



СПЕЦІАЛЬНА ДОПОВІДЬ

УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ НА ЖИТЛО

КИЇВ - 2020

Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини підготовлена з використанням матеріалів дослідження щодо забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб та компенсації за зруйноване й пошкоджене житло з урахуванням порівняльного європейського досвіду, узагальненого за підтримки Ради Європи в межах Проєкту «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» на замовлення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

За повного або часткового відтворення матеріалів цієї публікації посилання на видання обов'язкове. Електронна версія: www.ombudsman.gov.ua.

3MCT

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ ТА АБРЕВІАТУР	9
---	---

ВСТУПНЕ СЛОВО

УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ	13
---	----

РОЗДІЛ 1. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ВПО НА ЖИТЛО

1.1. Місця компактного проживання ВПО	19
1.2. Державна програма «Доступне житло»	21
1.3. Регіональні (місцеві) житлові програми, які адмініструються Держмолодьжитлом	23

РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ВПО НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТИМЧАСОВИМ ЖИТЛОМ

2.1. Формування фондів житла для тимчасового проживання	27
2.2. Критерії надання житла. Міжнародний досвід та українські реалії	32

РОЗДІЛ 3. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА КОМПЕНСАЦІЮ ТА РЕСТИТУЦІЮ ЗА ЗРУЙНОВАНЕ ТА ПОШКОДЖЕНЕ ЖИТЛО

ПЕРЕЛІК

УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ ТА АБРЕВІАТУР

АТО/ООС	-	Антитерористична операція/Операція об'єднаних сил
АМК	-	Антимонопольний комітет
ВПО	-	внутрішньо переміщена особа
ВЦА	-	військово-цивільна адміністрація
ДЕРЖМОЛОДЬЖИТЛО	-	Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву
ЄСПЛ	-	Європейський суд з прав людини
КАЗНАЧЕЙСТВО	-	Державна казначейська служба України
КЦЗ УКРАЇНИ	-	Кодекс цивільного захисту України
МІНВETERАНІВ	-	Міністерство у справах ветеранів України, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб
МІНРЕІНТЕГРАЦІЇ	-	Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України
МКП	-	місця компактного проживання
МТОТ	-	Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України
ОДА	-	обласна державна адміністрація
ОМС	-	органи місцевого самоврядування
ПАРЕ	-	Парламентська Асамблея Ради Європи
РФ	-	Російська Федерація
УВКБ	-	Управління Верховного комісара ООН у справах біженців
УПОВНОВАЖЕНИЙ	-	Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

ВСТУПНЕ СЛОВО

УПОВНОВАЖЕНОГО
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
З ПРАВ ЛЮДИНИ



У зв'язку з наявним міжнародним збройним конфліктом, наслідком якого є тимчасова окупація частини території України, питання інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення є одним із першочергових завдань для держави.

Урядом впроваджуються заходи, спрямовані на розв'язання проблеми внутрішнього переміщення, створення ефективних інструментів державного управління, задоволення нагальних і постійних потреб внутрішньо переміщених осіб.

Проте досі невирішеними залишаються питання забезпечення житлом цієї категорії осіб, що не дають їм повною мірою інтегруватися в приймаючі громади.

Стаття 47 Конституції України гарантує кожному право на житло. Це означає надання державою громадянам, які потребують соціального захисту, щонайменше житла для тимчасового проживання.

Водночас на сьомому році збройного конфлікту жоден орган державної влади не володіє інформацією щодо кількості внутрішньо переміщених осіб, які потребують забезпечення житлом.

Відсутність ефективного механізму розв'язання житлового питання для вказаної категорії населення призводить до підвищення рівня соціальної

напруги, зниження довіри до держави та недотримання одного з ключових принципів постконфліктного врегулювання – врахування інтересів і дотримання прав осіб, які стали жертвами конфлікту та/або проживали на окупованих територіях, внутрішньо переміщених осіб, а також осіб, які захищали суверенітет та територіальну цілісність.

За моєї ініціативи Проектом Ради Європи в Україні «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» було проведено дослідження питання забезпечення доступу внутрішньо переміщених осіб до житла та реалізації ними права на житло, на основі якого підготовлено цю спеціальну доповідь.

Висловлюю щиру вдячність Проекту за багаторічну співпрацю, спрямовану на розбудову миру в нашій державі, та переконана, що й надалі наші спільні заходи сприятимуть розвитку системи захисту прав в Україні.

Уповноважений Верховної Ради України
з прав людини
Людмила Денісова

Київ, 2020 рік

РОЗДІЛ 1

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ВПО НА ЖИТЛО

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ВПО НА ЖИТЛО

Станом на серпень 2020 року в Україні обліковано 1 451 496 осіб, які внаслідок збройної агресії РФ проти України вимушені були покинути своє постійне місце проживання. Для територіальних громад збільшення чисельності населення спричинило додаткове навантаження на інфраструктуру (зокрема житлової сфери), а також значне зростання цін на оренду житла, що в умовах низького рівня оплати праці та складності працевлаштування ще більш обтяжило становище, в якому опинилися ВПО.

За останні 2,5 роки до Уповноваженого надійшло 82 звернення від ВПО щодо порушення їхнього права на забезпечення житлом, зокрема з питань надання їм житла для тимчасового та постійного проживання. Ці звернення та проведені в подальшому моніторингові візити свідчать, що рішення, які приймалися державою від початку внутрішнього переміщення, були спрямовані здебільшого на тимчасове розв'язання житлових питань для понад одного мільйона сімей ВПО, зокрема:

- забезпечення прихистком у знайомих або родичів, на тимчасово вільних нежитлових площах: в готелях, школах, лікарнях, будинках та базах відпочинку (переважно літніх), санаторіях усіх форм власності в громадах міст і селищ по всій контрольованій Україною території;
- надання адресної допомоги для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, сприяння у вирішенні першочергових побутових та соціальних проблем, працевлаштування, охорони здоров'я, освіти.

1.1. Місця компактного проживання ВПО

З початком вимушеного переміщення громадян із районів проведення бойових дій та тимчасово окупованих територій інфраструктура приймаючих громад виявилась не готовою до різкого збільшення мешканців.

Більшість ОМС забезпечили розміщення ВПО, використовуючи для цього всі наявні приміщення.

Упродовж 2014 року та на початку 2015 року як місця компактного проживання для ВПО використовувались будь-які незайняті нежитлові приміщення всіх форм власності в громадах міст і селищ по всій контрольованій Україною території.

На кінець 2015 року в Україні було зафіксовано 196 місць компактного проживання ВПО, в яких проживало 9 088 осіб (із них 87 людей похилого віку, 29 осіб з інвалідністю та 401 дитина).

Наразі за інформацією, наданою ОДА на запити Уповноваженого, в Україні обліковується 170 місць компактного проживання ВПО із загальною кількістю 13 078 місць, в яких проживає 6 960 осіб (з них 2 014 осіб похилого віку та 1 653 дітей).

У трьох найближчих до конфлікту областях – Дніпропетровській, Запорізькій та Харківській, за фінансової підтримки Уряду Німеччини у 2015 році були побудовані транзитні містечка модульного типу. Попри те, що строк експлуатації модульних містечок вже закінчився, у них надалі проживають ВПО.

Приклад

У модульному містечку для ВПО у м. Нікополь, що було розраховане на тимчасове проживання 456 осіб, проживає на даний час 161 особа, із них 41 дитина. Регламентний строк експлуатації модульних споруд складає три роки, і закінчився він у 2018 році. Нікопольська міська влада готова забезпечити належні умови для проживання ВПО у цьому містечку. Для цього необхідно провести капітальний ремонт будівель. Вартість робіт становитиме 40,0 млн гривень, але в місцевому бюджеті на поточний рік кошти на це не передбачено.

Чинне законодавство України не надає визначення поняттю «місце компактного проживання» (лише наводить переліки, що можуть використовуватись із цією метою), не встановлює підстав для переселення ВПО з таких приміщень або ж заборони на їх виселення. На сьогодні жодним нормативно-правовим актом не встановлено механізму компенсації за використання приміщень для розміщення ВПО, якщо такі приміщення є приватною власністю. Тому конфлікти щодо подальшого проживання в таких місцях між ВПО та власниками об'єктів є прогнозованими та довготривалими.

Приклад

У пансіонаті ТОВ «Джерело Пуці-Водиці» м. Київ конфлікт між власником пансіонату та ВПО триває з 2014 року. Мешканцям пансіонату неодноразово пропонувалися альтернативні місця для розселення – гуртожитки в містах Бородянка, Кривий Ріг, Нікополь, Павлоград, Харків, Запоріжжя, Дніпро та Київ. У 2016 році мешканців було повідомлено, що у зв'язку з початком ремонтних робіт у пансіонаті буде відключено електроенергію та водопостачання. Разом із тим власником пансіонату було запропоновано в обмін на звільнення приміщень благодійну допомогу – одноразову виплату в розмірі 6 тис. грн на одного члена сім'ї або придбання двох соток землі в Київській області для тих, хто має намір розпочати будівництво власного житла. Вказаною пропозицією скористалось 6 сімей, проте, отримавши кошти, 4 з них відмовилися полишати пансіонат.

За рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва власнику пансіонату з грудня 2019 року заборонено використовувати нежитлові приміщення пансіонату, що знаходяться в критично-аварійному стані, відповідно непридатні для проживання.

Тож виникає ситуація, коли порушуються права ВПО на безпечні умови проживання, встановлені статтею 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII (далі – Закон № 1706-VII). Водночас порушуються вимоги статті 319 Цивільного кодексу України, оскільки власник пансіонату не може розпоряджатися своїм майном на власний розсуд.

Згідно з вимогами статті 9 Закону № 1706-VII, ВПО мають право на оплату вартості комунальних послуг, електричної та теплової енергії, природного газу в місцях компактного

поселення внутрішньо переміщених осіб (містечках зі збірних модулів, гуртожитках, оздоровчих таборах, будинках відпочинку, санаторіях, пансіонатах, готелях тощо) за відповідними тарифами, встановленими на такі послуги та товари для населення.

Проте всупереч цьому в МКП у м. Павлоград Дніпропетровської області й смт Ворзель Київської області встановлено тарифи за комунальні послуги, що суттєво перевищують загальноміську вартість на такі послуги.

Приклад

Павлоградською міською радою у бюджеті на 2020 рік не передбачено дотації для компенсації комунальних платежів сім'ям ВПО, які проживають у модульному містечку, окрім сімей із дітьми віком до трьох років. Така сама ситуація з оплатою комунальних послуг склалася для МКП, що знаходиться у колективному підприємстві Санаторій «Перемога» у смт Ворзель.

Необхідно зазначити, що наразі в модульних містечках та інших місцях компактного проживання ВПО залишилися проживати здебільшого пенсіонери, особи з інвалідністю (сім'ї, де є діти з інвалідністю) або інші соціально незахищені категорії населення. Сукупний дохід таких сімей (осіб) не завжди дає змогу повною мірою покривати видатки на комунальні послуги. Тому встановлення необґрунтовано високих тарифів та відсутність дотацій із місцевих бюджетів на оплату житлово-комунальних послуг для ВПО, які проживають у модульних містечках, призводить до утворення заборгованості перед постачальниками послуг та, відповідно, припинення надання таких послуг.

Існуючі механізми забезпечення ВПО житлом внаслідок недостатнього фінансування з державного та місцевих бюджетів не можуть задовольнити їх потреби у доступному та тимчасовому житлі. На державному рівні й досі відсутні офіційні дані щодо потреб ВПО у житлі, у тому числі й узагальнена інформація щодо кількості ВПО, яким житло було надано за підтримки держави або ОМС.

Першочерговим завданням для держави має бути створення умов для придбання ВПО власного житла за доступну ціну. Разом із тим для тих ВПО, які не мають можливості придбати житло у власність, на державному рівні повинні функціонувати ефективні й прозорі механізми забезпечення соціальним та тимчасовим житлом.

1.2. Державна програма «Доступне житло»

Незважаючи на існування в Україні правових механізмів участі ВПО у програмі «Доступне житло»¹ та її популярність серед них, більшість родин ВПО фінансово неспроможні покрити 50% вартості будівництва (придбання) доступного житла. У зв'язку з цим багато з них або не беруть участі в цій програмі, або подають заяви на отримання державної підтримки, але, отримавши позитивне рішення про надання підтримки, через відсутність власних

¹ Деякі питання Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву»: постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2010 року № 670.

фінансових можливостей відкладають розгляд такого придбання на наступні періоди. Реєстраційний номер кандидата в черзі на житло в такому випадку не змінюється. Водночас ті ВПО, які є достатньо фінансово спроможними для участі в цій програмі, через недостатнє державне фінансування програми в період з 2017 року до червня 2020 року включно також не змогли задовольнити свій попит на доступне житло.

Загальний обсяг фінансування програми «Доступне житло» становив у 2017 році – 30 млн грн²; у 2018 році – 100 млн грн³; у 2019 році – 400 млн грн⁴; у 2020 році (включно до червня) – фінансування програми «Доступне житло» скасовано внаслідок пандемії COVID-19 та необхідності перенаправлення коштів на інші потреби, що значно уповільнило темпи забезпечення ВПО доступним житлом.

Нестача фінансування є однією з причин формування великих черг з осіб, які вже включені до переліку претендентів на отримання державної підтримки та перебувають на стадії її очікування. За офіційною інформацією Держмолодьжитло, станом на 1 травня 2020 року загальна кількість зареєстрованих заяв для отримання державної підтримки становила понад 16,7 тис., з них майже 10,8 тис. заяв було подано ВПО.⁵

Загалом за період з 2017 року до травня 2020 року включно державну підтримку було надано 901 ВПО, із них 886 – за рахунок коштів державного бюджету та 15 – за кошти місцевого бюджету⁶. У співвідношенні до загальної чисельності зареєстрованих заяв від ВПО показники забезпечення їх доступним житлом є такими, що не відповідають попиту. Відсутність критеріїв визначення пріоритетності доступу до житлової програми призводить до формування загальної черги для ВПО, учасників АТО та інших громадян, що в умовах недостатнього фінансування (розподіленого непропорційно облікованій кількості ВПО у регіонах), як наслідок, обмежує можливості ВПО для участі в Програмі.

² Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1801-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

³ Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07 грудня 2017 року № 2246-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.

⁴ Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23 листопада 2018 року № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>.

⁵ Інформація Державної спеціалізованої установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» у листі від 22.05.2020 № 548/05.1.

⁶ У 2017 році за рахунок коштів державного бюджету отримали державну підтримку на будівництво (придбання) доступного житла – 91 сім'я (обсяг наданої підтримки склав 29 646,2 тис. грн), з них 62 сім'ї ВПО (обсяг наданої підтримки склав 23 296,8 тис. грн), за рахунок коштів місцевого бюджету – 20 сімей (обсяг наданої підтримки склав 4 935,0 тис. грн), з них жодна ВПО не отримали підтримки. У 2018 році за рахунок коштів державного бюджету підтримку отримали – 237 сімей (обсяг наданої допомоги склав 85 259,3 грн), з них 171 сім'я ВПО (обсяг наданої підтримки склав 68 485,6 тис. грн), за рахунок коштів місцевого бюджету – 26 сімей (обсяг наданої підтримки склав 9 773,9 тис. грн), з них 10 сімей ВПО (обсяг наданої підтримки склав 4 792,5 тис. грн). У 2019 р. за рахунок коштів державного бюджету – 877 сімей (обсяг наданої підтримки склав 346 874,8 тис. грн), з них 653 сім'ї ВПО (обсяг наданої підтримки склав 285 452,6 тис. грн), за рахунок коштів місцевого бюджету – 96 сімей (обсяг наданої підтримки склав 26 227,1 тис. грн), з них 5 сімей ВПО (обсяг наданої підтримки склав 1 625,3 тис. грн). У 2020 році за рахунок коштів державного бюджету – жодна особа не отримала державну підтримку, за рахунок коштів місцевого бюджету – 4 сім'ї (обсяг наданої підтримки склав 1 196,0 тис. грн), із них жодна ВПО не отримала підтримки.

Невизначеність на законодавчому рівні процесу формування черги заявників, які претендують на отримання державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла, призводить до того, що з неї не виключаються особи, які вже отримали державну підтримку або отримали підтримку за іншими державними житловими програмами, а також померлі особи. Окрім цього, через відсутність чітких правил формування черги мають місце випадки, коли декілька заявників з однієї родини подають окремі заяви про отримання державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла.

Окремі критерії надання державної підтримки на придбання доступного житла суттєво обмежують право ВПО на вільний вибір місця проживання. Так, в межах програми «Доступне житло» ВПО можуть отримати фінансування на придбання житла лише в регіоні їх фактичного проживання, що має підтверджуватись довідкою про взяття на облік ВПО, і це житло має бути обов'язково в новобудовах. Водночас будівництво нового житла здійснюється не в усіх регіонах країни, а вартість житла на вторинному ринку значно дешевша, вона не гіршої якості та не залежить від регіональних можливостей нового будівництва.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 року № 819 «Деякі питання забезпечення громадян доступним житлом» державна підтримка для будівництва (придбання) доступного житла надається сім'ям та одиноким особам лише один раз. Тому у випадках, коли до початку збройного конфлікту та вимушеного переміщення особи вже отримували таку підтримку, покинувши своє постійне місце проживання, стати учасниками програми ще раз такі особи вже не мають права.

Крім того, не всі комерційні забудовники виявляють бажання співпрацювати з ВПО в межах програми «Доступне житло», оскільки це передбачає встановлення державного нагляду за ходом будівництва та привертає підвищену увагу контролюючих органів.

1.3. Регіональні (місцеві) житлові програми, які адмініструються Держмолodgeжитлом

Під час моніторингу програм, які реалізуються регіональними управліннями Держмолodgeжитло, встановлено, що на регіональному рівні станом на кінець травня 2020 року працює 123 житлові програми. Переважна більшість цих програм спрямовані на надання пільгових довгострокових кредитів та розраховані на забезпечення житлом молоді незалежно від того, чи є вони ВПО.

Цільових програм, метою яких є забезпечення ВПО житлом, на регіональному рівні майже немає. За відсутності достатніх фінансових ресурсів для реалізації житлових програм ОМС необхідно залучати національних і міжнародних донорів, юридичних і приватних осіб, а також напрацювати власні умови співфінансування проєктів за рахунок коштів обласного та місцевих бюджетів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Кабінету Міністрів України розробити та подати на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо визначення поняття «місце компактного проживання внутрішньо переміщених осіб».

Міністерству з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України розробити та подати на розгляд Уряду проект акта щодо визначення:

- механізмів компенсації власникам приміщень, що використовуються як місця компактного проживання ВПО;
- підстав та умов для переселення ВПО із зайнятих ними тимчасових приміщень.

Міністерству соціальної політики України, Міністерству з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України розробити та запровадити механізм оцінки потреб ВПО у забезпеченні житлом, включивши відповідні дані до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Міністерству розвитку громад та територій України спільно з Державним фондом сприяння молодіжному житловому будівництву розробити та подати на розгляд Уряду проект постанови Кабінету Міністрів України про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 року № 819 «Деякі питання забезпечення громадян доступним житлом», передбачивши у ній:

- окрему черговість на отримання державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла за категоріями ВПО, учасники АТО та ін., механізм пропорційного розподілу фінансування відповідно до чисельності ВПО, облікованій у регіоні;
- порядок ведення реєстру осіб, які претендують на отримання державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла, визначивши в ньому право участі у програмі лише для одного члена сім'ї та підстави, за яких ВПО буде вилучено з таких списків;
- право ВПО придбати житло, як учасник державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла, у будь-якій адміністративно-територіальній одиниці без урахування фактичного місця проживання, зазначеного у довідці про взяття на облік як ВПО.

Місцевим державним адміністраціям (військово-цивільним адміністраціям) спільно з органами місцевого самоврядування активізувати роботу щодо розроблення регіональних (місцевих) програм, спрямованих на забезпечення житлом виключно ВПО, та щороку передбачати кошти в обласних та місцевих бюджетах на їх реалізацію, залучати національних і міжнародних донорів, юридичних та приватних осіб.

РОЗДІЛ 2

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ВПО НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТИМЧАСОВИМ ЖИТЛОМ

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ВПО НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТИМЧАСОВИМ ЖИТЛОМ

2.1. Формування фондів житла для тимчасового проживання

До 2017 року, у зв'язку з відсутністю джерел фінансування фондів житла для тимчасового проживання, а також не проведення інвентаризації вільних та придатних для проживання житлових приміщень, такі фонди на місцевому рівні практично не формувалися, а там, де вони були створені – не поповнювалися. Тому передбачене статтею 9 Закону № 1706-VII право ВПО на тимчасове житло, не реалізовувалось ними в повному обсязі.

Розширення сфери дії постанови Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 року № 422 «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями фондів житла для тимчасового проживання» (далі – Постанова № 422) на ВПО та прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 04 жовтня 2017 року № 769 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на Сході України» (далі – Постанова № 769) дало можливість для ОМС сформувати або поповнити фонди житла для тимчасового проживання завдяки придбанню, будівництву, реконструкції, капітальному ремонту об'єктів житлового фонду комунальної власності та найголовніше – надати таке житло ВПО у тимчасове користування.

Загальний обсяг розподілених у 2017 році коштів субвенції становив 17 млн грн, 2018 року – 34 млн грн, 2019 року – 34 млн гривень. На 2020 рік, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14 листопада 2019 року № 294-IX, передбачено видатки бюджетних коштів загального фонду на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на Сході України, у розмірі лише 20 млн гривень.

У частині забезпечення ВПО тимчасовим житлом кошти субвенції мали розподілятися між місцевими бюджетами на реалізацію таких заходів:

- будівництво, реконструкція, капітальний ремонт об'єктів житлового фонду комунальної власності, в тому числі об'єктів соціального призначення, для надання житлових приміщень ВПО;
- реконструкція, капітальний ремонт об'єктів житлового фонду комунальної власності для надання в тимчасове користування ВПО;
- придбання у комунальну власність житла для надання в тимчасове користування ВПО.

Разом із тим фактично розподілені місцевим бюджетам кошти субвенції в період 2017 – 2019 років у частині забезпечення ВПО тимчасовим житлом були спрямовані лише на придбання в комунальну власність житла для надання в тимчасове користування ВПО, залишаючи поза увагою зазначені вище заходи.

Приклад

Єдине виключення становили розподілені в 2019 році кошти субвенції бюджету м. Первомайськ Харківської області для с. Єфремівка на реалізацію проєкту «Реконструкція громадської будівлі (колишнього дитячого навчального закладу с. Троїцьке) під житлову будівлю тимчасового розміщення ВПО в с. Троїцьке Первомайського району Харківської області». Однак у зв'язку з рішенням Антимонопольного комітету (опубліковано 21.12.2019) щодо скасування рішення Єфремівської ради про визнання переможця процедури закупівлі (відкриті торги), субвенція не була використана та була повернута до державного бюджету.

Мінреінтеграції під час погодження заходів та об'єктів, на які спрямовуються кошти субвенції, не враховувалося, що наразі на місцевому рівні характерною є питома вага участі в реконструкції та капітальному ремонті гуртожитків та будівель, які знаходяться в комунальній власності громад, можуть бути використані для тимчасового проживання ВПО.

Приклад

У Сумській області в комунальній власності Боромлянської сільської ради Тростянецького району знаходиться двоповерховий 16-квартирний будинок (загальна площа – 938,8 м², житлова площа – 525 м²), який потребує капітального ремонту (кошторисна вартість капітального ремонту становить орієнтовно 4,5 млн грн); у комунальній власності Угрюпської селищної ради Краснопільського району перебуває гуртожиток колишнього цукрового заводу загальною площею 328,3 м² (11 кімнат житловою площею 238,5 м²), є водовідведення, електричне опалення та водопровід, але вони відключені від мереж. У Луганській області визначено об'єкти житлового фонду, які можна використати при створенні фондів житла для ВПО, однак вони потребують капітального ремонту або реконструкції тощо.

Під час погодження об'єктів і заходів, що можуть бути реалізовані за рахунок коштів субвенції, доцільно встановити обов'язковий відсотковий мінімум для заходів, спрямованих на реконструкцію та капітальний ремонт об'єктів житлового фонду комунальної власності, які можуть бути надані ВПО в тимчасове користування. Такий підхід забезпечить баланс між інтересами ОМС в частині формування фондів житла для тимчасового проживання та потребами ВПО у тимчасовому житлі.

Неврегульованим наразі є правовий статус Комісії, яка здійснює розгляд переліку об'єктів та заходів, що можуть реалізовуватись за рахунок коштів субвенції, зокрема вимоги щодо її прав та обов'язків, відповідальності, строків розгляду заявок тощо.

Норма Постанови № 769 щодо строку реалізації заходів із будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів житлового фонду, який повинен становити не більш ніж один рік, не дає можливості ОМС придбавати житло, яке будується, та провести капітальний ремонт житлових об'єктів, які перебувають у комунальній власності, адже такі заходи потребують значних часових затрат.

Негативний вплив на формування фондів житла для тимчасового проживання є практика щодо розподілу субвенції наприкінці бюджетного періоду, що створює ризики невикористання коштів за призначенням та недосягнення мети надання субвенції⁷. Таким прикладом є розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 року № 1156-р «Про розподіл у 2019 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на Сході України».

У цілому, бюджетна програма за три роки функціонування зарекомендувала себе як ефективний механізм реалізації заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на Сході України.

Завдяки розподіленню у 2017 – 2019 роках коштів субвенції між місцевими бюджетами в частині реалізації заходів, спрямованих на забезпечення ВПО тимчасовим житлом, ОМС на умовах співфінансування отримали реальне джерело формування фондів житла для тимчасового проживання.

Зокрема, за рахунок розподілених у 2017 році коштів субвенції на умовах співфінансування було придбано 72 квартири для тимчасового проживання ВПО, що дало змогу забезпечити тимчасовим житлом 238 ВПО. У 2018 році – 116 квартир, що дало змогу забезпечити тимчасовим житлом 360 ВПО.⁸

Приклад

У м. Маріуполі було придбано 63 квартири та забезпечено тимчасовим житлом 215 ВПО, у м. Покровську – 9 квартир та забезпечено тимчасовим житлом 23 ВПО. Розподіл та надання придбаних у комунальну власність квартир для тимчасового проживання ВПО здійснювалися за системою нарахування балів з урахуванням критеріїв вразливості громадян, які на державному рівні закріплені не були до 2019 року (на державному рівні були закріплені в постанові Кабінету Міністрів України від 26 червня 2019 року № 582 «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб і Порядку надання в тимчасове користування житлових приміщень із фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб» (далі – Постанова № 582)).

⁷ Відповідно до вимог частини першої статті ⁵⁷ Бюджетного кодексу України не пізніше ³¹ грудня поточного бюджетного періоду або останнього дня іншого бюджетного періоду Казначейство закриває всі рахунки, відкриті у поточному бюджетному періоді для виконання бюджету. Згідно з пунктом ⁹ Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від ^{15.12.2010} № ¹¹³² «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів», обсяг субвенцій із державного бюджету, не використаний на кінець бюджетного періоду, перераховується в останній робочий день такого періоду органами Казначейства до державного бюджету, якщо інше не передбачено Бюджетним кодексом України та/або законом про державний бюджет України.

⁸ За інформацією Мінреінтеграції, за рахунок коштів розподіленої у ²⁰¹⁸ році субвенції на умовах співфінансування у м. Маріуполі було придбано у комунальну власність ⁶⁸ квартир; м. Родинське – ³ квартири; смт Велика Новосілка – ¹⁰ квартир; м. Лиман – ² квартири; м. Покровськ – ⁹ квартир; м. Кривий Ріг – ¹⁵ квартир; м. Золоте – ³ квартири; м. Попасна – ⁶ квартир.

Проте як не використані, за результатами виконання державного і місцевих бюджетів за 2018 рік, до державного бюджету було повернуто понад 3,6 млн грн, що складає 10,5% обсягу відповідної субвенції⁹. Загальна кількість придбаного у 2017 – 2019 роках житла налічує 255 квартир та 2 житлові будинки.

Надзвичайно важливим чинником для успішності програми з надання тимчасового житла для ВПО є активна позиція ОМС, які наразі ще не усвідомлюють переваги участі в Програмі, яка потрібна не тільки ВПО, а й приймаючим громадам. Адже більш як 70% об'єктів комунальної форми потребують реконструкції або капітального ремонту, а приміщення, придбані за рахунок коштів субвенції для надання у тимчасове користування ВПО, не виключаються зі складу фонду житла для тимчасового проживання. Беручи участь у Програмі, ОМС та місцеві державні адміністрації мають можливість виконувати вимоги Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII в частині забезпечення ВПО тимчасовим житлом.

Нині нормативно-правова база передбачає різні механізми функціонування двох фондів житла для тимчасового проживання, відповідно до яких порядки надання житла для ВПО за рахунок субвенції різняться. Зокрема:

1. Фонд житла для тимчасового проживання, який формується відповідно до вимог Постанови № 422. Згідно з постановою ВПО не надається жодного переважного або першочергового права на отримання житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання, не визначаються умови розподілу та надання таких приміщень ВПО. До ВПО застосовуються обов'язкові вимоги щодо середньомісячного сукупного доходу сім'ї за попередні шість місяців. Фактично (до червня 2019 р.) ОМС самостійно визначали критерії для розподілу та надання ВПО житлових приміщень із фондів житла для тимчасового проживання та затверджували їх своїми рішеннями. На місцевому рівні зазначені вище критерії були або різними, або взяті за основу з тих рішень ОМС, які першими почали функціонувати на практиці.

2. Фонд житла для тимчасового проживання ВПО, який формується відповідно до вимог Постанови № 582¹⁰. Прийняття цієї постанови закріпило правові гарантії отримання житлових приміщень із фондів житла для тимчасового проживання виключно для потреб ВПО, запровадило єдиний механізм бальної системи оцінювання потреб у житлі ВПО, з урахуванням якої здійснюється надання ВПО житлових приміщень із фондів житла для тимчасового проживання ВПО. Середньомісячний сукупний дохід сім'ї за попередні шість місяців виключено з обов'язкових умов та віднесено до загальних критеріїв (нараховуються за наявності підстав) тощо.

⁹ Протокол засідання Комітету Верховної Ради України з питань бюджету від 11.12.2019 р. № 17.

¹⁰ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/582-2019-%D0%BF#Text>.

Попри те, що прийняття Постанови № 582 заклало фундамент для розбудови єдиного й прозорого по всій території України правового механізму формування фондів житла для тимчасового проживання ВПО та відповідно відносно прозорого механізму розподілу й надання житлових приміщень із цих фондів для найбільш уразливих категорій із числа ВПО, за результатами проведеного моніторингу практики формування та забезпечення таким житлом ВПО було встановлено наступне.

Чинна нормативно-правова база рекомендує ОМС, а в разі їх відсутності – відповідним ВЦА, починаючи з 2019 року, передбачати у відповідних місцевих бюджетах кошти на формування фондів житла для тимчасового проживання ВПО з урахуванням потреби в наданні такого житла. Однак на місцевому рівні ці фонди майже не формуються через відсутність джерел фінансування. Вільні та придатні для проживання житлові об'єкти комунальної власності громад, які можуть бути включені до фондів житла для тимчасового проживання ВПО та надані у тимчасове користування, у переважній більшості громад наразі відсутні.

Наразі фонди житла для тимчасового проживання ВПО або сформувалися завдяки розподіленню коштів субвенції шляхом придбання на умовах співфінансування квартир у комунальну власність, або тільки формуються, в тому числі й за допомогою міжнародної грантової підтримки.

Прикладом надання підтримки ОМС у забезпеченні ВПО житлом є діяльність Українського фонду соціальних інвестицій (далі – УФСІ).

Приклад

Починаючи з 2015 року, у рамках проєкту «Сприяння розвитку соціальної інфраструктури. УФСІ.V», донором якого виступив Уряд Німеччини через банк розвитку KfW, у Харківській, Дніпропетровській, Запорізькій областях та у м. Львів було відремонтовано 17 житлових об'єктів (створено 119 квартир та 192 кімнати у гуртожитках, що дало змогу забезпечити близько 780 ВПО соціальним житлом). Здебільшого, були використані нежилі приміщення, що знаходилися в комунальній власності територіальних громад (корпуси медичних закладів, закриті дитячі садочки, колишні гуртожитки, готелі тощо, більшість з яких перебували у незадовільному стані). Облаштоване житло надавалося ОМС ВПО відповідно до вимог Закону України від 12 січня 2006 року № 3334-IV «Про житловий фонд соціального призначення».

Наразі впроваджується 13 субпроєктів щодо реконструкції приміщень (житлових і нежитлових), які знаходяться у комунальній власності територіальних громад Запорізької, Дніпропетровської, Харківської та підконтрольних Уряду України територій Луганської й Донецької областей. У рамках субпроєктів заплановано облаштувати 121 квартиру для тимчасового проживання ВПО, що дасть змогу забезпечити тимчасовим житлом приблизно 300-350 ВПО, у залежності від складу родин. Після завершення робіт з облаштування житла заплановано його включення до фонду житла для тимчасового проживання ВПО, згідно з вимогами Постанови № 582.

Водночас, облаштовуючи житло для ВПО, у тому числі й у рамках проєктів УФСІ, місцева влада стикається з труднощами в управлінні такими фондами та розподілі житла серед ВПО. Зокрема, це стосується використання визначеної згаданою Постановою № 582 бальної системи, яка практично унеможлиблює надання житлових приміщень для тимчасового проживання кваліфікованим спеціалістам (медикам, вчителям тощо) з числа ВПО, в яких громади відчують суттєву потребу. Проблема полягає в тому, що зазначена бальна система надає значні переваги соціально незахищеним ВПО і не дозволяє ОМС залучити необхідних їм фахівців із числа ВПО шляхом забезпечення їх принаймні тимчасовим житлом.

2.2. Критерії надання житла. Міжнародний досвід та українські реалії

Досвід країн, що постраждали від збройного конфлікту, свідчить, що, як правило, єдиного факту, що вказував би на статус переміщеної особи, достатньо, щоб мати право на отримання житла, та оскільки більшість країн, у яких проводили дослідження, не можуть розв'язувати житлову проблему для всіх переміщених осіб, довелося розставити пріоритети серед деяких уразливих категорій ВПО. Ця вразливість має в основному соціально-економічні характеристики. Загалом переміщені особи, які проживають у колективних центрах або таборах ВПО, вважаються одними з найбільш уразливих людей і їх розселяють у пріоритетному порядку.

Наприклад, у Боснії і Герцеговині існують обмеження в доступі до житла для постійного проживання для уразливих ВПО, особливо для тих, у кого ніколи не було власності до конфлікту. У Хорватії пріоритет визначають на основі критеріїв, що стосуються соціального статусу й доходів членів сім'ї, кількості членів сім'ї, часу, проведеного в організованому житлі (для переміщених осіб, які жили в таборах) або статусу житла (для тих, які повернулися на колишнє місце проживання).

Згодом критерії для отримання житла змінилися – пріоритет було визначено на основі вивчення статусу житла, умов життя, проживання на субсидованій території, доходу, освіти, віку, членів сім'ї та кількості дітей, іншого правового статусу, який набувається за спеціальними правилами.

У Грузії створили систему, засновану на балах, щоб обрати найбільш уразливих ВПО для пріоритетного розміщення. Деякі з основних категорій уразливості: соціально-економічний стан сім'ї, кількість членів сім'ї, статус особи з інвалідністю, статус ветерана війни, наявність військових нагород, члени сім'ї – особи похилого віку, проживання в суспільно важливій будівлі, проживання в орендованому житлі або з родичами/друзями без орендної плати, сім'ї на межі виселення зі свого нинішнього житла тощо.

У Молдові для ВПО не існує чітких критеріїв і процедур пошуку житла. Для отримання статусу ВПО важливу роль відігравали два критерії: бути вихідцем із території, що не контролюється державою (регіон Придністров'я) і не мати можливості повернутися.

У Сербії домогосподарства/фізичні особи повинні були виконати один або декілька з 11 критеріїв уразливості УВКБ ООН. До таких критеріїв уразливості, зокрема, належать: бідність, умови життя, інвалідність, самотні батьки, літні люди, вразливі неповнолітні та інші особи, які потребують фізичного або юридичного захисту.

Досвід зазначених вище країн засвідчив, що для розв'язання житлової проблеми вимушених переселенців потрібен час, а для розміщення всіх ВПО зазвичай потрібні десятиліття. Такі тривалі часові рамки спричинені відсутністю достатньої кількості житлових будинків. Наприклад, деякі з переміщених осіб у Боснії і Герцеговині ще не розселені. Половина грузинських ВПО все ще чекають житла для постійного проживання. На Північному Кіпрі переміщені особи були швидко розміщені в оселях греків-кіпріотів. У Молдові останній будинок у столиці, в якому проживають ВПО з Придністров'я, офіційно був введений в експлуатацію тільки у 2015 році (переміщені в 1993 р.).

В Україні також існує на нормативно-правовому рівні своя система визначення критеріїв для надання доступного житла ВПО, проте вона потребує переосмислення та удосконалення.

Дослідження практики розподілу та надання житлових приміщень із фондів житла для тимчасового проживання ВПО засвідчило низку проблем, які перешкоджають ВПО реалізувати своє право на тимчасове житло. Зокрема, Постанова № 582 передбачає, що для отримання житлових приміщень із фондів житла для тимчасового проживання ВПО зобов'язані проживати в межах певної адміністративно-територіальної одиниці щонайменше протягом року.

Наразі характерними є випадки, коли ВПО (особливо самотні громадяни) взагалі не можуть набрати необхідної кількості балів для отримання житлових приміщень із фондів житла для тимчасового проживання ВПО.

Неузгодженим є перелік пріоритетних і загальних критеріїв. Наприклад, пріоритетні та загальні критерії для багатодітних сімей дублюються. Як пріоритетний критерій сім'я з трьома і більше неповнолітніми дітьми отримує 27 балів, а за загальними критеріями багатодітна сім'я отримує тільки 2 бали на сім'ю. Різне використання юридичних конструкцій призводить до колізій у законодавстві. У зв'язку з цим використання системи нарахування балів потребує подальшого удосконалення.

Не врегульованим також є питання порядку зняття з обліку ВПО, які потребують надання житлового приміщення для тимчасового проживання з фонду житла для тимчасового проживання ВПО.

Усе це порушує права ВПО, передусім тих, які змінюють місце роботи та відповідно й фактичне місце проживання, не мають можливості реалізувати своє право на житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання ВПО, а також право вільного вибору місця проживання.

Отже, варто й надалі продовжити пошук балансу інтересів ВПО та громад, що їх приймають.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Кабінету Міністрів України розглянути можливість надання права ВПО на приватизацію житла за місцем їх тимчасового розміщення чи проживання.

Міністерству з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України розробити та подати в установленому порядку на розгляд Уряду проєкти постанов Кабінету Міністрів України про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України:

1) Від 04.10.2017 № 769 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на Сході України», передбачивши:

- визначення правового статусу Комісії щодо розподілу державної субвенції місцевим бюджетам для підтримки постраждалих територій від збройної агресії на Сході України, вимоги щодо її кількісного складу, права, обов'язки та відповідальність її учасників, строки розгляду заявок;
- строки реалізації заходів, на які спрямовуються кошти субвенції, до двох років;
- право місцевих державних адміністрацій створювати комісії для підготовки пропозицій щодо реалізації заходів у відповідному році за рахунок коштів субвенції на умовах співфінансування;
- граничну вартість на придбання житла у комунальну власність для надання в тимчасове користування ВПО.

2) Від 26.06.2019 № 582 «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб і Порядку надання в тимчасове користування житлових приміщень із фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб», передбачивши:

- підстави для зняття ВПО з обліку таких, що потребують надання житлового приміщення для тимчасового проживання з фонду житла для тимчасового проживання;
- удосконалення системи нарахування балів для отримання ВПО житлових приміщень із фондів житла для тимчасового проживання ВПО та приведення у відповідність до вимог чинного законодавства пріоритетних та загальних критеріїв визначення вразливості ВПО;
- скасування обов'язкової вимоги щодо проживання/перебування протягом року в межах території обслуговування районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських рад, в яких зазначені особи та члени їх сімей перебувають на обліку в Єдиній інформаційній базі даних про ВПО.

Місцевим державним адміністраціям спільно з органами місцевого самоврядування, а у разі їх відсутності – відповідним військово-цивільним адміністраціям активізувати роботу щодо участі у бюджетній програмі «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на Сході України» та щодо формування фондів житла для тимчасового проживання ВПО, передбачати на реалізацію цих заходів кошти обласного та місцевих бюджетів, залучати національних і міжнародних донорів.

РОЗДІЛ 3

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА
КОМПЕНСАЦІЮ ТА
РЕСТИТУЦІЮ ЗА
ЗРУЙНОВАНЕ ТА
ПОШКОДЖЕНЕ ЖИТЛО

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА КОМПЕНСАЦІЮ ТА РЕСТИТУЦІЮ ЗА ЗРУЙНОВАНЕ ТА ПОШКОДЖЕНЕ ЖИТЛО

Під час бойових дій, що тривають понад шість років поспіль, завдано значної матеріальної шкоди цивільному населенню, об'єктам державної та комунальної власності, в тому числі базової інфраструктури. Упродовж цього періоду вжито низку заходів щодо подолання негативних наслідків збройного конфлікту, відновлення пошкоджених та знищених об'єктів різної форми власності, у тому числі житла цивільних осіб. Такі заходи реалізовано зусиллями державних і місцевих органів влади, міжнародними гуманітарними агенціями та організаціями за рахунок надходжень із різних джерел: державного та місцевих бюджетів, цільових грантових чи кредитних програм.

У розділі 5.2 щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні» 2019 року на основі детального моніторингу законодавства та судової практики винесення рішень щодо дотримання прав громадян України, які постраждали від воєнного конфлікту, на забезпечення житлом та реституцію або компенсацію було надано актуальні й сьогодні рекомендації Уряду щодо законодавчого та нормативного врегулювання цієї найскладнішої та найбільш вразливої проблеми, вирішення якої є обов'язком Держави Україна.

У Луганській області (підконтрольна Уряду України територія) станом на 1 липня 2020 року зруйновано й пошкоджено 7 471 об'єкт житлового фонду, з яких пошкоджено 7 017 житлових об'єктів (6 528 житлових будинки приватної форми власності, 489 квартир у багатоквартирних будинках), зруйновано 454 житлові об'єкти (375 житлових будинки приватної форми власності, 79 квартир у багатоквартирних будинках). За оцінками Луганської обласної ВЦА, завдана шкода з розрахунку за показниками опосередкованої вартості спорудження житла в області сягає 679,4 млн грн.

За технічної підтримки міжнародних організацій у 2017 – 2019 роках відновлено 1 810 житлових будинків. За інформацією райдержадміністрацій та міських рад, на цей час потребують відновлення 441 житловий об'єкт на суму 245,4 млн гривень. У Донецькій області (підконтрольна Уряду України територія) зруйновано і пошкоджено 13 269 об'єктів житлового фонду, у тому числі 12 136 житлових об'єктів приватної форми власності.

Повністю відновленими є 7 732 житлових будинки на суму 226,8 млн грн, у тому числі 6 884 житлові будинки приватної форми власності на суму 132,8 млн гривень. Донецька обласна ВЦА зазначає, що відновлення багатоквартирних будинків відбувається за рахунок місцевих бюджетів та з інших джерел, не заборонених законодавством, тоді як основою заходів щодо відновлення приватних будинків є діяльність благодійних організацій.

Станом на 1 липня 2020 року залишаються зруйнованими чи пошкодженими 5 537 житлових об'єктів, у тому числі 5 252 об'єкти житлового фонду приватної форми власності. Обласна ВЦА оцінює потребу в фінансуванні заходів щодо відновлення пошкоджених та зруйнованих об'єктів житлового фонду в розмірі близько 10 млрд гривень.

Відчутною є міжнародна фінансова підтримка. Зокрема, серед найперших таких заходів можна зазначити підписання Фінансової угоди між Україною та Європейським інвестиційним банком: проєкт «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» (Угоду ратифіковано Законом України від 22 квітня 2015 року № 346-VIII), якою передбачено надання рамкової позики в розмірі 200 млн євро, призначеної для фінансування інвестицій у якнайшвидше відновлення маломасштабної багатогалузевої пошкодженої інфраструктури з метою подолання наслідків конфлікту в Східній Україні, зокрема невідкладний ремонт та заходи з підвищення енергоефективності інфраструктури для розселення ВПО. У нинішньому році також відбулось підписання урядами України та Федеративної Республіки Німеччина Угоди щодо співробітництва, згідно з умовами якої передбачено направити 25,5 млн євро на реалізацію проєкту «Житлові приміщення для внутрішньо переміщених осіб».

Масштабні проєкти щодо відновлення постраждалого приватного житлового фонду реалізують міжнародні благодійні організації. Допомогу постраждалому населенню щодо відновлення житла та забезпечення непродуктової допомоги надавали 20 міжнародних агенцій, організацій і фондів, зокрема «Німецька організація міжнародного співробітництва», «Людина в біді», Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Міжнародна організація з міграції, Норвезька рада у справах біженців та інші. Така допомога полягала у:

- відбудові зруйнованого житла цивільних осіб;
- забезпеченні середнього та побіжного ремонтів (відновлення вікон, покрівлі).

На загальнодержавному рівні Урядом України також вжито низку заходів щодо розв'язання житлових проблем осіб, котрі постраждали від конфлікту.

Наприклад, постановою Кабінету Міністрів від 13 грудня 2017 року № 1071 затверджено Державну цільову програму відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, якою передбачалось, що упродовж 2017 – 2020 років буде реалізовано низку заходів за трьома стратегічними напрямками: відновлення критичної інфраструктури та соціальних послуг в основних сферах; економічне відновлення; підвищення соціальної стійкості, розбудова миру та громадської безпеки.

З метою реалізації цих заходів передбачалась потреба у фінансуванні в розмірі понад 10 млрд грн, з яких понад 5,7 млрд грн з державного бюджету, 3,3 млрд грн з місцевих та 1,3 млрд грн з інших джерел. Проте зазначеною Програмою розв'язання житлових питань передбачено виключно шляхом відновлення невеликої частини житлового фонду комунальної власності, зокрема для проживання ВПО.

Варто зауважити про періодичне надання цільового фінансування шляхом виділення коштів резервного фонду державного бюджету, серед яких:

- розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 січня 2015 року № 56-р щодо виділення Донецькій облдержадміністрації 10 млн грн для здійснення заходів, пов'язаних із ліквідацією наслідків надзвичайної ситуації, що сталася 24 січня 2015 року в м. Маріуполі, та надання допомоги постраждалим і сім'ям загиблих (обстріл мікрорайону «Східний»);
 - розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2015 року № 86-р щодо виділення Донецькій ОДА 5 млн грн для здійснення заходів, пов'язаних із ліквідацією наслідків надзвичайної ситуації, що сталася 10 лютого 2015 року у м. Краматорську, та надання допомоги постраждалим і сім'ям загиблих (обстріл м. Краматорськ).
- Відповідні рішення про надання грошової допомоги та компенсації приймалися і на місцевому рівні.

Приклад

З-поміж іншого можна зазначити розпорядження голови Луганської ОДА від 7 квітня 2016 року № 193, яким було виділено субвенцію в розмірі майже 30 млн грн на компенсацію шкоди мешканцям зруйнованого багатоквартирного будинку у м. Лисичанськ; рішення виконавчого комітету Слов'янської міської ради від 7 червня 2019 року № 1383 «Про надання одnorазової матеріальної допомоги громадянам, власникам квартир, будинків приватного сектору (індивідуальної забудови), які зруйновані внаслідок проведення антитерористичної операції в м. Слов'янськ»; розпорядження керівника ВЦА м. Авдіївка Донецької області від 14 листопада 2017 року № 660 «Про надання матеріальної допомоги постраждалим мешканцям м. Авдіївка за рахунок субвенції обласного бюджету Львівської області бюджету м. Авдіївка» та деякі інші.

Проте фінансування та реалізація заходів реституції – відновлення пошкодженого та зруйнованого житлового фонду або ж надання компенсації чи навіть матеріальної допомоги постраждалим особам має несистемний та неструктурований характер.

Одним із ключових факторів неструктурованості таких заходів є те, що за більш ніж 6 років із початку збройного конфлікту державою так і не було створено спеціальної системної нормативно-правової бази, яка регулювала б питання захисту прав осіб, які постраждали від конфлікту, у тому числі й щодо гарантій захисту права власності, реституції і компенсації за втрачене (зруйноване, пошкоджене) майно та житло.

За винятком Закону № 1706-VII абсолютна більшість правових норм стосовно осіб, права і свободи яких у тій чи іншій мірі були порушені збройним конфліктом, розпорошені й надалі серед низки законодавчих загальних актів (Закон України «Про боротьбу з тероризмом» та Цивільний кодекс України нижче наводяться). Крім того, деякі правовідносини врегульовано здебільшого підзаконними актами, що суперечить вимогам статті 92 Конституції України, відповідно до якої тільки законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина.

Наприклад, Порядок надання в тимчасове користування житлових приміщень із фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб затверджено постановою № 582; Порядок надання та визначення розміру грошової допомоги або компенсації постраждалим від надзвичайних ситуацій, які залишилися на попередньому місці проживання, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 року № 947. Питання захисту майнових, житлових прав постраждалих від конфлікту осіб і до цього часу не відображені в спеціальному законі чи комплексному законодавстві, тоді як практика свідчить, що законодавство «загального характеру» не спроможне належним чином відповідати умовам, пов'язаним зі збройним конфліктом.

Попри те, що главою 82 Цивільного кодексу України передбачено не тільки загальні підходи, але й особливості відшкодування шкоди, завданої різними суб'єктами та за різних обставин, застосування цих норм за аналогією закону майже неможливо.

Зі всього масиву законодавства найбільш подібними й теоретично прийнятними до адаптації та застосування є положення КЦЗ України та Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року № 638-IV (далі – Закон № 638-IV), статтю 19 якого визначено, що відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів державного бюджету України відповідно до закону і з наступним стягненням суми цього відшкодування з осіб, якими заподіяно шкоду, в порядку, встановленому законом.

Проте навіть застосування норм Закону № 638-IV щодо питання компенсації чи реституції шкоди, завданої цивільним особам та їх майну, житлу під час збройного конфлікту, є достатньо сумнівним, адже містить лише доволі декларативну норму. Водночас механізму відшкодування, так само як і порядку регресної вимоги держави до осіб, якими заподіяно шкоду, не розроблено, а відповідно не визначено порядку звернення, механізму розрахунку шкоди, методики оцінки, відповідальний орган тощо.

Попри те, що на початковому етапі збройного конфлікту Указом Президента України від 14 квітня 2014 року № 405 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» визначено правову рамку реагування держави, саме ґрунтуючись на положеннях Закону № 638-IV, на жаль, щодо питань захисту прав цивільного населення стосовно гарантій відшкодування заподіяної шкоди цей Закон не містить норм прямого застосування.

Фактично єдиним законодавчим актом, окремі норми якого могли б бути застосованими до обставин збройного конфлікту, є КЦЗ України. Зокрема, статтю 5 КЦЗ України передбачено, що одним із видів надзвичайних ситуацій є воєнні дії. Між тим розпорядженням Кабінету Міністрів України 26 січня 2015 року № 47-р «Про встановлення режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації» встановлено режим надзвичайної ситуації в Донецькій та Луганській областях.

Главою 17 КЦЗ України передбачається види та способи відшкодування матеріальних збитків та надання допомоги постраждалим внаслідок надзвичайної ситуації. Прийнятними для практичного застосування є положення статті 86 КЦЗ України саме в частині забезпечення житлом постраждалих, житло яких стало непридатним для проживання внаслідок надзвичайної ситуації.

Водночас положення статті 85 КЦЗ України, що передбачають відшкодування матеріальних збитків постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій, здійснюється у порядку, визначеному законом, є декларативною нормою, оскільки передбаченого цією нормою спеціального закону, так само як і у випадку передбаченому Законом № 638-IV, не прийнято.

КЦЗ України передбачає реальні механізми реституції у вигляді забезпечення житлом постраждалих, житло яких стало непридатним для проживання внаслідок надзвичайної ситуації, проте не передбачає таких механізмів стосовно компенсації.

Практика свідчить, що в разі настання надзвичайних ситуацій іншого виду, ніж воєнні, норми КЦЗ України реалізуються доволі швидко та успішно.

Приклад

У відповідь на надзвичайну ситуацію, яка сталася у квітні 2020 року – масштабні пожежі у Житомирській області, в ході яких постраждали в тому числі об'єкти приватного житлового фонду, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 травня 2020 року № 511-р у стислий строк було виділено з резервного фонду державного бюджету кошти в розмірі близько 11,2 млн грн для придбання житла мешканцям, які потребують відселення з житлових будинків, зруйнованих внаслідок надзвичайної ситуації. Знову таки, з метою ліквідації наслідків надзвичайної ситуації природного характеру, яка виникла у червні 2020 р. на територіях Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 липня 2020 року № 811-р виділено з резервного фонду державного бюджету 754 млн грн для здійснення першочергових (невідкладних) заходів. Зокрема, передбачено заходи щодо забезпечення виплати матеріальної грошової допомоги сім'ям загиблих та матеріальної грошової допомоги постраждалому населенню для забезпечення належних умов проживання.

Однак, незважаючи на відсутність окремого спеціального законодавства, у 2019 році Урядом вжито заходів для врегулювання питання надання компенсації особам, житло яких постраждало внаслідок збройного конфлікту, шляхом внесення низки суттєвих доповнень до КЦЗ України та постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 року № 947 «Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги або компенсації постраждалим від надзвичайних ситуацій, які залишилися на попередньому місці проживання» (далі – Порядок № 947).

Аналіз Порядку № 947 у новій редакції свідчить, що документ не враховує інтереси всіх осіб, які постраждали внаслідок збройного конфлікту, зокрема тих, які через обставини (обстріли, відсутність житла) змушені були покинути місце проживання.

Крім того, Порядок № 947 може бути дієвим лише в разі затвердження положення про комісію, яка здійснюватиме обстеження зруйнованого житла, форми акта, виданого за результатами обстеження зруйнованого житла, та наявності в державному бюджеті відповідних коштів.

Про ці та інші недоліки Порядку № 947 Уповноваженим було неодноразово наголошено головному розробнику змін до зазначеного документа – МТОТ.

За рік існування нової редакції постанови та навіть передбачення для цілей компенсації коштів у Державному бюджеті України на 2020 рік, зазначений нормативний акт так і не став робочим інструментом.

Натомість, на відміну від «непрацюючого» механізму стосовно осіб, чиє житло постраждало внаслідок збройного конфлікту, Порядок № 947 є ефективним інструментом для надання грошової допомоги особам, які постраждали від надзвичайної ситуації, зокрема природного характеру, що свідчить про практику неоднакового застосування норм матеріального права.

Відповідно до змін, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2020 року № 767 «Питання виплати грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації» до Порядку № 947 постраждалими визнаються громадяни України, іноземці та особи без громадянства, житлові будинки чи квартири яких пошкоджено чи зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації, спричиненої збройною агресією. Грошова компенсація надаватиметься постраждалим, які є власниками житла на контрольованій Урядом України території, та яке було зруйноване після 14 квітня 2014 року.

Обстеження пошкодженого та зруйнованого житла, його облік проводитимуть органи місцевого самоврядування, а в разі їх відсутності – військово-цивільні адміністрації. Також вони складатимуть списки постраждалих та видаватимуть довідки про визнання особи постраждалою внаслідок зазначеної надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією РФ.

Рішення про надання грошової компенсації на основі складених списків прийматимуть спеціальні комісії, утворені при органах місцевого самоврядування та військово-цивільних адміністраціях. Зокрема, комісії визначатимуть розмір грошової компенсації, яка виплачуватиметься постраждалим.

Під час опрацювання постанови Уповноваженим були надані зауваження, зокрема щодо:

- уточнення переліку документів, які подають іноземці та особи без громадянства на отримання грошової компенсації;
- передбачення процедури обстеження житла та створення Комісії з обстеження окремих пунктами з метою чіткої послідовності дій для виплати грошової допомоги та грошової компенсації;
- визначення окремо для кожного виду виплат процедури подання документів, прийняття рішень.

Крім того, наголошено на забезпеченні принципу рівності всіх постраждалих від надзвичайної ситуації, спричиненої збройною агресією.

У новій редакції постанови Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2020 року № 767 «Питання виплати грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації» зауваження та пропозиції Уповноваженого враховані в повному обсязі.

Відсутність чітких правил і реальних заходів, спрямованих на застосування механізмів реституції та компенсації, спричинили звернення постраждалих осіб до суду. Так, упродовж 2015 – 2019 років у судах різних інстанцій перебувало на розгляді до 200 справ. Ухвалою Верховного Суду України від 21 січня 2019 року відкрито касаційне провадження в цивільній справі № 265/6582/16-ц за позовом фізичної особи до Держави України в особі Кабінету Міністрів України, Казначейства про відшкодування майнової шкоди за касаційною скаргою Головного територіального управління юстиції у Донецькій області в інтересах Кабінету Міністрів України на рішення Орджонікідзевського районного суду м. Маріуполя Донецької області та рішення Апеляційного суду Донецької області.

Справа була передана на розгляд Великої Палати Верховного Суду України з тих підстав, що така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики з урахуванням кількості справ, які перебувають на розгляді в касаційному суді.

Проте ухвалене 4 вересня 2019 року рішення Великої Палати Верховного Суду України стосувалося питання компенсації нежитлового приміщення, тоді як у більшості справ маємо питання компенсації шкоди у зв'язку з руйнуванням житла, а отже, фактично рішення не надало відповідей на ключові питання. Разом із тим уже в березні 2020 року Верховним Судом України було ухвалено перші, в цілому аналогічні за змістом висновки, рішення у справах, предметом яких була саме компенсація шкоди у зв'язку зі знищенням житла в результаті збройного конфлікту.

Зокрема, у рішеннях викладено такі ключові висновки:

1. Передбачене у статті 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» право на відшкодування відповідно до закону шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, не породжує легітимного очікування на отримання від держави України такого відшкодування за пошкоджену в період проведення антитерористичної операції квартиру/будинки.

2. З аналогічних підстав не породжує у позивача такого очікування і стаття 85 КЦЗ України, відповідно до якої відшкодування матеріальних збитків постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій здійснюється в порядку, визначеному законом.

3. Право на отримання за рахунок держави компенсації за шкоду, заподіяну в період проведення антитерористичної операції, внаслідок пошкодження під час терористичного акту належної позивачу на праві власності квартири/будинку, не має у законодавстві України такої юридичної основи, що дає змогу визначити конкретний майновий інтерес позивача.

4. Разом із тим позивач має право на компенсацію від держави за невиконання державою свого позитивного матеріального та процесуального обов'язку за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Відсутність у законодавстві України відповідних положень щодо відшкодування власникові шкоди, заподіяної його об'єкту житлової нерухомості терористичним актом, не перешкоджає особі, яка вважає, що стосовно її права власності на таке майно певний позитивний обов'язок не був виконаним, вимагати від держави компенсації за це невиконання на підставі статті 1 Першого протоколу до Конвенції.

В одній із розглянутих Верховним Судом України справ, а саме у справі № 237/557/18, була винесена Окрема ухвала, якою рекомендовано Кабінету Міністрів України розробити спеціальний порядок відшкодування за пошкоджене внаслідок терористичного акту майно, процедуру виплати такого відшкодування за пошкоджене в результаті терористичного акту майно, чіткі умови, необхідні для заявлення вимоги до держави про надання такого відшкодування.

Одним із головних аспектів проблематики компенсації за шкоду, заподіяну цивільним особам внаслідок збройного конфлікту, є питання регресної вимоги до РФ у міжнародних судових інстанціях. Так, 17 грудня 2018 р. ЄСПЛ оголосив про затвердження плану майбутнього розгляду ним скарг від осіб, які скаржаться проти України чи РФ або обох країн у зв'язку з конфліктом на Сході України.

Для переходу до розгляду індивідуальних скарг наразі ЄСПЛ очікує рішення з цього питання у відповідній міждержавній справі «Україна проти Росії» (щодо Східної України) (справа № 8019/16), в якій Уряд України висуває різні скарги проти Уряду РФ.

У цьому контексті актуальним є не лише питання розроблення стратегії судового захисту, а й належне обґрунтування правової позиції. Проте, як свідчить практика, питання фіксації та документування заподіяної шкоди (причому не тільки житлу та не лише фізичним особам) жодним чином не регламентовано, не визначено єдиних підходів до документування, оцінки, зберігання та акумулювання відповідної інформації, а також уповноваженого органу, відповідального за ці процеси. Ба більше, уже зроблено значні вкладення в заходи щодо реституції, відновлення окремих об'єктів, зокрема житлового фонду, мають бути не лише належним чином обліковані, але й обґрунтовані. Зазначене актуалізує питання розроблення відповідних механізмів документування, обліку та оцінки завданих збитків, а також напрацювання системи консолідації інформації.

ПАРЄ в Резолюції 1708 (2010) «Вирішення майнових питань біженців і ВПО» вказує на необхідність «гарантувати вчасне й ефективне відшкодування втраченого доступу та прав на житло, землю й майно, залишені біженцями або ВПО, не очікуючи на результати переговорів щодо вирішення збройних конфліктів або статусу певної території».

Отже, розв'язання питання реституції та компенсації шкоди, заподіяної в результаті конфлікту, потребує невідкладних комплексних нормотворчих заходів і належного фінансового забезпечення, швидкої й ефективної їх реалізації.

Насамперед, необхідно узагальнити позиції щодо розв'язання ключових питань та визначити:

- порядок документування, обліку та оцінка заподіяної шкоди;
- осіб, на яких поширюються заходи реституції та компенсації;
- об'єкти, на які поширюються заходи реституції та компенсації;
- пріоритетність за тими чи іншими принципами при максимальному дотриманні принципів недискримінації й обґрунтованості;
- обсяги та граничні межі реституції й компенсації з збереженням балансу приватних і суспільних інтересів;
- гарантоване фінансування;
- спрощені та прозорі процедури доступу до реституції й компенсації.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Кабінету Міністрів України розробити та подати на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо реституції та/або компенсації за завдану шкоду житлу (майну) внаслідок бойових дій на Сході України (передбачивши ключові гарантії та належне фінансове забезпечення).

Міністерству з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України:

- розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт акта, яким буде передбачено механізм надання грошової компенсації постраждалим за пошкоджене житло внаслідок бойових дій на Сході України;
- вжити заходів для створення та впровадження Єдиного державного реєстру обліку об'єктів, яким заподіяно шкоду внаслідок збройного конфлікту.

Міністерству з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерству юстиції України, разом із зацікавленими органами державної влади напрацювати єдині підходи до забезпечення та захисту прав і свобод цивільних осіб, які постраждали від збройного конфлікту на Сході України, в Автономній Республіці Крим та м. Севастополь, а також забезпечити розроблення стратегії консолідації правової позиції України в міжнародних судових інституціях.

Органами місцевого самоврядування, місцевим адміністраціям, а в разі їх відсутності – військово цивільним адміністраціям Донецької та Луганської областей:

- провести інвентаризацію покинутого житла з метою формування фондів житла для тимчасового проживання ВПО;
- вживати заходи, спрямовані на реституцію житла цивільних осіб, з метою створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання.

Персональний склад авторської групи з підготовки спеціальної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини:

Денісова Л. Л., Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

Іванкевич В. В., представник Уповноваженого з дотримання рівних прав і свобод

Степаненко О. А., представник Уповноваженого з дотримання соціальних та економічних прав

Дослідження щодо забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб та компенсації за зруйноване й пошкоджене житло з урахуванням порівняльного європейського досвіду, здійснене за підтримки Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», матеріали якого враховувались у спеціальній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, підготовлене провідними міжнародними та національними експертами: Ліліаном Апостолом (досвід Молдови), Славцею Баніч (досвід Хорватії), Айсе Бетюль Челик (досвід Туреччини), Гораном Благоєвічем (досвід Сербії), Нерміною Джепар – Ганібеґович (досвід Боснії та Герцеговини), Неофітосом Лойзідесом (досвід Кіпру), Давідом Пейкрішвілі та Джорджі Шавгулідзе (досвід Грузії), Анастасією Волковою та Юлією Трало (досвід України) за редакцією Сергія Марущенка та загальною координацією Лілі Гретарсдоттір та Ганни Христової.

Окремо Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Людмила Денісова висловлює щиру вдячність працівникам Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за участь у підготовці спеціальної доповіді.

Друк цієї спеціальної доповіді здійснений за підтримки Ради Європи в рамках Проєкту «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» на запит Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Погляди, викладені у цьому виданні, належать авторам цієї роботи і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну точку зору Ради Європи.

