



DOI 10.37491/UNZ.82.12
УДК 342.7; 347



Іван ФЕДОРЧУК¹

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЖИТЛО В УКРАЇНІ

Досліджено питання розкриття сутності та змісту організаційного елемента механізму забезпечення конституційного права на житло в Україні. Під час дослідження використано методи правового аналізу, елементи контент-аналізу, графічний і табличний методи, аналізу та синтезу. Сформульовано визначення організаційного елемента механізму забезпечення конституційного права на житло. Під ним запропоновано розуміти систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що взаємодіють між собою із метою перетворення норм права, закріплених у відповідних нормативно-правових актах, у практичні правомірні активності суб'єктів права у сфері суспільно-правових житлових відносин. Проаналізовано масив вітчизняних нормативно-правових актів різного рівня – законів, постанов Кабінету Міністрів України, положень окремих інституцій. За результатами цього аналізу охарактеризовано функціонал вітчизняних органів державної влади (законодавчої, виконавчої та судової), органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, діяльність та взаємодія котрих спрямована на забезпечення конституційного права на житло. Встановлено, що всі проаналізовані складові організаційного елемента досліджуваного механізму тією чи іншою

¹ начальник юридичного управління,
Департамент будівництва та житлового забезпечення виконавчого органу
Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації),
fed_iv@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0002-8595-3067>.



мірою взаємодіють між собою у процесі забезпечення конституційного права на житло. Зроблено висновки про те, що все функціональне навантаження у сфері забезпечення конституційного права на житло органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій можна розподілити на дві умовні групи — безпосереднє та опосередковане функціональне навантаження. Наголошено, що здебільшого складники організаційного елементу механізму забезпечення конституційного права на житло мають «змішаний» тип функціоналу, однак є й такі, котрі виконують лише опосередковані — у сенсі забезпечення конституційного права на житло — функції (наприклад, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Будівельна палата України).

Ключові слова: право на житло, конституційне право на житло, механізм забезпечення, організаційний елемент, організаційний елемент механізму забезпечення конституційного права на житло.

Право на житло є одним із базових конституційних прав людини та громадянина. Однак самого лише закріплення цього права ст. 47 Конституції України недостатньо, аби «житлове» питання перестало бути одним із найбільшочіпких соціальних питань сьогодення. На жаль, реальність свідчить, що держава, котра покликана створити громадянам усі умови для ефективної реалізації права на житло, не виконує цієї вкрай важливої функції повноцінно.

Однією із причин такого стану речей, безумовно, є «розбалансований» організаційний елемент механізму забезпечення конституційного права на житло. Відтак особливої актуальності набуває потреба в належному науковому дослідженні сутності, змісту та особливостей функціонування організаційного елементу механізму забезпечення конституційного права на житло в Україні.

Українські науковці досліджували проблему забезпечення конституційного права на житло в Україні, що знайшло своє відображення в багатьох працях. Предметом дослідження Д. Харечка і М. Куйбіди стало державне регулювання реалізації житлових прав громадян України [1]. Цікавим у контексті тематики організаційного елементу механізму забезпечення конституційного права на житло є наукові дослідження К. Борисової, яка зробила спробу розкрити організаційно-правові гарантії конституційного права на житло [2]. Ю. Мірошніченко акцентує увагу на діяльності Конституційного Суду України та омбудсмена як інститутів забезпечення соціальних прав людини і громадянина в Україні із конституційним правом на житло включно [3, с. 245–250].

Мета статті полягає у розкритті сутності та змісту організаційного елементу механізму забезпечення конституційного права на житло в Україні.

Задля досягнення зазначеної мети дослідження необхідно, передусім, максимально розкрити сутність та зміст організаційного елементу ме-



ханізму забезпечення КПЖ. Зважаючи на це, вважаємо за доцільне охарактеризувати функціонал органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, діяльність та взаємодія котрих спрямована на забезпечення конституційного права на житло.

Розглянемо функціональне навантаження *органів державної влади*.

Відповідно до Конституції України (ст. 75), єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — *Верховна Рада України* (ВР України) [4], на котру покладається формування законодавчої бази, спрямованої на регулювання суспільно-правових відносин у відповідних сферах. У досліджуваній нами сфері лише законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, у тому числі — й право на житло, гарантії цих прав і свобод, а також правовий режим власності [4]. Наразі до таких законів належать закони України «Про особливості здійснення права власності багатоквартирного будинку», «Про ОСББ», «Про житлово-комунальні послуги», а також Житловий кодекс України. Однак останній із зазначених законодавчих актів, прийнятий ще в радянські часи, а саме у 1983 році, безповоротно застарів як у юридичному, так і в ідеологічному сенсі. Це наштовкує на думку про необхідність прийняття нового, релевантного сучасним реаліям, кодифікованого акта. Попри те, ВР України досі не спромоглася на це. Такий стан речей обумовлюється зовсім не бездіяльністю парламенту, а, швидше за все, орієнтацією на європейську законодавчу практику: практично усі країни Європи урегульовують сферу житлового права за допомогою профільних законів або й окремих статей у Цивільному кодексі. Крім того, новий Житловий кодекс України не матиме об'єкта регулювання, оскільки сьогодні мешканці є власниками або співвласниками житла, а не наймачами, як це передбачалося радянською юридичною доктриною.

Також важливо звернути увагу на такий аспект діяльності ВР України, як парламентський контроль. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснюється *Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини*. Метою цього виду контролю є захист, запобігання порушенню або сприяння поновленню прав і свобод людини і громадянина, проголошених як на національному, так і на міжнародному рівнях, у тому числі — шляхом запобігання дискримінації людини у процесі реалізації своїх прав і свобод [5]. Уповноважений ВР України з прав людини тримає на контролі додержання КПЖ людини і громадянина: наприклад, шляхом систематичного моніторингу надання грошової компенсації громадянам, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок збройної агресії Російської Федерації [6].

Кабінет Міністрів України (КМ України) як центральний орган виконавчої влади у нашій державі здійснює виконавчу владу безпосередньо та через відповідні органи виконавчої влади [7], тобто КМ України — у найбільш загальному розумінні — при взаємодії з іншими органами влади впливає, серед іншого, й на сферу забезпечення права на житло. Серед основних завдань КМ України, зважаючи на наш дослідницький інтерес, увагу привертають ті, що спрямовані на вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, забезпечення здійснення політики у



сфері соціального захисту, а також ті, що стосуються розроблення і виконання програмних цільових документів [7]. У практичній площині реалізація зазначених завдань відбувається шляхом напрацювання релевантної нормативно-правової бази щодо засад та механізмів державної житлової політики, вдосконалення механізмів кредитно-фінансової допомоги на будівництво (придбання) житла, створення дієвого ринку орендного житла, розроблення механізмів правових гарантій та захисту прав з управління житлом, розроблення практичного механізму здійснення комплексної реконструкції застарілого житлового фонду, захист інвесторів будівництва від недобросовісних забудовників та запобігання появі нових проблемних об'єктів будівництва, удосконалення програм державної підтримки щодо забезпечення громадян житлом, у тому числі шляхом іпотечного кредитування [8, с. 45–46].

Крім того, Кабінет Міністрів України наділений низкою повноважень, реалізація котрих *безпосередньо* або *опосередковано* спрямована на забезпечення конституційного права на житло (рис. 1).



Рис. 1. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення КПЖ

Примітка: розроблено автором за [7].

Попри беззаперечно важливу роль КМ України як складника організаційного елемента механізму забезпечення КПЖ, чи ненайвагоміший функціонал у досліджуваній сфері покладається на *Міністерство розвитку громад та територій України* (далі — Мінрегіон). Цей тезис видається справедливим, якщо взяти до уваги, що саме Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну житлову політику, а також державну політику у сфері будівництва й містобудування [9]. Це завдання реалізується за допомогою безпосереднього та опосередкованого інструментарію (функціоналу). Представимо його у вигляді таблиці (табл. 1).

Таблиця 1
Функціональне навантаження Мінрегіону у сфері забезпечення КПЖ

Функціональне навантаження	
Безпосереднє	Опосередковане
організаційне забезпечення державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла	подання КМ України пропозицій щодо нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування щодо здійснення наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади
формування житлового фонду соціального призначення	підтвердження придатності будівельних виробів до застосування (технічні свідоцтва) та оцінка відповідності у визначеній сфері діяльності
розгортання молодіжного житлового будівництва	затвердження порядків, стандартів, норм і правил у сфері житлово-комунального господарства та житлової політики
кредитування індивідуальних сільських забудовників	
реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду	
забезпечення виконання державних цільових програм у відповідних сферах	

Примітка: розроблено автором за [9].

Значно менше функціональне навантаження порівняно із функціоналом аналізованого вище Мінрегіону покладається на *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України* (далі — Мінекономіки). Мінекономіки здійснює організаційно-методичне керівництво і координує роботу центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо розроблення, виконання, ведення обліку державних цільових програм, у тому числі — програм забезпечення житлом громадян України. Крім того, Мінекономіки готує висновки щодо доцільності затвердження та дострокового припинення виконання цих програм, проводить моніторинг їх виконання, а також щодо здійснення повноважень суб'єкта нормування в будівництві [10]. Мусимо зазначити, що в контексті нашого дослідження вказані функції Мінекономіки мають очевидно *опосередкований характер*.

Так само, як і Мінекономіки, *Міністерство фінансів України* (далі — Мінфін) має лише *опосередковане функціональне навантаження* щодо забезпечення конституційного права на житло. Формуючи та реалізуючи державну фінансову, бюджетну та боргову політику, державну політику у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів [11], Мінфін визначає частку коштів, спрямованих на реалізацію державних житлової та соціальної політики і, таким чином, сприяє забезпеченню КПЖ.

У системі органів виконавчої влади України, діяльність котрих спрямована, серед іншого, й на забезпечення конституційного права на житло, окреме місце належить *Міністерству соціальної політики України* (далі — Мінсоцполітики). Саме це Міністерство організовує та координує роботу із забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; осіб з інвалідністю; постраждалих внаслідок Чорнобильської



катастрофи; військовослужбовців, звільнених у запас або відставку (і тих, які потребують поліпшення житлових умов, і тих, які підлягають відселенню із закритих та віддалених від населених пунктів військових гарнізонів) [12]. Таке функціональне навантаження Мінсоцполітики може розглядатися як *безпосереднє* у сфері забезпечення КПЖ. *Опосередкований* вплив на забезпечення конституційного права на житло Мінсоцполітики здійснює, формуючи та реалізуючи державну політику у сфері соціальної політики й соціального захисту окремих категорій громадян. Йдеться про осіб із інвалідністю, ветеранів праці, жертв нацистських переслідувань, дітей війни та жертв політичних репресій, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; ветеранів військової служби [12]. Цілком логічно припустити, що соціальна політика та захист передбачає, крім іншого, також забезпечення житлом, що і є складником забезпечення конституційного права на житло.

Функції Міністерства юстиції України (далі — Мінюст) можуть бути представлені у вигляді таких блоків:

- 1) функціонал щодо дотримання та захисту прав людини і громадянина;
- 2) функціонал щодо речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (рис. 2).



Рис. 2. Функції Міністерства юстиції України щодо забезпечення КПЖ

Примітка: розроблено автором за [13].



Ще одним центральним органом виконавчої влади, діяльність якого здійснюється у сфері житлової політики, однак має лише *опосередковані* точки дотику до забезпечення конституційного права на житло, є *Державна архітектурно-будівельна інспекція України* (далі — ДАБУ). Діяльність ДАБУ спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад та територій. Основним завданням цього органу виконавчої влади є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду [14].

Правоохоронні, контролюючі та судові органи є наступним складником організаційного механізму забезпечення КПЖ. У цій царині вся множина правоохоронних, судових органів та органів контролю має єдиний спільний знаменник — завдання захисту прав і свобод людини і громадянина. Про це йдеться, наприклад, у ст. 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [15], ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» [16], ст.ст. 2, 7 Закону України «Про національну поліцію» [17] тощо. Логічно припустити, що КПЖ є невід’ємною частиною тих прав людини і громадянина, котрі аналізовані органи покликані захищати в межах своїх повноважень. При цьому не можна не зауважити, що судові органи у своєму функціоналі захисту прав людини і громадянина, включно із КПЖ, виходять за національні рамки, оскільки вони покликані забезпечити справедливий судовий захист прав іноземців й осіб без громадянства нарівні із громадянами України [15]. Тобто йдеться про повноцінний захист права на житло в найширшому розумінні, а не лише як конституційного права.

Ще однією ланкою організаційного елемента механізму забезпечення КПЖ є *органи місцевого самоврядування*. Їхнє функціональне навантаження у досліджуваній сфері можна представити також у вигляді двох блоків — функціонал, *безпосередньо* пов’язаний із реалізацією КПЖ, та функціонал, котрий *опосередковано* впливає на забезпечення вказаного конституційного права.

Перший блок — *безпосередній функціонал* — охоплює такі повноваження органів місцевого самоврядування, як:

1) *асистативного характеру* (наприклад, сприяння розширенню житлового будівництва; подання громадянам, які потребують житла, допомоги в його будівництві, отриманні кредитів із цією метою; сприяння створенню об’єднань співвласників багатоквартирних будинків; подання допомоги окремим категоріям осіб у будівництві індивідуального житла, проведенні його капітального ремонту, придбанні будівельних матеріалів) [18];

2) *соціального характеру* (надання громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного або за доступну для них плату житла) [18];

3) *адміністративного характеру* (видача житлових ордерів на помешкання у будинках державних та комунальних організацій; виконання або делегування функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла; відведення у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва) [18] та відведення (безоплатну передачу у власність або надання в оренду) громадянам і житлово-будівельним кооперативам земельних ділянок для будівництва та обслуговування жилого будинку і супутніх господарських будівель у межах законодавчо визначених норм [19]);



4) *організаційного характеру* (організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту, жилих будинків; організація завершення будівництва багатоквартирних житлових будинків у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво [18]).

Опосередковані повноваження у сфері забезпечення КПЖ органи місцевого самоврядування здійснюють, коли затверджують програми соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць і цільові програми; облікують житловий фонд і контролюють його використання, а також стан квартирної обліку та додержання житлового законодавства на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності; реалізують державний контроль за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками щодо будівництва багатоквартирних житлових будинків із залученням коштів фізичних осіб [18].

Останньою в переліку, однак не останнім за значимістю, складником організаційного елемента механізму забезпечення КПЖ є *підприємства, організації, установи*, чия діяльність тим чи тим чином стосується житлової сфери. До них, наприклад, належить *Будівельна палата України*, метою котрої, серед іншого, є сприяння розвитку будівельної та супутніх галузей економіки. Її організаційна структура містить Комітет із питань розвитку житлового будівництва та реалізації держаних і регіональних програм будівництва житла та Комітет із питань розвитку проектів низькобюджетного житла для переселенців та учасників АТО [20] — експертно-консультативні та дорадчі органи, що виступають посередником у діалозі між бізнесом і владою, лобюють широке коло питань із метою покращення загальної правової та регуляторної політики, а також усунення перешкод для ведення бізнесу [21]. Отже, Будівельна палата України, як бачимо із вищеведеного, опосередковано впливає на забезпечення КПЖ громадянами: шляхом налагодження діалогу між бізнесом та владою вказана організація сприяє розвитку будівельної сфери, а відтак — формуванню та збільшенню фонду житла. Останнє, у свою чергу, є запорукою того, що шанси реалізувати право на житло у громадян України суттєво зростають.

Таким чином, узагальнюючи все вищевикладене, можемо сформулювати авторське визначення організаційного елемента механізму забезпечення КПЖ. Під ним пропонуємо розуміти *систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що взаємодіють між собою із метою перетворення норм права, закріплених у відповідних нормативно-правових актах, у практичну правомірну діяльність суб'єктів права у сфері суспільно-правових житлових відносин*.

Із урахуванням усього попередньо зазначеного робимо такі висновки:

1) *організаційний елемент* механізму забезпечення КПЖ варто розуміти як систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що взаємодіють між собою із метою перетворення норм права, закріплених у нормативно-правових актах усіх рівнів, у практичну правомірну діяльність суб'єктів права у сфері суспільно-правових житлових відносин;



2) усе функціональне навантаження у сфері забезпечення КПЖ органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій можна розподілити на дві умовні групи — *безпосереднє* та *опосередковане* функціональне навантаження;

3) здебільшого складники організаційного елемента механізму забезпечення КПЖ мають «змішаний» тип функціоналу, однак є й такі, котрі виконують лише опосередковані — у сенсі забезпечення КПЖ — функції (наприклад, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Будівельна палата України).

Список використаних джерел

1. *Харечко Д., Куйбіда М.* Державне регулювання реалізації житлових прав громадян України. *Демократичне врядування*. 2016. № 16-17. URL : <https://bit.ly/3vb35mB>.
2. *Борисова К. С.* Конституційні засади забезпечення права на житло в Україні. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2018. 22 с.
3. *Мірошніченко Ю.* Конституційно-правові аспекти забезпечення соціальних прав людини і громадянина. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 245–250.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2V6HIUб>.
5. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3rQfdgJ>.
6. Результати перевірки роботи Комісії щодо компенсації громадянам, житло яких зруйновано внаслідок збройної агресії РФ у Донецькій області. *Уповноважений Верховної Ради з прав людини*. URL : <https://bit.ly/3Mr25ki>.
7. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2TZgM5t>.
8. Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Київ, 2020. 85 с. *Урядовий портал*. URL : <https://bit.ly/3KdeLtx>.
9. Про Міністерство розвитку громад та територій України. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. № 197, у ред. постанови від 25.09.2019 р. № 850. *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL : <https://bit.ly/3LfwNMV>.
10. Про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459, у ред. постанови від 11.09.2019 р. № 838. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3vo5M2v>.
11. Про Міністерство фінансів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/37EvBUQ>.
12. Про Міністерство соціальної політики України. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3rJT1wT>.
13. Про Міністерство юстиції України. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2ShrBxU>.



14. Про Державну інспекцію архітектури та містобудування України. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1340. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3CoZMZR>.
15. Про судоустрій та статус суддів. Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2Qe6JYa>.
16. Про прокуратуру. Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3nLOZmV>.
17. Про національну поліцію. Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3iRlMo9>.
18. Про місцеве самоврядування. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3d8ijhe>.
19. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3bvab8m>.
20. Комітети Будівельної палати України. *Будівельна палата України*. URL : <https://bit.ly/3xRDKjC>.
21. Про комітет Будівельної палати України. Положення від 16.04.2014 р. *Будівельна палата України*. URL : <https://bit.ly/3xRDKjC>.

Надійшла до редакції 05.08.2021

Ivan FEDORCHUK

Department of Construction and Housing Providing of Executive Authority of Kyiv City Council (Kyiv City State Administration)

Organizational Element of Mechanism of Providing of Constitutional Right for Housing in Ukraine

The paper is dedicated to issues of determination of the essence and content of organizational element of mechanism of providing of Constitutional Right for Housing in Ukraine. Law analysis, elements of content-analysis, graphical and tabular methods, analysis and synthesis are used in the researching process for the paper. The definition of organizational element of mechanism of providing of Constitutional Right for Housing is suggested by the author. In particular, there is suggested to understand this concept as a system of state authorities, local self-governments, enterprises, institutions and organizations that interact with each other to transform the rules of law enshrined in the relevant regulations into practical lawful activities of legal entities in the field of social and legal housing relations. An array of national normative and legal acts of different levels, particularly, laws, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, provisions of certain institutions are analyzed. As a result of this analysis, functions of public authorities (legislative, executive and judicial), local self-governments, enterprises, institutions and organizations which interact with each other to provide Constitutional Right for Housing. There is concluded, all functions of public authorities, local self-governments, enterprises, institutions and organizations ordered to providing Constitutional Right for Housing, could be divided into two groups. They are groups of directive and indirective functions. There is stressed, composites of organizational element of mechanism of providing of Constitutional Right for Housing have a combined type of functions. However, there are such that have only indirective type of functions (for instance, State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine, Construction Chamber of Ukraine).

Keywords: *right for housing, constitutional right for housing, mechanism of providing, organizational element, organizational element of mechanism of providing of constitutional right for housing.*