

## ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

**МАТВЄЄВ С. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри загальнотеоретичних  
правових і соціально-гуманітарних  
дисциплін  
(Київський університет права  
Національної академії наук України)

**РОМАНОВА О. М.,**

кандидат історичних наук,  
доцент кафедри загальнотеоретичних  
правових і соціально-гуманітарних  
дисциплін  
(Київський університет права  
Національної академії наук України)

УДК 342.7:355.018

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.4.23>

### ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ЖИТЛО В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ПОВНОМАСШТАБНОГО ВТОРГНЕННЯ РФ

У статті визначено особливості реалізації житлової політики України під час війни. Досліджено механізм найбільш прийнятних для України антикризових дій та рішень у житловій сфері під час військового конфлікту. Здійснено огляд основних векторів розвитку житлової політики України в умовах війни та в повоєнний період. Досліджено пріоритетні шляхи удосконалення житлової політики України, спрямовані на забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб, які втратили житло під час воєнних дій, військовослужбовців, малозабезпечених громадян тощо. Проаналізовано ситуацію в Україні щодо підтримки населення в забезпеченні доступу до житла. Досліджено масштаби втрат житлового фонду та інфраструктури, насамперед в регіонах, де відбувалися активні бойові дії. Визначено основні шляхи забезпечення доступу до тимчасового та постійного житла для населення, яке зазнало майнових втрат внаслідок війни.

З'ясовано, що найбільш вірогідним підходом до забезпечення населення тимчасовим житлом є застосування технологій швидкого будівництва, зокрема модульних будиночків. Виявлено, що перевагою такої практики перед двома попередніми є пристосованість житла для доволі довгого проживання і певна комфортність, що пов'язана із відокремленістю приміщення для кожної сім'ї та його оснащенням мінімально необхідними зручностями. Але, прогалиною підходу є його висока вартість.

Досліджено, що в переважній більшості населення має змогу вирішити житлове питання за допомогою недовготривалої оренди, але подальше продовження війни суттєво знизить їх спроможність. Визначено, низьку купівле-спроможність житла українцями внаслідок війни. Закцентовано увагу на великій ролі держави у вирішенні житлового питання постраждалим від воєнної



агресії рф. З'ясовано, що в основі відновлення житлового будівництва лежить проблема нестачі коштів, окрім того, наразі немає єдиного механізму відшкодування збитків, завданих державі, економіці та громадянам внаслідок російської агресії, що стосується житлової проблеми.

**Ключові слова:** житлова політика, воєнний стан, ВПО, військовослужбовці, компенсація, соціальна політика.

**Matvieiev S. V., Romanova O. M. Practical aspects of realizing the right to housing in Ukraine during the full-scale invasion of the russian federation**

The article defines the peculiarities of the implementation of the housing policy of Ukraine during the war. The mechanism of anti-crisis actions and solutions in the housing sector most acceptable for Ukraine during the military conflict was studied. An overview of the main vectors of the development of the housing policy of Ukraine during the war and in the post-war period was carried out. The priority ways of improving Ukraine's housing policy aimed at providing housing for internally displaced persons who lost their homes during hostilities, military personnel, low-income citizens, etc., were studied. The situation in Ukraine regarding the support of the population in providing access to housing was analyzed. The extent of the loss of housing stock and infrastructure was studied, primarily in regions where active hostilities took place. The main ways of ensuring access to temporary and permanent housing for the population that suffered property losses as a result of the war have been determined.

It was found that the most likely approach to providing the population with temporary housing is the use of rapid construction technologies, in particular modular houses. It was found that the advantage of this practice over the previous two is the adaptability of housing for a rather long stay and a certain comfort, which is associated with the separation of the premises for each family and its equipment with the minimum necessary amenities. But, the gap of the approach is its high cost.

It has been studied that in the vast majority of the population it is possible to solve the housing issue with the help of a short-term lease, but the further continuation of the war will significantly reduce their capacity. It was determined that Ukrainians have a low purchasing power of housing as a result of the war. Attention is focused on the great role of the state in solving the housing issue for victims of the Russian military aggression. It has been found that the problem of lack of funds is the basis of the restoration of housing construction, in addition, there is currently no single mechanism for reparation of damages caused to the state, economy and citizens as a result of russian aggression related to the housing problem.

**Key words:** housing policy, martial law, internally displaced persons, military, compensation, social policy.

**Вступ.** Починаючи з 24 лютого 2022 року збройна агресія російської федерації проти України набула повномасштабного характеру. Агресія рф стала фактором глобальних геополітичних потрясінь і викликів. Війна вже трагічно та надовго змінила життя та долі мільйонів людей в Україні. Вона об'єднала українське суспільство та світ в боротьбі за мир, за справедливість та свободу. Це – новий трагічний досвід та водночас нова актуальна реальність для українського суспільства.

Війна змушує оперативно розробляти антикризові та середньострокові плани розвитку нашої держави.

Серед пріоритетів та принципів соціального піклування – це, звісно, оборона усіх належних Україні територій. Проте, не менш важливий і інший фланг – це соціальний захист населення України, особливо тих громадян, кому найважче.



Соціальна справедливість виконує функцію соціального регулятора суспільства, оскільки єдність суспільства, його політична стабільність значною мірою залежать від взаємодії проявів справедливості.

Із метою забезпечення добробуту всіх громадян соціальна держава повинна регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу. Забезпечення прав і свобод людини та їх гарантії мають бути пріоритетними у діяльності усіх державних органів.

**Постановка завдання.** Метою статті, є виявлення особливостей реалізації житлової політики України під час війни.

Результати дослідження: Найбільш зніними роботами попередників можна назвати наукові праці Гнесь І. П., Головчак Г. В., Жидкової Т. В., Апатенко Т. М. та інші. Сучасні дослідження даної тематики представлені статтями Хожило І. І. – «Житлова політика як пріоритет розвитку територіальних громад України в умовах війни та післявоєнної відбудови» [1], Реут А. Г., Когатько Ю. Л. – «Житлова проблема в Україні на тлі війни» та інші [2].

Статус України як соціальної та правової держави задекларовано Конституцією держави. Стаття 1 Конституції України визначає, що Україна – соціальна держава, а стаття 3 – що держава забезпечує соціальну спрямованість економіки [3].

Забезпечення соціальної справедливості є запорукою побудови демократичного суспільства та свідченням добробуту суспільства.

Недосконалий зміст законодавства соціального характеру негативно позначається як на становищі кожної людини, так і суспільства в цілому та загострюється в умовах війни.

Серед основних проблемних сфер соціальних прав людини під час війни опинилися право на житло.

Стаття 47 Конституції України проголошує, що кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону [3].

Характерною рисою будь-якої війни є масштабні руйнування, пошкодження, у тому числі цивільних житлових будинків, та як наслідок, втрата або пошкодження житла значної частини населення. У 2014 після анексії Криму та окупації частини українських територій, а саме, Донецької та Луганської областей, влада вже стикнулася з проблемою ВПО та з питанням безпосереднього забезпечення житлом. На початку 2022 р. найбільша зареєстрована кількість внутрішньо переміщених осіб досягла 1.8 млн та становила близько 1,5 млн [4, 10].

За спільними оцінками Мінекономіки та Київської школи економіки (KSE), втрати житлового фонду на 2022 рік становили понад 32,2 тис. м<sup>2</sup> [5]. За оцінками Forbes вартість зруйнованих та пошкоджених житлових будинків тільки впродовж першого місяця війни становила понад \$20 млрд [6]. У будь-якому випадку, точний підрахунок наразі є неможливим, а кількість зруйнованих будинків збільшується кожного дня. Очевидним є те, що обсяг коштів, які виділяються, навіть на швидкий ремонт частково пошкоджених квартир та будинків є явно недостатнім.

Наразі не існує єдиного механізму, тому постраждалі громадяни мають діяти усіма наявними способами. По-перше, звернутися до поліції, яка зафіксує всі факти руйнувань та внесе справу в ЄРДР. По-друге, з відповідною заявою до місцевої адміністрації. Звісно, треба внести максимальну інформацію з фото та відео в «Дію».

Ще один варіант та гарантія на випадок майбутніх судових суперечок – це замовлення експертизи в спеціальних інститутах при Міністерстві юстиції.

Тому, забезпечення постраждалих житлом буде одним з ключових питань та викликів уряду України як у короткотерміновій перспективі, так і у післявоєнний період.

У Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» право ВПО на житло було проголошено серед прав ВПО [8, ст. 9].



Відповідно до постанови «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» № 332 від 20 березня 2022 р., якою було затверджено Порядок надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам та Порядок використання коштів державного бюджету для надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам [9].

Таким чином, українським законодавством передбачено, що допомогу на проживання можуть отримати всі переміщені особи з територіальних громад у районах бойових дій, тимчасово окупованих територій та територій в оточенні, які отримували адресну щомісячну допомогу згідно з Постановою № 505 станом на 1 березня, автоматично продовжують її отримувати.

З 1 серпня 2023 р. допомога призначається на шість місяців внутрішньо переміщеної особі, яка вперше звернулася за призначенням допомоги, та виплачується щомісяця внутрішньо переміщеної особі або уповноваженій особі на внутрішньо переміщену особу у випадку невіддатності отримувача або дитину [10].

Як кризове реагування було організовано пункти тимчасового проживання у школах, стадіонах, дитячих садках, гуртожитках, санаторіях тощо, важливу та головну роль відігравали та продовжують відігравати волонтерські та гуманітарні організації, центри. Тимчасове розміщення надавалося на безкоштовній основі або зі сплатою комунальних платежів і на різні періоди часу. Враховуючи продовження війни та масштаби руйнувань, необхідно розпочинати вирішення цього питання не тільки у кризовій ситуації, але й середньо та довгострокових перспективах.

Отже, для покращення критичної ситуації, яка склалася після початку повномасштабного вторгнення Росії, уряд України вже розробив та впровадив кілька нових механізмів.

Вагомим чинником, що сприятиме забезпеченню житлом громадян, є за-провадження пільгового кредитування. Окремі кроки в цьому напрямку вже реалізуються і стосуються передусім громадян, які постраждали від війни. Відповідно до наказу Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, ВПО мають право на пільговий іпотечний кредит у тому випадку, якщо їхнє житло розташоване на території громад, де тривають бойові дії або які перебувають у тимчасовій окупації. З жовтня 2022 року стартувала державна програма кредитування житла під назвою Доступна іпотека. В її межах деякі категорії людей можуть купити оселю за пільговими умовами. Кредит на житло під 7% можуть отримати: ветерани війни та їхні сім'ї, ВПО.

19 квітня 2022 було прийнято Постанову КМУ «Деякі заходи формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб», якою затверджено Порядок формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, Порядок викупу, будівництва житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб та Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на викуп, будівництво житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб. [4, 12].

Основними векторами вирішення житлового питання для ВПО та осіб, що втратили житло через бойові дії, є: самостійний та допомога держави (в т.ч. завдяки міжнародним допомогам від волонтерських, будівельних та ін. організацій, меценатів, пожертви тощо). На обох рівнях існують підходи, що дають змогу вирішити житлове питання тимчасово або остаточно [2, с. 127].

Серед поширених міжнародних практик із забезпечення населенню доступу до житла належить зведення тимчасових містечок, що потребує не тільки більших витрат часу (з урахуванням доставки / виготовлення), а часто й коштів, особливо якщо це не польові (військові) намети, а мобільні будинки із мінімальним набором зручностей [2, с. 127].

Перевагою такої практики перед двома попередніми є пристосованість житла для доволі довгого проживання і певна комфортність, що пов'язана із відокремленістю приміщення для кожної сім'ї та його оснащенням мінімально необхідними зручностями. Але,



знов-таки, «мінус» підходу – вартість його реалізації. Так, за даними Львівської обласної військової (державної) адміністрації, вартість кожного з будиночків становить близько 58,8 тис. \$ (або 1 720,9 тис. грн). За іншими даними, кожен модульний будиночок коштує 18 тис. євро.

Найбільш дорогою та самою тривалою практикою вирішення проблеми із доступом населення до житла є забезпечення постійним житлом. У країні, яка кожен місяць має витрачати значні кошти на ведення військовооборонних дій та вирішення нагальних соціально-гуманітарних проблем, відбудова втраченого житлового фонду стає дуже обтяжливою для державного бюджету та «пошкодженої» економіки. Ситуація в Україні є унікальною, оскільки багато країн заявили про готовність допомогти за власний рахунок відбудувати не тільки окремі інфраструктурні об'єкти, а й відновити цілі постраждалі міста або регіони [11].

Іншим шляхом вирішення житлових питань є переобладнання існуючих приміщень та наявного житлового фонду, різних фондів, структур, зокрема Фонду державного майна, що відбувається за рахунок дій місцевої влади, громадського сектору. Загальнодержавної політики з цього питання не напрацьовано, механізму передачі гуртожитків, нежитлових приміщень для переобладнання громадськими організаціями не розроблено, що інколи тягне за собою певну бюрократію та супротив місцевої влади.

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (п. 2 (13) ст. 15) військові адміністрації мають надавати допомогу у ремонті та реконструкції житлових приміщень, у цій сфері до їхніх повноважень зокрема відноситься: організації за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціального призначення, житлових будинків, а також шляхів місцевого значення; виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності [12].

Що стосується оренди, власності житлових приміщень, то законодавство України не зазнало змін під час війни. Указ Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та Укази від 14 березня, 18 квітня, 17 травня 2022 року «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні», які були затверджені Верховною Радою відповідними Законами України, не містять будь-яких обмежень права на житло, тобто, нікого не можна примусово позбавити житла, інакше як на підставі закону та за вироком суду.

Отже, найм житлових приміщень здійснюється відповідно до Цивільного кодексу України, передача житла у найм на безоплатній основі Кодексом не встановлена.

З метою реалізації компенсаційного механізму орендодавцям 19 березня 2022 постановою КМУ було затверджено Порядок компенсації витрат за тимчасове розміщення внутрішньо переміщених осіб, які перемістилися у період воєнного стану. Компенсація пов'язана з безоплатним тимчасовим розміщенням тих ВПО, які під час воєнного стану перемістилися з території адміністративно-територіальної одиниці, на якій проводяться воєнні (бойові) дії та яка визначена в переліку, затвердженому розпорядженням КМУ від 6 березня 2022 р. № 204 «Про затвердження переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надається допомога застрахованим особам в рамках Програми «ЄПідтримка». Розмір компенсації було затверджено у розмірі 14,77 гривні за добу на одну особу та збільшено до 30 грн з 1 жовтня 2022 р. Це безумовно позитивний крок на шляху вирішення проблеми забезпечення житлом та ефективний механізм стимулювання розвитку оренди житла, однак розмір компенсації навряд чи буде реально стимулювати орендодавців та власників до надання житла цій категорії осіб, адже мова йде про надання такого житла на безоплатній основі та мізерну компенсацію.

Одним з елементів стимулювання орендодавців надавати житло переміщеним особам могло бути скасування податку на прибуток або доходи для них за таке житло. Водночас, одним з ефективних кроків, яке обговорюється в українському суспільстві, могло би бути залучення іноземних партнерів, донорів, міжнародних організацій до фінансування



проживання постраждалих від збройної агресії Росії осіб у санаторно-курортних закладах України.

Незважаючи на відсутність статті Конституції, яка закріплює право кожного на житло у переліку тих, які може бути обмежено у період дії воєнного стану згідно з указом Президента «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р., деякі обмеження все ж такі можуть бути пов'язані з правом на житло. Так, обмеженню підлягає стаття 30 Конституції, яка закріплює недоторканність житла, стаття 41 щодо права володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю. Законом України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, зокрема можливість примусового відчуження майна (п. 4 ст. 8), у разі потреби проводити огляд житла громадян (п. 7 ст. 8), встановлювати заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан (п. 10 ст. 8), встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, особового складу служби цивільного захисту, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ (п. 17 ст. 8) тощо.

22.05.2023 р. набрав чинності Закон України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України», який визначає правові та організаційні засади надання компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України, з дня набрання чинності Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, тобто з 24 лютого 2022 р. [14].

**Висновки.** Отже, масштаб житлової проблеми змусили уряд України переглянути пріоритетність державних соціальних зобов'язань та взяти на себе більшу ініціативу у вирішенні питань щодо забезпечення доступу населення до житла. Проте певні темпи у реалізації заходів із забезпечення українців житлом пояснюється пріоритетністю вирішення цілої купи питань воєнного часу. І перша з них – витрати на захист від ворога. Житлова політика України повинна комплексно підходити до вирішення питання відновлення житлового фонду та враховувати інтереси всіх громадян, і передусім тих, чие житло було зруйноване або пошкоджене в результаті бойових дій. Вирішення житлової проблеми має бути орієнтоване не лише на швидке розселення постраждалих, а й на якість самих будівель та нову якість життя населення України.

#### Список використаних джерел:

1. Хожило І. І. Житлова політика як пріоритет розвитку територіальних громад України в умовах війни та післявоєнної відбудови. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. № 1. С. 53-57.
2. Реут А. Г., Когатько Ю. Л. Житлова проблема в Україні на тлі війни 2022 року. *Демографія та соціальна економіка*. 2022, № 3. С. 123-144.
3. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 21.08. 2023)
4. Моніка Смуш-Кулеша, Алла Федорова, Богдан Мойс. Соціальні права в Україні під час війни. Звіт про оцінку потреб. 2022. 61 с.
5. Київська школа економіки. URL: [https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zadokumentovanih-zbitkiv-infrastrukturi-dosyagla-84-8-mlrd/?fbclid=IwAR0oYtXQkzjMhNjQ5t0CQMJAyGo45HT1LFEtSZ120Y3y\\_-5OBij4g0-BRGA](https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zadokumentovanih-zbitkiv-infrastrukturi-dosyagla-84-8-mlrd/?fbclid=IwAR0oYtXQkzjMhNjQ5t0CQMJAyGo45HT1LFEtSZ120Y3y_-5OBij4g0-BRGA) (дата звернення: 21.08.2023).



6. У Харкові внаслідок ворожих обстрілів зруйновано майже одну тисячу будівель. zn.ua. URL: <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/u-kharkovi-vnaslidok-vorozhikh-obstrilivzrujnovano-majzhe-odnu-tisjachu-budivel.html> (дата звернення: 21.08.2023).

7. Міністерство економіки URL: <https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=80cfdfeb-8ffb-453c-897d-cf28f575c646&title=ZbitkCherezPidrivKakhovskoiGes> (дата звернення: 21.08.2023).

8. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (*Відомості Верховної Ради* (ВВР), 2015, № 1, ст. 1) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text> (дата звернення: 22.08.2023).

9. Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.08.2023).

10. ПОРЯДОК надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.08.2023).

11. Для кожної області створять спеціальні каталоги: це допоможе у відбудові, – Кирило Тимошенко. 24 Канал. URL: [https://24tv.ua/dlya-kozhnoyi-oblasti-stvoryat-spetsialnikatalogi-tse-dopomozhe\\_n1964511](https://24tv.ua/dlya-kozhnoyi-oblasti-stvoryat-spetsialnikatalogi-tse-dopomozhe_n1964511) (дата звернення: 21.08.2023).

12. Закон України Про правовий режим воєнного стану (*Відомості Верховної Ради* (ВВР), 2015, № 28, ст.250). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 23.08.2023).

13. Роговий А. Вплив воєнного стану на формування та реалізацію житлової політики України. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2022. № 4(32). С. 121-132.

14. Закон України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text> (дата звернення: 23.08.2023).

15. Пільгові кредити на житло для ВПО стануть ще доступнішими, – рішення Уряду URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/pilgovi-krediti-na-zhitlo-dlya-vpo-stanut-shchedostupnishimi-rishennya-uryadu>. (дата звернення: 23.08.2023).

