

**Мирошниченко А.В.**

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

## ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСНОВНИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*Формування та реалізація державної політики, спрямованої на створення умов, за яких громадяни мають змогу повною мірою реалізовувати свої соціально-економічні права, в тому числі право на житло, є одним із головних завдань соціальної держави. При цьому вирішення такого завдання в правовій державі має відбуватися в умовах верховенства права та з неухильним дотриманням принципу законності, що зумовлює необхідність законодавчого закріплення основних засад державної житлової політики. Тож у рамках даної статті автор пропонує поглянути на стан законодавчого закріплення основних засад державної житлової політики в ретроспективному ключі та визначити практичні кроки щодо вдосконалення нормативно-правового базису державної житлової політики України. Автором зроблено висновок, що ключові нормативно-правові акти, що мали б комплексно закріплювати основні засади державної житлової політики, як Житловий кодекс та Концепція державної житлової політики, є застарілими та не відповідають сучасним запитам суспільства, а закріплення деяких з основних засад державної житлової політики в Конституції України та Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» можна охарактеризувати як фрагментарне. У статті запропоноване авторське розуміння сутності основних засад державної житлової політики. Автор наголошує на необхідності прийняття оновленого та сучасного Житлового кодексу України, яким має бути закріплений весь комплекс основних засад державної житлової політики. Поряд із цим автор акцентує увагу на важливості неухильного дотримання органами публічної влади принципу законності та обов'язку діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Автор також вказує на необхідність врахування органами публічної влади під час здійснення ними нормотворчої діяльності принципів нормотворчості, зокрема принципу диференціації нормотворчої компетенції, принципів науковості, системності, своєчасності та об'єктивності.*

**Ключові слова:** житлова політика, основні засади державної політики, правове забезпечення, житлове законодавство, житлова сфера.

**Постановка проблеми.** «Недосконалість фінансово-кредитної системи, централізація будівництва, реконструкції та утримання житлового фонду, обмеження у виділенні земельних ділянок і спорудженні індивідуального житла, відсутність стимулюючих факторів у вирішенні житлових питань значно загострили житлову проблему. Понад 2,6 млн. сімей (у тому числі сім'ї, що мають право на першочергове одержання квартир) тривалий

час перебувають на обліку як такі, що потребують поліпшення житлових умов. Водночас, незважаючи на низький рівень забезпеченості громадян житлом, обсяги житлового будівництва щорічно зменшуються. До того ж потребують докорінної зміни чинні законодавчі та інші нормативні акти, що регулюють відносини у житловій сфері» [1]. Процитована частина преамбули до Концепції державної житлової політики, з моменту написання якої

минуло вже понад 26 років, доволі повно відображає стан речей в житловій сфері України середини 90-х років ХХ сторіччя. Водночас маємо визнати, що окреслені цитованою преамбулою проблемні питання залишаються актуальними і сьогодні.

Зрозуміло, що на соціально-економічний розвиток держави протягом останніх 30 років впливало багато потужних факторів, серед яких і економічні кризи (як національного, так і глобального масштабів), і кризи політичні (як внутрішні, так і зовнішні). Проте, попри значний вплив на розвиток житлової сфери в Україні саме кризових явищ, не варто залишати поза увагою необхідність наявності в країні якісного нормативно-правового забезпечення формування та реалізації житлової політики як доволі потужний чинник впливу на розвиток житлової сфери.

**Мета статті.** Тож у заданому контексті доцільним видається проведення ретроспективного аналізу нормативно-правового закріплення основних засад державної житлової політики з метою визначення стану їх закріплення та формування пропозицій щодо можливих кроків з удосконалення нормативно-правового базису державної житлової політики в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питання формування та реалізації житлової політики в Україні присвячені праці, зокрема, таких науковців, як І. Деміхов, А. Кошева, О. Непомнящий, Н. Олійник, Н. Орлова. Поряд із цим окремої уваги, на наш погляд, потребує питання законодавчого закріплення основних засад житлової політики.

**Виклад основного матеріалу.** Для проведення дослідження в рамках даної статті, перш за все, необхідно звернути увагу на змістовне наповнення таких термінів, як «засада» та «державна житлова політика».

Отже, «засада» визначається як: 1) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 2) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; 3) спосіб, метод здійснення чого-небудь [2, с. 211].

Під засадами В.В. Навроцька розуміє безпосередньо закріплені в законі основоположні ідеї, найзагальніші положення, що визначаються стабільністю і системністю та визначають суть, зміст і спрямованість діяльності суб'єктів процесу, спосіб і процесуальну форму їхньої діяльності, порушення яких обов'язково має тягти за собою настання відповідних юридичних наслідків [3, с. 23].

Л. Пал визначає державну політику як «напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем» [4, с. 22]. Саме в цьому значенні термін «державна політика» і буде використовуватися нами в цілях даного дослідження.

Тож обґрунтовано видається позиція, згідно з якою засади державної політики включають у себе: принципи, пріоритети, гарантії, суб'єктів реалізації державної політики та їх функції [5].

Виходячи з викладеного, під основними засадами житлової політики пропонуємо розуміти принципи, пріоритети, гарантії державної житлової політики, визначення суб'єктів її реалізації та їх функції в житловій сфері.

З огляду на це одним із перших кроків із визначення пріоритетів державної житлової політики, зроблених нашою державою після отримання незалежності, можна визнати прийняття Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду». Законом було визначено вектор руху – роздержавлення житлового фонду, залучення громадян до участі в утриманні і забезпеченні наявного житла та формування ринкових відносин [6].

Власне, Концепція державної житлової політики, затверджена Постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 р., преамбулу до якої було процитовано на початку даної статті, досі є чинною. Вона визначала та формально продовжує визначати і сьогодні основні напрями реалізації права громадян України на житло. Треба констатувати, що вказаний нормативно-правовий акт був створений за доволі специфічних умов транзитивної економіки, і саме ці обставини

здебільшого зумовили його змістовне наповнення. Наразі Концепція державної житлової політики 1995 р. в цілому є застарілою та не відповідає вимогам сьогодення. Поряд із цим варто констатувати і те, що деякі положення Концепції не втратили своєї актуальності. Серед них можна виокремити такі основні напрями державної житлової політики, визначені Концепцією, як: створення умов, за яких кожний громадянин зміг би спорудити житло, придбати його у власність або взяти в оренду; забезпечення житлом за рахунок держави соціально незахищених громадян; надання пільгових кредитів для придбання чи спорудження житла певним категоріям громадян; стимулювання державою будівництва, реконструкції та утримання житла через систему економічних і фінансових важелів; розширення обсягів будівництва житла в малих та середніх населених пунктах [1].

На особливу вагу заслуговує знакова для процесу державотворення подія, що відбулася 28 червня 1996 р., – прийняття Конституції України. Ця подія неабияк вплинула в тому числі і на житлову політику нашої держави. Фактично із прийняттям Конституції в Україні відбувся офіційний перехід від радянської до іншої, нової моделі житлової політики, відбулося конституційне закріплення повноважень із визначення її основних засад.

Так, стаття 47 Конституції України закріпила, що кожен має право на житло, а держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Однак відтепер житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону лише громадянам, які потребують соціального захисту. Статтею 19 Конституції України було додатково підкреслено важливість наявності в державі відповідного нормативно-правового поля [7].

І хоча саме до повноважень Верховної Ради України Конституцією було віднесено, зокрема, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, а органи державної влади зобов'язано діяти лише на підставі, в

межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [7, ст. 19, 85], основні напрями соціальної, а відтак і житлової, політики на період з 1997 р. по 2004 р. були визначені указами Президента України [8; 9].

Серед нормативно-правових актів, що не містять у собі комплексного визначення основних засад державної житлової політики, проте істотно впливають на розвиток житлової сфери, варто зазначити Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», котрий визначає загальні принципи, правові та організаційні засади залучення коштів фізичних і юридичних осіб в управління з метою фінансування масового будівництва житла та особливості управління цими коштами [10], та Закон України «Про житловий фонд соціального призначення». Останній хоча і мав визначити правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла, проте фактично присвячений врегулюванню питань, пов'язаних зі створенням та використанням фонду соціального житла в Україні [11].

18.06.2009 р. за законодавчою ініціативою Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України було зареєстровано Проект закону про основні засади державної житлової політики. Закон у разі його прийняття мав визначити мету, принципи, пріоритетні завдання державної житлової політики, а також основні напрями її реалізації. Серед заходів, що передбачалися до впровадження проектом закону, цікавим, на нашу думку, був задум стимулювання розвитку житлового будівництва шляхом створення правових, організаційних умови для розвитку житлово-будівельної кооперації громадянами, які потребують поліпшення житлових умов, в тому числі шляхом першочергового надання таким організаціям земельних ділянок для будівництва житла, та створення системи житлових будівельно-ощадних інститутів. Проте вже восени 2009 р.

проект закону було відхилено та знято з розгляду [12].

Нарешті, 01 липня 2010 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». І цю подію також можна віднести до розряду знакових, бо вперше саме визначеним Конституцією України суб'єктом були сформульовані та закріплені на рівні Закону (що забезпечує чільне місце в ієрархії актів законодавства) засади внутрішньої та зовнішньої політики держави [13].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» такі засади визначають принципи та пріоритети державної політики у відповідних сферах. Принципам внутрішньої та зовнішньої політики нашої держави присвячена ст. 2 зазначеного Закону, тож під засадами політики в окремих сферах, викладеними в подальших статтях Закону, варто, мабуть, розуміти основні пріоритети, напрями діяльності держави в тій чи іншій сфері, порядок їх визначення та реалізації [13].

Так, основними засадами внутрішньої політики в соціальній сфері за Законом, зокрема, є забезпечення доступним житлом громадян, насамперед малозабезпечених, з обмеженими фізичними можливостями, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, молоді, працівників бюджетної сфери, а також багатодітних сімей, формування потужного державного замовлення на будівництво соціального житла, відродження доступного іпотечного кредитування. Визначені цим Законом засади внутрішньої і зовнішньої політики мають ураховуватися під час розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів [13]. Так, у числі засад соціальної політики нарешті відбулося законодавче закріплення деяких засад державної житлової політики.

У жовтні 2013 р. у стінах Верховної Ради України знову було актуалізовано питання закріплення основних засад державної житлової політики на законодавчому рівні. Проект закону про основні засади державної житлової політики, запропонований

групою народних депутатів України, основними пріоритетами державної житлової політики, серед іншого, визначав чітке розмежування на законодавчому рівні сфер відповідальності держави, територіальних громад та приватного сектору; визначення найбільш вразливих груп населення щодо першочергового забезпечення житлом та запровадження ефективних механізмів для задоволення житлових потреб громадян, які перебувають на квартирному обліку відповідно до законодавства; розроблення, затвердження та забезпечення постійного і належного фінансування виконання державних та регіональних житлових програм [14]. Проте вже восени 2014 р. зазначений законопроект було відкликано. Так, дійсно, з початком військового конфлікту на Донбасі для нашої держави настали буремні часи. Водночас це не стало перешкодою для законодавчого визначення засад регіональної політики в 2015 р., засад екологічної політики в 2019 р., молодіжної політики в 2021 р, внесення змін до Закону України «Про засади державної мовної політики» тощо.

Наразі Міністерством розвитку громад та територій України продовжується робота над черговим проектом Житлового кодексу України, який, серед іншого, має на меті врегулювання питань забезпечення реалізації права громадян на житло, визначення правових, економічних, соціальних та організаційних засад державної житлової політики. На нашу думку, заслуговує на позитивну оцінку спроба розробників проекту створити умови для розкриття потенціалу кооперації в житловій сфері, зокрема, шляхом підтримки у створенні та врегулюванні діяльності житлово-будівельних кооперативів та будівельно-ощадних інституцій. До речі, забезпечення правових та організаційних умов для створення житлово-будівельних кооперативів громадянами є, за задумом авторів законопроекту, однією з основних засад здійснення державної житлової політики органами державної влади. Однак деякі положення проекту стосовно житлової кооперації видаються доволі дискусійними [16].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.** На превеликий жаль, такі ключові нормативно-правові акти, що мали б комплексно закріплювати основні засади державної житлової політики, як Житловий кодекс та Концепція державної житлової політики, є застарілими та не відповідають сучасним запитам суспільства, а закріплення деяких з основних засад державної житлової політики в Конституції України та Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» можна охарактеризувати як фрагментарне. Належне закріплення основних засад державної житлової політики поки що не відбулось, проте ми покладаємо велику надію на ухвалення Верховною Радою України Житлового кодексу в новій, сучасній та виваженій, редакції.

Поряд із цим певне занепокоєння викликає ухвалення Президентом України та Кабінетом Міністрів України підзаконних нормативно-правових актів, які за своїм змістом фактично визначають основні пріоритети, напрями діяльності держави в житловій сфері та порядок їх реалізації [8; 9; 15], адже нівелювання органами державної влади конституційних меж має вкрай негативний вплив і на процес державотворення

загалом, і на розвиток країни в окремих сферах.

Відсутність чіткого, структурованого та системного нормативно-правового базису для формування та реалізації державної житлової політики, безумовно, є чинником негативного впливу на розвиток житлової сфери в Україні. Основними та першочерговими кроками на шляху створення такого нормативно-правового базису мали б стати:

1) неухильне дотримання органами державної влади принципів нормотворчості, зокрема принципу диференціації нормотворчої компетенції, принципів науковості, системності, своєчасності та об'єктивності;

2) у результаті такої нормотворчої діяльності: прийняття оновленого та сучасного Житлового кодексу України, яким має бути закріплений весь комплекс основних засад державної житлової політики; скасування Концепції державної житлової політики 1995 р.; приведення у відповідність до оновленого Житлового кодексу України інших нормативно-правових актів.

Тож проблема закріплення основних засад житлової політики в Україні є доволі актуальною та, поряд із цим, очевидно потребує подальшого ґрунтовного наукового розроблення.

#### Список літератури:

1. Берназюк І. Визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики як напрям стратегічної правотворчості Верховної Води України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 178–182. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/2/35.pdf> (дата звернення: 19.09.2021 р.).
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628#Text> (дата звернення: 17.09.2021 р.).
3. Концепція державної житлової політики : Постанова Верховної Ради України від 30 червня 1995 р. № 254к/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 13.09.2021 р.).
4. Навроцька В.В. Засади диспозитивності та її реалізація в кримінальному процесі України : монографія. Львів : Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2010. 440 с.
5. Новий тлумачний словник сучасної української мови : [25 000 слів та словосполучень з дод. та доп.] / укл. В.Т. Бусел. Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с.
6. Пал Л.А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюби. Київ : Основи, 1999. 422 с.
7. Про житловий фонд соціального призначення : Закон України від 12 січня 2006 р. № 3334-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15/ed20060112#Text> (дата звернення: 21.09.2021 р.).

8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення: 19.09.2021 р.).

9. Про Основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки : Указ Президента України від 18 жовтня 1997 р. № 1166/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1166/97#Text> (дата звернення: 17.09.2021 р.).

10. Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року : Указ Президента України від 24 травня 2000 р. № 717/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/717/2000?ind=1&text=%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB#Text> (дата звернення: 16.09.2021 р.).

11. Про приватизацію державного житлового фонду : Закон України від 19 червня 1992 р. № 2482-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2482-12/ed19920619#Text> (дата звернення: 17.09.2021 р.).

12. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 04 жовтня 2019 р. № 188-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#Text> (дата звернення: 21.09.2021 р.).

13. Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю : Закон України від 19 червня 2003 р. № 978-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-15#Text> (дата звернення: 21.09.2021 р.).

14. Проект Житлового кодексу України. Міністерство розвитку громад та територій України: веб-сайт. URL: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/proekt-zhytlovogo-kodeksu-ukrayiny/> (дата звернення: 23.09.2021 р.).

15. Проект закону про основні засади державної житлової політики : від 18 червня 2009 № 4676. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=4676&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4676&skl=7) (дата звернення: 19.09.2021 р.).

16. Проект закону про основні засади державної житлової політики : від 25 жовтня 2013 р. № 3498. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=3498&skl=8](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3498&skl=8) (дата звернення: 21.09.2021 р.).

## **Myroshnychenko A.V. INSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT OF THE BASIC PRINCIPLES OF STATE HOUSING POLICY IN UKRAINE**

*The formation and implementation of state policy aimed at creating conditions under which citizens have the opportunity to fully exercise their socio-economic rights, including the right to housing, is one of the main tasks of the welfare state. At the same time, the solution of such a task in a state governed by the rule of law must take place in the conditions of the rule of law and with strict observance of the principle of legality, which necessitates legislative consolidation of the basic principles of state housing policy. Therefore, in this article the author proposes to look at the state of legislative consolidation of the basic principles of state housing policy in retrospect and identify practical steps to improve the regulatory framework of state housing policy in Ukraine. The author concludes that the key regulations that should comprehensively enshrine the basic principles of public housing policy, such as the Housing Code and the Concept of public housing policy, are outdated and do not meet modern society's demands, and the consolidation of some basic principles of public housing policy in The Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On the Principles of Domestic and Foreign Policy" can be described as fragmentary. The author's understanding of the essence of the basic principles of the state housing policy is offered in the article. The author emphasizes the need to adopt an updated and modern Housing Code of Ukraine, which should enshrine the full range of basic principles of state housing policy. In addition, the author emphasizes the importance of strict observance*

*by public authorities of the principle of legality and their obligation to act only on the basis, within the powers and in the manner prescribed by the Constitution and laws of Ukraine. The author also points out the need for public authorities to take into account the principles of rule-making, in particular, the principle of differentiation of rule-making competence, the principles of scientificity, systematization, timeliness and objectivity.*

**Key words:** *housing policy, basic principles of state policy, legal support, housing legislation, housing.*