкіна, О. Романова, Ю. Сердюк та ін. Та, незважаючи на їхню безумовну цінність, вони мають переважно оглядовий характер.

Мета статті полягає в обґрунтуванні ефективності використання державноуправлінських механізмів реалізації житлових прав громадянами, які забезпечуються житлом у першу чергу та поза чергою, зокрема учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них, учасників війни, військовослужбовців та ін., визначення основних напрямів їхнього застосування та встановлення ефективності застосування окремих державноуправлінських механізмів для покращання житлової політики держави та належної реалізації даними категоріями громадян права на житло.

Право на житло, як можливість володіння, користування та розпорядження ним, нині вважається належною нормою цивілізованого суспільства. Відповідно до ст. 47 Конституції України кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти його в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону [4].

Згідно з Житловим кодексом України, громадяни, які перебувають на обліку та потребують поліпшення житлових умов, житлові приміщення надаються в порядку черговості. Житлові приміщення надаються тільки громадянам, які перебувають на обліку на поліпшення житлових умов та внесені до єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов. З числа громадян, взятих на облік для поліпшення житлових умов, складаються списки осіб, які користуються правом першочергового одержання житлових приміщень [1]. А відповідно до Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень в Українській РСР, черговість надання житлових приміщень визначається за часом взяття на облік (включення до списків осіб, які користуються правом першочергового одержання житлових приміщень). Громадянам, які перебувають на квартирному обліку, житлові приміщення надаються в порядку загальної черги, крім осіб, які мають право першочергового одержання житлових приміщень, осіб, які користуються перевагою у строках одержання житлових приміщень [10]. Тобто нормами чинного законодавства встановлено таку черговість забезпечення громадян житлом: забезпечення згідно з загальною чергою, позачергово й першочергово.

Відповідно до норм чинного законодавства України [1; 10]:

1. У першу чергу житлові приміщення надаються особам, які потребують поліпшення житлових умов та які перебувають на квартирному обліку:

– Героям Радянського Союзу, Героям соціалістичної праці, а також особам, нагородженим орденами Слави, Трудової слави, “За службу Батьківщині у Збройних Силах СРСР” усіх трьох ступенів;

– особам, які хворіють на тяжкі форми деяких хронічних захворювань, перелічених у списку захворювань, затвердженому Міністерством охорони здоров’я СРСР за погодженням із Державним комітетом СРСР із праці та соціальних питань та ВЦРПС;

– особам, зараженим вірусом імунодефіциту людини внаслідок виконання медичних маніпуляцій;

- медичним працівникам, зараженим вірусом імунодефіциту людини внаслідок виконання службових обов'язків;
- учасникам бойових дій та учасникам війни. Учасники бойових дій, які дістали поранення, контузію або каліцтво під час участі в бойових діях чи виконання обов'язків військової служби, забезпечуються житловою площею протягом двох років з дня взяття на квартирний облік;
- інвалідам праці I і II груп та інвалідам I і II груп з числа військовослужбовців;
- особам, які стали інвалідами I і II груп у зв'язку з виконанням державних або громадських обов'язків, виконанням обов'язку громадянина СРСР з рятування життя людини, з охорони соціалістичної власності та правопорядку;
- сім'ям осіб, які загинули під час виконання державних або громадських обов'язків, виконання обов'язку громадянина СРСР із рятування життя людини, з охорони соціалістичної власності і правопорядку;
- сім'ям осіб, які загинули на виробництві внаслідок нещасного випадку;
- робітникам і службовцям, які тривалий час сумлінно пропрацювали у сфері виробництва. Тривалість часу сумлінної роботи на даному підприємстві, в організації, що дає право на одержання житлових приміщень у першу чергу, встановлюється (залежно від місця перебування на квартирному обліку) трудовим колективом підприємства, організації або спільним рішенням виконавчого комітету місцевої Ради народних депутатів і ради профспілок, але не може бути менше 20 років. У колективному договорі може бути передбачено надання житлових приміщень у першочерговому порядку новаторам і передовикам виробництва;
- матерям, яким присвоєно звання "Мати-героїня";
- багатодітним сім'ям (які мають у своєму складі трьох і більше дітей) і одиноким матерям;
- сім'ям при народженні близнят;
- учителям та іншим педагогічним працівникам загальноосвітніх шкіл і професійно-технічних навчальних закладів;
- особам, які проживають у ветхих будинках, що не підлягають капітальному ремонту;
- іншим громадянам у випадках, передбачених законодавством Союзу РСР і Української РСР.

## 2. Поза чергою житлові приміщення надаються:

- громадянам, житло яких унаслідок стихійного лиха стало непридатним для проживання;
- особам, направленим у порядку розподілу на роботу до іншої місцевості;
- дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, після завершення терміну перебування в сім'ї опікуна чи піклувальника, прийомній сім'ї, дитячому будинку сімейного типу, закладах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також особам з їх числа у разі відсутності житла або неможливості повернення займаного раніше житлового приміщення;
- дітям-інвалідам з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які проживають у сім'ях піклувальників, прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу, державних або інших соціальних

установах, після досягнення повноліття, у разі коли за висновком медико-соціальної експертизи вони можуть здійснювати самообслуговування і вести самостійний спосіб життя;

- громадянам, незаконно засудженим і згодом реабілітованим, за неможливості повернення займаного раніше жилого приміщення;
- особам, які належать до інвалідів війни. Дані особи, забезпечуються житловою площею протягом двох років з дня взяття на квартирний облік, а інваліди I групи з числа учасників бойових дій на території інших країн – протягом року;
- особам, на яких поширюється чинність Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”;
- особам, обраним на виборну посаду, коли це пов’язано з переїздом до іншої місцевості;
- членам сім’ї народного депутата України у разі його смерті в період виконання депутатських обов’язків у Верховній Раді України на постійній основі;
- в інших випадках, передбачених законодавством Союзу РСР і Української РСР. Громадяни, які користуються правом позачергового одержання житлових приміщень, включаються в окремих списках.

Тобто з усіх зазначених категорій громадян формуються списки осіб, яким надано право першочергового отримання житла, та осіб, яким житло надається поза чергою, і черговість надання житлових приміщень визначається за часом взяття на облік або включення до відповідних списків.

Як можна спостерігати, проводячи аналіз норм чинного законодавства України, у них містяться такі поняття, як “законодавство Союзу РСР і Української РСР”, “Збройні Сили СРСР” і та ін., що в даний час є морально застарілими та вимагають внесення відповідних змін згідно з сучасними реаліями.

Закон України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” [2] визначив шляхи покращання житлових умов даної категорії осіб, які потребують покращання житлових умов, зокрема:

- учасникам бойових дій та особам, прирівняним до них, учасникам війни передбачено першочергове забезпечення житловою площею та першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва. Забезпечення житловою площею даної категорії осіб повинне проводитись протягом двох років з дня взяття на квартирний облік;
- інвалідам війни та прирівняним до них особам передбачено позачергове забезпечення житлом протягом двох років з дня взяття на квартирний облік, а інвалідам I групи з числа учасників бойових дій на території інших країн – протягом року. Органи виконавчої влади, виконавчі комітети місцевих рад зобов’язані надавати допомогу інвалідам війни у будівництві індивідуальних житлових будинків. Земельні ділянки для індивідуального житлового будівництва відводяться зазначеним особам у першочерговому порядку.

Нормативно закріплене право зазначених категорій громадян на одержання позики на будівництво, реконструкцію або капітальний ремонт житлових будинків, а також позики на будівництво або придбання дачних будинків із погашенням її протягом 10 років, починаючи з п’ятого року після закінчення будівництва, потребує додаткового розроблення відповідних

державних програм та застосування адекватних державноуправлінських механізмів його реалізації. У даний час зазначена норма має досить декларативний характер;

– особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, передбачено першочергове поліпшення житлових умов при наданні житла у будинках державного, у т. ч. відомчого, і громадського житлового фонду з наданням при цьому додаткової житлової площі до 20 квадратних метрів.

Оскільки відповідно до норм чинного законодавства забезпечення житлом зазначених категорій громадян покладено на органи місцевого самоврядування, їхня належна реалізація можлива лише за наявності відповідного житла, тобто при високих темпах будівництва житла в регіоні.

Важливою умовою забезпечення належного розвитку будівельної галузі в Україні є формування дієвих механізмів, які б поєднували механізми державного управління та ринкового саморегулювання.

Основними державноуправлінськими механізмами належної реалізації громадянами права на житло та забезпечення житлом громадян повинні виступати механізми: організаційно-управлінський; нормативно-правовий; фінансовий; інформаційний. Оптимальною структурою управління будівельною галуззю повинні поєднуватись структури всіх зазначених рівнів, які б взаємодоповнювали одне одного та спрямовували спільні зусилля на визначення й досягнення стратегічних завдань, цілей та рішень.

Застосування лише нормативно-правового механізму як окремого, самостійного державноуправлінського механізму не тільки не дає змоги покращити житлове становище певної категорії громадян, але і призводить до різного роду негативних соціальних явищ.

Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції та/або в забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, визначено механізм використання бюджетних коштів, яким передбачена необхідність їхнього перебування на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, за зареєстрованим місцем проживання, а в разі смерті зазначених осіб – для членів їхніх сімей, за якими згідно із законодавством зберігається право подальшого перебування на такому обліку. Бюджетні кошти спрямовуються на придбання житла у прийнятих в експлуатацію новозбудованих житлових будинках (на первинному ринку) та на вторинному ринку. Допускається спів фінансування придбання житла за рахунок коштів місцевих бюджетів, учасників антитерористичної операції, яким надається житло, або інших не заборонених законодавством джерел. Головним розпорядником бюджетних коштів є Міністерство соціальної політики України, а розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня є Державна служба у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції (відповідальний виконавець бюджетної програми), обласні та Київська міська держадміністрації (їхні структурні підрозділи) [5].

Тобто, відповідно до даного Порядку, закупівля житла може проводитись лише на вторинному ринку та в новозбудованих житлових будинках, які було прийнято в експлуатацію, що значно обмежує коло об'єктів житла, на які можуть бути скеровані дані кошти.

Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом інвалідів війни, визначено механізм використання

бюджетних коштів та передбачено, що бюджетні кошти спрямовуються на придбання квартир на вторинному ринку, у житлових будинках, введених в експлуатацію, в об'єктах незавершеного житлового будівництва зі строком введення в експлуатацію не пізніше I кварталу року, що настає за звітним, на умовах пайової участі за умови, що в квартирах, які придбаваються, будуть виконані внутрішні опоряджувальні роботи. Закупівля товарів, робіт і послуг за рахунок бюджетних коштів здійснюється в установленому законом порядку. Допускається співфінансування закупівлі житла за рахунок коштів місцевих бюджетів та/або коштів громадян, яким надається житло. Вартість придбання або будівництва 1 квадратного метра загальної площі житла, що визначається за результатами закупівлі, повинна бути найнижчою серед запропонованих учасниками торгів. Під час визначення загальної вартості житла враховуються витрати, пов'язані з оформленням права власності та сплатою передбачених законодавством податків і зборів (обов'язкових платежів). Головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем бюджетної програми є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації або їхні структурні підрозділи [6].

Державноуправлінські механізми щодо забезпечення житлом воїнів-інтернаціоналістів, військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, для відселення їх із закритих та віддалених від населених пунктів військових гарнізонів, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у рамках реалізації державної житлової політики, містяться у відповідних постановках Кабінету Міністрів України [7–9].

Різноманітність механізмів використання коштів, передбачених у державному бюджеті за відповідною бюджетною програмою, головних розпорядників бюджетних коштів та відповідальних виконавців бюджетної програми, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та об'єктів, на придбання яких можуть бути спрямовані бюджетні кошти, зумовлює незручності під час закупівлі житла для зазначеної категорії громадян та труднощі під час закупівлі житла за різними бюджетними програмами в одному житловому будинку.

Відповідно до Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, військовослужбовці, які мають вислугу на військовій службі 20 років і більше та потребують поліпшення житлових умов, мають право на одержання кредитів на індивідуальне житлове будівництво або придбання приватного житлового будинку (квартири) на строк до 20 років з погашенням загальної суми та відсоткових ставок за кредитами за рахунок коштів, призначених у державному бюджеті на утримання Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань. Зазначений кредит надається військовослужбовцю тільки один раз протягом усього часу проходження ним військової служби. Порядок та умови надання військовослужбовцям кредитів на індивідуальне житлове будівництво або придбання приватного жилого будинку (квартири) визначаються Кабінетом Міністрів України [3]. У даний час зазначена норма має суто декларативний характер, оскільки для її реалізації необхідне застосування комплексного підходу із використанням різноманітних державноуправлінських механізмів.

Згідно з повідомленням Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву, за ініціативою народних депутатів, у 2016 р. внесено на розгляд парламенту законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо житлового забезпечення учасників бойових дій та внутрішньо переміщених осіб”. Як наголошується в пояснювальній записці до проекту закону, метою ухвалення документа є посилення соціального захисту учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них, інвалідів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, та внутрішньо переміщених осіб, шляхом надання пільгових довгострокових державних кредитів на будівництво і придбання житлових будинків і квартир із погашенням за рахунок бюджетних коштів частини суми зобов'язань за кредитом. Документ, зокрема, передбачає надання учасникам бойових дій та внутрішньо переміщеним особам права на отримання пільгового довгострокового державного кредиту на будівництво та придбання житла з погашенням за рахунок бюджетних коштів 25 % суми зобов'язань за кредитом строком до 20 років, з відсотковою ставкою у розмірі 3 % річних від суми заборгованості за кредитом. Проект закону також передбачає, що інваліди війни серед учасників бойових дій мають право на отримання пільгового довгострокового державного кредиту на будівництво і придбання житлових будинків і квартир із погашенням за рахунок бюджетних коштів 50 % суми зобов'язань за кредитом. Сім'ям осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, які загинули або померли внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, отриманих під час участі в АТО, захищаючи незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України, а також особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, передбачається право на погашення за рахунок бюджетних коштів 75 % суми зобов'язань за кредитом.

Аналіз реального стану забезпечення житлом окремих пільгових категорій громадян, зокрема учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них, учасників війни, військовослужбовці та ін., та державноуправлінських механізмів його здійснення дозволяє стверджувати, що вказані категорії громадян мають значні проблеми з реалізацією свого права на житло. Тому пропонується розробити цільові загальнодержавні програми забезпечення житлом даних категорій громадян, метою яких повинне стати розв'язання проблеми забезпечення житлом їх та членів їхніх сімей шляхом належного функціонування та вдосконалення окремих державноуправлінських механізмів. Прийняття локальних програм (міських, обласних, районних) повинне бути деталізацією загальнодержавної програми на регіональному рівні, і її фінансування повинне здійснюватися при співфінансуванні державного та регіональних бюджетів, за наявності відповідної законодавчої основи.

#### **Список використаних джерел**

1. Житловий кодекс Української РСР від 30 червня 1983 р.
2. Закон України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” від 22 жовт. 1993 р. № 3551-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
3. Закон України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” від 20 груд. 1991 р. № 2011-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
4. Конституція України від 28 черв. 1996 р.
5. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції

та/або у забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості нижніх кінцівок / затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2015 р. № 407. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.

6. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом інвалідів війни / затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2012 р. № 503. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

7. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи / затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2011 р. № 1198. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.

8. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом воїнів-інтернаціоналістів /затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 9 берез. 2011 р. № 223. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

9. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для будівництва (придбання) житла для військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, для відселення їх із закритих та віддалених від населених пунктів військових гарнізонів / затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 4 берез. 2013 р. № 157. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

10. Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень в Українській РСР: Постанова Ради Міністрів УРСР і Української республіканської ради професійних спілок від 11 груд. 1984 р. № 470. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

*Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.*