

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ НА ЖИТЛО В УМОВАХ ВІЙНИ

Аналізується стан адміністративно-правового регулювання реалізації права внутрішньо переміщених осіб на житло в умовах війни. Обґрунтовано, що переважною формою забезпечення права ВПО на житло є надання їм житлових приміщень, придатних для проживання, у тимчасове безоплатне користування. Реалізацію права ВПО на тимчасове житло забезпечують органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації. Певними повноваженнями у цій сфері наділені також начальник військової адміністрації, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Уповноважений з питань внутрішньо переміщених осіб. Акцентовується увага на проблемах забезпечення реалізації права ВПО на житло в умовах війни. Пропонуються зміни і доповнення до Порядку формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання ВПО, з метою приведення його у відповідність до вимог Закону України «Про адміністративну процедуру».

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, адміністративно-правове регулювання, право на житло, правовий режим воєнного стану, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, військова адміністрація, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Уповноважений з питань внутрішньо переміщених осіб.

Akhmeyan Ruslan. Administrative-legal regulation of the implementation of the right of internally displaced persons to housing in wartime conditions

The state of administrative and legal regulation of the implementation of the right of internally displaced persons to housing in war conditions is analyzed. It is substantiated that the preferred form of ensuring the right of internally displaced persons to housing is to provide them with residential premises, suitable for living, for temporary free use. Implementation of the right of internally displaced persons to temporary housing is provided by local self-government bodies and local state administrations. The head of the military

© АХМЕЯН Руслан Борисович – аспірант відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID 0009-0005-4537-3913; e-mail: Proletarska1998@gmail.com

administration, the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights, and the Commissioner for Internally Displaced Persons are also given certain powers in this area. Attention is focused on the problems of ensuring the realization of the right of internally displaced persons to housing in the conditions of war. Changes and additions to the Procedure for the formation of housing funds intended for temporary residence, accounting and provision of such housing for temporary residence of IDPs are proposed, with the aim of bringing it into compliance with the requirements of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure».

Key words: *internally displaced persons, administrative and legal regulation, right to housing, legal regime of martial law, local self-government bodies, local state administrations, military administrations, Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights, Commissioner for Internally Displaced Persons.*

Вступ. Одним із найважливіших завдань органів публічної адміністрації України є сприяння реалізації кожним громадянином держави гарантованих Конституцією України прав та свобод. Особливе місце в системі таких прав і свобод належить закріпленому у ст. 47 Конституції України праву на житло. Згідно положень статті 47 Конституції України, «Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.» [1]

Дане право, згідно статті 64 Конституції України, не може бути обмежене навіть в умовах воєнного стану, запроваджене у зв'язку із повномасштабною військовою агресією РФ проти України 24 лютого 2022 року, яка спричинила, з одного боку, появу в Україні, станом на 22 жовтня 2024 року, 4,6 млн. внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО); найбільше ВПО зареєстровано у Донецькій та Харківській областях. [2].

З іншого боку, за даними на початок 2024 року, внаслідок бойових дій РФ, понад 50% житлового фонду пошкоджено чи зруйновано. Найбільших руйнувань зазнав житловий фонд таких міст, як Маріуполь, Харків, Чернігів, Сєверодонецьк, Рубіжне, Бахмут, Мар'їнка, Лисичанськ, Попасна, Ізюм та Волноваха. При цьому, кількість пошкоджених житлових будівель (як багатоповерхових, так і індивідуальних будинків) збільшується через продовжен-

ня активних бойових дій на територіях Харківської, Луганської, Донецької, Запорізької, Херсонської областей та тимчасової окупації частини території України, а також на всій іншій території країни через регулярні ракетні атаки. За попередніми даними обласних військових адміністрацій, станом на кінець 2023 року, загальна кількість зруйнованих або пошкоджених об'єктів житлового фонду становить близько 250 тис. будівель, з них 222,6 тис. – приватних (індивідуальних) будинків; 27 тис. – багатоквартирних будинків; 0,53 тис. – гуртожитків. В результаті підриву Каховської ГЕС під ризик затоплення потрапили ще майже 36 тисяч житлових будинків, більшість з яких знаходяться у Херсонській області (різного ступеня затоплення – повністю затоплені, частково затоплені та можливо затоплені). [3] Основні потреби, озвучені ВПО, залишаються незмінними: павербанки та генератори (59%), медикаменти (40%), житло та робота (по 34%), продовольство (33%). [4]

Відтак, питання забезпечення житлом ВПО стає все більш актуальним, як з точки зору нормативного врегулювання цієї сфери, так і через створення та функціонування відповідного ефективного інституційного механізму.

Мета статті: дослідження стану та напрямів вдосконалення адміністративно – правового регулювання реалізації права внутрішньо переміщених осіб на житло в умовах війни.

Стан розробки проблеми та методи дослідження. Проблеми реалізації права на житло неодноразово потрапляли в поле зору вчених-правників. Основою нашого дослідження стали праці провідних вчених-адміністративістів, які безпосередньо звертались до проблеми визначення поняття адміністративно-правового регулювання та його сутності: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, Л.Є.Кисіль, Т.О. Коломоєць, Р.С. Мельника, В.П. Нагребельного, С.Г. Стеценка, В.П.Тимошука.

Віддаючи належне проведенню науковим розвідкам, а також враховуючи відсутність відповідних комплексних монографічних досліджень, слід визнати наявність багатьох невирішених проблем адміністративно-правового регулювання реалізації права на житло внутрішньо переміщених осіб в умовах війни, що і обумовлює вибір тематики статті.

Методологічну основу статті становлять формально-логічний, структурно-функціональний та системний методи.

Виклад основного матеріалу. За роки незалежності в Україні так і не було ухвалено нового кодифікованого законодавчого акта, що визначав би порядок і гарантії реалізації права громадян на житло. Разом з тим, станом на поточний момент, основними законодавчими актами у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації права на житло внутрішньо переміщених осіб в умовах війни є, окрім Конституції України, Закони України «Про правовий режим воєнного стану» [5] «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [6], «Про військово-цивільні адміністрації» [7] «Про місцеве самоврядування» [8], «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [9] та ін. Не менш важливими є також постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2022 р. № 495 «Про деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб» [10] Порядок функціонування місць тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 вересня 2023 року № 930 [11]; затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2023 року № 312-р Стратегія державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року [12] (надалі – Стратегія), яка згідно статті 23 Закону України «Про правотворчу діяльність» [13], є програмним документом публічної політики, документом прогнозування розвитку країни, окремого виду суспільних відносин на довготривалий період та способів досягнення поставленої мети.

Зокрема, Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі – Закон № 1706-VII) запроваджено облік внутрішньо переміщених осіб, зміст та процедуру його реалізації (стаття 4). Факт внутрішнього переміщення та місце проживання підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, порядок оформлення і видачі якої затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 1 жовтня 2014 року № 509 [14]. Підставою для взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є проживання на території, де виникли обставини, зазначені в статті 1 вказаного Закону, на момент їх виникнення. З метою обліку таких осіб створена Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб [15].

Крім цього, статтею 9 Закону № 1706-VII визначено право внутрішньо переміщених осіб на: створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання; забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (для багатодітних сімей, осіб з інвалідністю, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено).

Реалізація вказаних прав визначена через повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що закріплені в статті 11 Закону № 1706-VII. Так, згідно з частиною 8 статті 11 Закону № 1706-VII місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень забезпечують: прийом громадян та надання їм безоплатної первинної правничої допомоги з питання взяття на облік ВПО; взяття на облік ВПО в порядку, встановленому статтею 4 цього Закону; надання інформації ВПО про можливі місця і умови для їх тимчасового проживання/перебування з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, волонтерських, благодійних організацій, інших юридичних та фізичних осіб, про стан інфраструктури, довкілля у таких місцях; надання у тимчасове користування ВПО житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання, за умови оплати зазначеними особами відповідно до законодавства вартості житлово-комунальних послуг.

Органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень (частина 9 статті 11 Закону № 1706-VII): інформують місцеві державні адміністрації про можливі місця і умови для тимчасового проживання/перебування ВПО, про стан інфраструктури, довкілля у таких місцях; надають у тимчасове безоплатне користування ВПО з комунальної власності житлові приміщення, придатні для проживання (за умови оплати особою відповідно до законодавства вартості комунальних послуг); вирішують питання щодо набуття відповідно до законодавства ВПО за місцем їх фактичного перебування прав на земельну ділянку із земель комунальної власності; формують фонди житла, призначеного для тимчасового проживання ВПО, згідно постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2022 р. № 495 «Про деякі заходи з формування фондів житла,

призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб», якою затверджено три наступні порядки: 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; Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на викуп, будівництво житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб.

Аналіз зазначених вище нормативних актів дозволяє зробити висновок, що в умовах правового режиму воєнного стану переважною формою забезпечення права ВПО на житло є надання їм житлових приміщень, придатних для проживання, у тимчасове безоплатне користування.

Відтак, варто звернутись до Порядку формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, і звернути увагу на його основні положення:

– фонд житла, призначеного для тимчасового проживання ВПО, формується сільськими, селищними, міськими радами або уповноваженими ними органами шляхом викупу (придбання) житла; будівництва нового житла; реконструкції наявних будинків і гуртожитків, а також переобладнання нежитлових приміщень на житлові; передачі житла в комунальну або державну власність; капітального ремонту об'єктів житлового фонду, зокрема об'єктів соціального призначення;

– до фонду можуть бути включені тільки вільні житлові приміщення;

– житлове приміщення з фонду надається ВПО та членам її сім'ї за місцем фактичного проживання/перебування в межах території уповноважених органів з розрахунку не менше 6 кв.м. на кожну особу на строк до одного року з можливістю продовження на наступний строк, якщо у їхньому статусі не сталося змін та якщо вони не набули іншого місця проживання;

– житлові приміщення з фонду не підлягають приватизації, обміну та поділу, передачі їх у піднайм, використанню для вселення до них інших осіб;

– після закінчення встановленого строку тимчасового проживання та наявності змін, що спричинили внутрішнє переміщення, ВПО зобов'язані звільнити надане житлове приміщення;

– користування житловими приміщеннями з фонду здійснюється на підставі договору за формою, встановленою наказом Державного комітету з питань житлово-комунального господарства від 14 травня 2004 р. № 98[16];

– Порядком встановлено підстави для прийняття рішення про дострокове припинення надання житлового приміщення з фонду;

– примусове виселення ВПО та членів її сім'ї із житлових приміщень фонду здійснюється лише на підставі рішення суду.

Місця тимчасового проживання можуть облаштовуватися в містечках із збірних модулів, гуртожитках, оздоровчих таборах, будинках відпочинку, санаторіях, пансіонатах, готелях, тимчасових спорудах, їх комплексах, призначених для життєзабезпечення (тимчасового проживання та обслуговування) внутрішньо переміщених осіб, в інших приміщеннях, придатних для проживання, та їх частинах, що використовуються або можуть використовуватися для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, загальною кількістю облаштованих місць для проживання 10 або більше осіб.[17]

Житлове приміщення з фонду не надається, якщо внутрішньо переміщена особа або будь-хто із членів її сім'ї має у власності житлове приміщення/частину житлового приміщення, придатне для проживання, розміром не менше ніж 13,65 кв. метра на одну особу, що розташоване на територіях, не включених до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією, затвердженого Мінінтеграції, або на територіях, включених до зазначеного переліку, для яких визначено дату завершення бойових дій (припинення можливості бойових дій) або тимчасової окупації.

Для взяття на облік громадян, які потребують житла для тимчасового проживання, ВПО подає заяву (за формою згідно з додатком 1 до Постанови, з підписами всіх повнолітніх членів сім'ї) до уповноваженого органу, в межах території якого вони перебувають на обліку в Єдиній інформаційній базі даних про ВПО. Для взяття на облік необхідно подати наступні документи: заяву (може звернутися один представник сім'ї у разі наявності повноважень

за письмовою довіреністю від інших повнолітніх членів родини); копії документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України; копію довідки ВПО про взяття на облік; копії документів, виданих органами державної реєстрації актів цивільного стану або судом, що підтверджують родинні стосунки заявника та всіх членів його сім'ї (свідоцтво про народження, свідоцтво про шлюб, посвідчення опікуна або піклувальника тощо); копію реєстраційного номера облікової картки платника податків (не надають фізичні особи, які відмовилися від отримання через релігійні переконання і мають відмітку в паспорті громадянина України); копії документів, що підтверджують підстави пріоритетності в наданні житлових приміщень з фонду.

Аналізуючи означені положення Порядку формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання ВПО, вважаємо що окремі його положення – в частині обов'язку ВПО подати копії документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України; копію довідки ВПО про взяття на облік; копії документів, виданих органами державної реєстрації актів цивільного стану або судом, що підтверджують родинні стосунки заявника та всіх членів його сім'ї,); копії документів, що підтверджують підстави пріоритетності в наданні житлових приміщень з фонду – суперечать вимогам статті 5 та 16 Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) і мають бути приведені у відповідність до її вимог [18]. Адже статті 5 ЗАП, «Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, *людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави*». А згідно принципу офіційності, «Адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи *витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи.*»

Факт знищення або пошкодження житла, що призвело до неможливості його використання за призначенням, підтверджується особистою заявою заявника та членів його сім'ї.

Рішення про взяття ВПО на облік громадян, які потребують житла для тимчасового проживання, яке є підставою для видачі уповноваженим органом ордеру на вселення в житлове приміщення, або про відмову у взятті на такий облік приймає уповноважений орган протягом одного робочого дня після подання відповідної заяви. Відмовити у взятті на облік особи, яка потребує тимчасового житла, можуть у випадку: неподання необхідного пакета документів; подання документів, що містять недостовірні відомості.

На нашу думку, при прийнятті уповноваженим органом рішення про відмову у взятті на облік особи, яка потребує тимчасового житла, слід керуватися: 1) принципом обґрунтованості, закріпленим статтею 8 ЗАП, де у частині 3 цієї статті вказується, що «адміністративний акт, який може *негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину*, що відповідає вимогам цього Закону.»; 2) принципом гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, згідно якого *«Особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи.»* (частина 1 статті 17 ЗАП). Крім того, з огляду на принцип офіційності, видається таким, що потребує приведення у відповідність до вимог ЗАП і такої підстави для прийняття рішення про відмову у взятті на облік особи, яка потребує тимчасового житла, як неподання ВПО необхідного пакета документів.

Підстави для зняття ВПО з обліку як особи, що потребує житла з фонду для тимчасового проживання: заява особи про зняття з обліку; зміна місця проживання; скасування дії довідки про взяття на облік як ВПО; неотримання протягом 30 календарних днів без поважних причин ордеру на вселення у житлове приміщення або неповідомлення протягом цього часу про поважні причини, що не дають можливості отримати ордер; подання завідомо недостовірних відомостей, що є підставою для взяття ВПО на облік громадян, які потребують житла для тимчасового проживання.

Пріоритетність надання ВПО житлових приміщень із фонду визначається за кількістю балів, яку набере ВПО/сім'я.

Першочергове право на забезпечення житловим приміщенням з фонду, призначеного для тимчасового проживання ВПО, мають:

багатодітні сім'ї; сім'ї з дітьми; вагітні; особи, які втратили працездатність; особи пенсійного віку. Таким сім'ям може бути нараховано від 27 до 22 балів. Додатково може бути нараховано від 1 до 3 балів сім'ям з дітьми з інвалідністю, статусом постраждалої внаслідок воєнних дій та збройного конфлікту, малозабезпеченим, сім'ям загиблих (померлих) ветеранів війни, сім'ям з дітьми, один із батьків яких загинув (пропав безвісти) під час збройної агресії Російської Федерації, неповним сім'ям з дітьми, де мати чи батько виховують їх самостійно, особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, особам, які хворіють на рідкісні (орфанні) захворювання, особам, нагородженим державними нагородами за безпосередню участь в антитерористичній операції, особам, уповноваженим на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, сім'ям, які мають клопотання щодо потреби в забезпеченні житлом.

Рішенням уповноваженого органу може бути затверджений перелік додаткових загальних критеріїв, загальна кількість балів за якими може становити не більше 20 балів на сім'ю.

У разі рівної кількості балів пріоритет на отримання житлових приміщень із фонду має особа, заява якої була зареєстрована раніше за часом. У випадку ухвалення позитивного рішення щодо забезпечення ВПО тимчасовим житлом видається ордер та укладається договір найму такого житлового приміщення із зазначенням всіх членів сім'ї, які мають рівні права щодо користування.

Мешканці будуть зобов'язані вчасно вносити плату за житлово-комунальні та інші послуги, які їм надають за місцем проживання, та дотримуватися правил користування житловим приміщенням. Перебування на обліку громадян, які потребують житла для тимчасового проживання, не буде підставою для відмови внутрішньо переміщеним особам у подальшому взятті на соціальний квартирний облік.

Певними повноваженнями щодо забезпечення права ВПО на житло також наділений начальник військової адміністрації (частина 6 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»), який, зокрема:

– звертається до суду щодо визнання незаконними актів органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади;

– видає накази та розпорядження у межах своїх повноважень, які мають таку ж юридичну силу, що і рішення відповідної ради (рад). Накази, видані в межах повноважень місцевих рад, мають бути оприлюднені, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом;

– веде особистий прийом громадян та забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та громадських об'єднань.

Наявність таких повноважень дає можливість начальнику військової адміністрації звертатися не лише до суду щодо визнання незаконними актів органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади; а й до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з метою забезпечення та реалізації, зокрема, і житлових прав внутрішньо переміщених осіб.

У свою чергу, згідно статті 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», до найважливіших повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є наступні:

1) невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами;

2) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів;

3) звертатися до Конституційного Суду України з поданням: про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина;

про офіційне тлумачення Конституції України;

3¹) вносити в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина;

4) безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях.

Також начальник військової адміністрації може звернутись за сприянням у реалізації житлових прав ВПО до Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб, який діє на підставі Положення про Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 2022 року № 740[19].

У свою чергу, Уповноважений з питань внутрішньо переміщених осіб, згідно зазначеної постанови, є посадовою особою Міністерства реінтеграції, основним завданням якого є участь у формуванні та реалізації державної політики з питань внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які покинули своє місце проживання на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України (далі – тимчасово окупована територія) внаслідок збройного конфлікту або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту та/або тимчасової окупації частини території України та виїхали за кордон, сприяння реалізації їх прав і свобод та створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання.

Уповноважений з питань внутрішньо переміщених осіб також є заступником Міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, і відповідно до компетенції, наділений такими повноваженнями щодо забезпечення реалізації ВПО права на житло:

- організовує розроблення державних програм з питань, що стосуються внутрішньо переміщених осіб та осіб, які виїхали за кордон;

- готує для Віце-прем'єр-міністра України - Міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій пропозиції щодо здійснення заходів із забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та осіб, які виїхали за кордон;

- бере участь у створенні умов для добровільного повернення до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем

проживання громадян України, іноземців та осіб без громадянства з тимчасово окупованої території, внутрішньо переміщених осіб та осіб, які виїхали за кордон, їх професійної та соціальної адаптації;

- аналізує інформацію про необхідність забезпечення житлом та вирішення інших питань соціального захисту внутрішньо переміщених осіб та осіб, які виїхали за кордон;

- сприяє здійсненню заходів, спрямованих на виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, захист конституційних прав і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб;

- взаємодіє з державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, суб'єктами господарювання, громадськими об'єднаннями та благодійними організаціями, фізичними особами з метою здійснення своїх повноважень;

- забезпечує підготовку рекомендацій суб'єктам владних повноважень з питань внутрішньо переміщених осіб;

- бере участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів з питань внутрішньо переміщених осіб;

- сприяє здійсненню методичного забезпечення центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, у тому числі центрів надання адміністративних послуг, з питань внутрішньо переміщених осіб;

15) виконує за дорученням Віце-прем'єр-міністра України – Міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій інші функції відповідно до закону.

Таким чином, враховуючи викладене, можна констатувати, що на сьогодні існують достатні правові засади для забезпечення права ВПО на житло в умовах війни. Однак, чи сприяють вони досягненню мети? Зокрема, у Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року звертається увага на наступні проблеми в контексті обраного предмету дослідження: відсутній системний механізм оцінки реальних потреб та можливостей громад у забезпеченні доступу ВПО до житла. З іншого боку, місцеві фонди житла є обмеженими або відсутні, механізм залучення інвестицій на місцях потребує покращення; відсутність органів державної влади, до сфери яких би було віднесено повноваження стосовно здійснення контролю

за створенням і функціонуванням місць компактного поселення внутрішньо переміщених осіб, що потребує законодавчого врегулювання цього питання; відсутність єдиної інформаційної бази житлових та інших приміщень, придатних для тимчасового проживання (перебування) внутрішньо переміщених осіб; відсутність чітких механізмів реалізації житлових прав внутрішньо переміщених осіб, права на адекватний та гідний рівень життя з оцінкою наявних та можливих ресурсів, у тому числі фінансового характеру.

Для розв'язання зазначених проблем у Стратегії визнано *необхідним вирішити такі завдання:*

- розроблення державної політики, спрямованої на вирішення широкого кола житлових питань, зокрема встановлення правового механізму довгострокового захисту житлових прав та інтересів осіб, постраждалих від збройної агресії проти України;
- розроблення та затвердження Державної цільової програми забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб;
- створити умови та надавати підтримку приймаючим громадам для задоволення базових потреб внутрішньо переміщених осіб;
- забезпечити соціальну адаптацію внутрішньо переміщених осіб на початковому етапі після евакуації;
- забезпечити поетапне розселення внутрішньо переміщених осіб з місць компактного поселення з урахуванням критеріїв вразливості, гендерного аспекту та принципу єдності родин;
- створити системи своєчасного надання достовірної та актуальної інформації про наявні послуги та місця для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб у доступних форматах;
- запровадити *пільгові умови розрахунку орендної плати за державне майно для органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ та організацій, які повністю або частково фінансуються за рахунок місцевого бюджету і сфера дії яких поширюється на тимчасово окуповану територію, на територію, яка перебуває в оточенні (блокуванні), та райони проведення воєнних (бойових) дій, а також тих, що орендують державне майно під облаштування гуртожитків для тимчасового проживання внутрішньо переміщених (евакуйованих) осіб, житло яких знищено або пошкоджено внаслідок збройної агресії;*

- запровадити механізм періодичного моніторингу та оцінки стану інтеграції внутрішньо переміщених осіб в приймаючі територіальні громади;

- сформувати фонди житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб з метою забезпечення середньострокових потреб у кожній територіальній громаді;

- забезпечити внутрішньо переміщених осіб *доступним житлом* з урахування потреб, спроможностей та критеріїв вразливості;

- розширити перелік кредитно-інвестиційних механізмів забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом із масштабним залученням донорської підтримки».

Висновки. На сьогодні існують достатні правові засади для забезпечення права ВПО на житло в умовах війни. Їх аналіз дозволяє зробити висновок, що в умовах правового режиму воєнного стану переважною формою забезпечення права ВПО на житло є надання їм житлових приміщень, придатних для проживання, у тимчасове безоплатне користування. Порядок формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2022 р. №495 «Про деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб». Реалізацію права ВПО на тимчасове житло забезпечують органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації. Певними повноваженнями у цій сфері наділені також начальник військової адміністрації, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Уповноважений з питань внутрішньо переміщених осіб. Разом з тим, і на сьогодні відсутній системний механізм оцінки реальних потреб та можливостей громад у забезпеченні доступу ВПО до житла; місцеві фонди житла є обмеженими або відсутні; відсутні органи державної влади, до сфери яких би було віднесено повноваження стосовно здійснення контролю за створенням і функціонуванням місць компактного поселення внутрішньо переміщених осіб; відсутня єдина інформаційної база житлових та інших приміщень, придатних для тимчасового проживання (перебування) внутрішньо переміщених осіб та чіткий механізм реалізації житлових прав ВПО. Аналізуючи Порядок формування фондів житла, призначеного для тимчасового прожи-

вання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання ВПО, вважаємо що окремі його положення – в частині обов’язку ВПО подати копії документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України; копію довідки ВПО про взяття на облік; копії документів, виданих органами державної реєстрації актів цивільного стану або судом, що підтверджують родинні стосунки заявника та всіх членів його сім’ї,); копії документів, що підтверджують підстави пріоритетності в наданні житлових приміщень з фонду – суперечать вимогам статті 5 та 16 ЗАП і мають бути приведені у відповідність до її вимог. Адже згідно статті 5 ЗАП, «Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, *людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави*». А згідно принципу офіційності, «Адміністративний орган зобов’язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі *без залучення особи витребовувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи*.» Вважаємо також, що при прийнятті уповноваженим органом рішення про відмову у взятті на облік особи, яка потребує тимчасового житла, слід керуватися: а) принципом обґрунтованості, закріпленим статтею 8 ЗАП, де у частині 3 цієї статті вказується, що «адміністративний акт, який може *негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину*, що відповідає вимогам цього Закону.»; б) принципом гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, згідно якого «*Особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи*.» (частина 1 статті 17 ЗАП). Крім того, з огляду на принцип офіційності, видається таким, що потребує приведення у відповідність до вимог ЗАП і такої підстави для прийняття рішення про відмову у взятті на облік особи, яка потребує тимчасового житла, як неподання ВПО необхідного пакета документів.

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. 2. Мінсоцполітики оприлюднило статистику про кількість ВПО в Україні за областями. URL: <https://acmc.ua/minsoczpolityky-oprylyudnylo-statystyku-pro-kilkistvro-v-ukrayini-za-oblastyamy>. 3. Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на початок 2024 року. Звіт Київської школи економіки. 2024. 39с. 4. Міжнародна організація міграції (МОМ) представила результати 17-го раунду дослідження внутрішнього переміщення населення в Україні. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/ukrayini-ponad-3-6-mln-pereselentsiv-de-yih-1728644261>. 5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. 6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706- VIII зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>. 7. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 02.11.2024). 8. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>. 9. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>. 10. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2022 р. № 495 «Про деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2022-%D0%BF#Text>. 11. Порядок функціонування місць тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 вересня 2023 року № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/930-2023-%D0%BF#Text>. 12. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2023 року № 312-р «Про схвалення Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2023-2025 роках. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/312-2023-%D1%80#Text>. 13. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2024 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 02.11.2024). 14. Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 1 жовтня 2014 року № 509. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF#Text>. 15. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року № 646 «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016>

%D0%BF#n8. 16. Наказ Державного комітету з питань житлово-комунального господарства від 14 травня 2004 р. № 98 «Про затвердження форм щодо житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0688-04#Text>. 17. Порядок функціонування місць тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 вересня 2023 року № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/930-2023-%D0%BF#Text>. 18. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>. 19. Положення про Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 2022 року № 740. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2022-%D0%BF#Text>.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. 2. Minsotspolityky opryliudnylo statystyku pro kilkist VPO v Ukraini za oblastiamy. URL: <https://acmc.ua/minsoczpolityky-opryliudnylo-statystyku-pro-kilkist-vpo-v-ukrayini-za-oblastyamy>. 3. Zvit pro priami zbytky infrastruktury vid ruinuvan vnaslidok viiskovoi ahresii Rosii proty Ukrainy stanom na pochatok 2024 roku. Zvit Kyivskoi shkoly ekonomiky. 2024. 39 s. 4. Mizhnarodna orhanizatsiia mihratsii (MOM) predstavyla rezultaty 17-ho randu doslidzhennia vnutrishnoho peremishchennia naselennia v Ukraini. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/ukrayini-ponad-3-6-mln-pereselentsiv-de-yih-1728644261.html>. 5. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12 travnia 2015 roku № 389-VIII zi zminamy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. 6. Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib: Zakon Ukrainy vid 20 zhovtnia 2014 roku №1706-VIII zi zminamy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>. 7. Pro viiskovo-tsyvilni administratsii: Zakon Ukrainy vid 3 liutoho 2015 roku № 141-VIII zi zminamy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>. 8. Pro mistseve samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 roku № 280/97-VR zi zminamy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>. 9. Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny: Zakon Ukrainy vid 23 hrudnia 1997 roku № 776/97-VR zi zminamy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>. 10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 kvitnia 2022 r. №495 «Pro deiaki zakhody z formuvannia fondiv zhytla, pryznachenoho dlia tymchasovoho prozhyvannia vnutrishno peremishchenykh osib». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2022-%D0%BF#Text>. 11. Poriadok funktsionuvannia mistv tymchasovoho prozhyvannia vnutrishno peremishchenykh osib, zatverdzhenyi postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 veresnia 2023 roku №930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/930-2023-%D0%BF#Text>. 12. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid

7 kvitnia 2023 roku № 312-r «Pro skhvalennia Stratehii derzhavnoi polityky shchodo vnutrishnoho peremishchennia na period do 2025 roku ta zatverdzhennia operatsiinoho planu zakhodiv z yii realizatsii u 2023-2025 rokakh».URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/312-2023-%D1%80#Text>. **13.** Pro pravotvorchu diialnist:Zakon Ukrainy vid 24 serpnia 2024 roku № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>. **14.** Poriadok oformlennia i vydachi dovidky pro vziattia na oblik vnutrishno peremishchenoi osoby,zatverdzhnyi postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro oblik vnutrishno peremishchenykh osib» vid 1 zhovtnia 2014 roku № 509.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF#Text>. **15.** Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 veresnia 2016 roku № 646 «Pro zatverdzhennia Poriadku stvorennia, vedennia ta dostupu do vidomostei Yedynoi informatsiinoi bazy danykh pro vnutrishno peremishchenykh osib». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF#n8>. **16.** Nakaz Derzhavnoho komitetu z pytan zhytlovo-komunalnoho hospodarstva vid 14 travnia 2004 r. № 98 «Pro zatverdzhennia form shchodo zhytlovykh prymishchen z fondiv zhytla dlia tymchasovoho prozhyvannia».URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0688-04#Text>. **17.** Poriadok funktsionuvannia mistv tymchasovoho prozhyvannia vnutrishno peremishchenykh osib, zatverdzhnyi postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 veresnia 2023 roku № 930. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/930-2023-%D0%BF#Text>. **18.** Pro administratyvnu protseduru:Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2022 roku zi zminamy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>. **19.** Polozhennia pro Upovnovazhenoho z pytan vnutrishno peremishchenykh osib, zatverdzhene postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 chervnia 2022 roku № 740. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2022-%D0%BF#Text>.

Akhmeyan Ruslan. Administrative-legal regulation of the implementation of the right of internally displaced persons to housing in wartime conditions.

The state of administrative and legal regulation of the implementation of the right of internally displaced persons to housing in war conditions is analyzed. It is substantiated that the preferred form of ensuring the right of internally displaced persons to housing is to provide them with residential premises, suitable for living, for temporary free use. Implementation of the right of internally displaced persons to temporary housing is provided by local self-government bodies and local state administrations. The head of the military administration, the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights, and the Commissioner for Internally Displaced Persons are also given certain powers in this area. Attention is focused on the problems of ensuring the realization of the right of internally displaced persons to housing: there is no systematic mechanism for assessing the real needs and capabilities of communities in ensuring the access of internally displaced persons to housing; local housing funds are limited or absent; there are no state authorities that would exercise

control over the creation and functioning of places of compact settlement of internally displaced persons; there is no unified information base of residential and other premises suitable for temporary residence (stay) of internally displaced persons and a clear mechanism for realizing their housing rights. Changes and additions to the Procedure for the formation of housing funds intended for temporary residence, accounting and provision of such housing for the temporary residence of internally displaced persons are proposed, in order to bring it into compliance with the requirements of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure».

Key words: internally displaced persons, administrative and legal regulation, right to housing, legal regime of martial law, local self-government bodies, local state administrations, military administrations, Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights, Commissioner for Internally Displaced Persons.