Резюме

Цыганчук Н.А. Несоблюдение международных трудовых стандартов при осуществлении кодификации законодательства о труде.

В статье автор проводит анализ отдельных норм проектов новых Трудовых кодексов и проекта Закона «О труде» на их соответствие международным трудовым стандартам и указывает на недостатки законопроектов, которые нужно исправить при подготовке к рассмотрению Верховным Советом.

Ключевые слова: международные трудовые стандарты, проект нового Трудового кодекса, проект Закона «О труде», нарушение трудовых прав, императивные нормы, увольнение представителя профсоюзов.

Summary

Nataliya Tsyhanchuk. Non-compliance with international labor standards in the implementation of codification of labor legislation.

The integration of Ukraine into the European Union requires amendments to national legislation and harmonizing its norms with international standards. At present, it is necessary to prepare and adopt a new Labor Code of Ukraine. In the Verkhovna Rada four Draft Labor Codes have been registered, but the analysis of each of them indicates that not all norms of the proposed drafts meet international standards.

International labor standards and of foreign experience should be applied with due regard for the features of the legal systems of different countries, including ours.

The issues of developing the concept of reforming the labor legislation of Ukraine and its further progress, as well as the adoption of the new Labor Code, have long been the subject of scientific debate and research. But many questions are not answered. In this regard, this topic is still relevant.

Draft Law № 0955 was registered in the Verkhovna Rada, replacing Draft Law № 1658, which had already been voted for at first reading and had been awaiting for consideration at second reading, but was revoked by the Verkhovna Rada of the new convocation because of its inconsistency with the norms and principles of international law and with International Labor Organization Conventions ratified by Ukraine.

The analysis of Draft Law № 2410 and Draft Law № 2410-1 indicates that they also do not meet international labor standards and therefore require improvement.

Draft Law on Labor № 2708, submitted by the Cabinet of Ministers of Ukraine, contradicts the Constitution of Ukraine and other laws and had been developed without the involvement of social partners, that is employers and trade unions.

The authors of the Draft Law had not taken into account the ILO Conventions, ratified by Ukraine, and the commitments undertaken by Ukraine as a result of signing the Association Agreement with the EU in labor relations issues. The analysis of the Draft Law shows that its provisions commit the gross violation of the norms of the Constitution of Ukraine and of the current labor legislation and do not meet international labor standards. It is necessary to adopt a new Labor Code of Ukraine, but it must be a legislative instrument that meets all international labor standards and is built on the principles of social partnership.

Key words: international labor standards, Draft Labor Code of Ukraine, Draft Law on Labor, violation of labor rights, imperative rules, dismissal of a trade union representative.

DOI: 10.36695/2219-5521.4.2019.38

УДК 347.254:325.11(477)

А.О. ВОЛКОВА

*Анастасія Олександрівна Волкова, молодший науковий співробітник Інституту економіко-правових досліджень НАН України**

ORCID: 0000-0002-3155-6592

СУЧАСНА ПРАКТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ СОЦІАЛЬНИМ ЖИТЛОМ ТА ЖИТЛОВИМИ ПРИМІЩЕННЯМИ З ФОНДІВ ЖИТЛА ДЛЯ ТИМЧАСОВОГО ПРОЖИВАННЯ

Постановка проблеми. За офіційною інформацією Міністерства соціальної політики України станом на 09 грудня 2019 р. в Україні налічується 1 428 919 внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО)¹, що відповідно дорівнює 3,39 % населення від наявного в Україні (42 153 201 особи)². Опитування такої категорії громадян свідчить про те, що питання забезпечення житлом і досі залишається для них одним із найважливіших. Кризова ситуація у житловій сфері, яка бере свій початок ще за радянських часів, особливо гостро стала зрозумілою на рівні держави, на жаль, тільки у зв'язку з внутрішнім переміщення громадян в межах країни (внаслідок збройного конфлікту на Сході України) та неготовністю держави вирішувати їхні житлові проблеми через відсутність ресурсів, необхідних для задоволення потреб переміщених осіб. Наразі, незважаючи на задеклароване Конституцією України право кожного на житло, реалізувати його практично неможливо.

© А.О. Волкова, 2019

* *Anastasia Volkova, Junior Researcher of Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine*

Вважаємо, що відсутність достатніх засобів до існування у ВПО, внаслідок перманентного кризового характеру розвитку держави, не дасть можливості більшій частині ВПО придбати житло самостійно, в тому числі й за допомогою держави як-от, наприклад, за програмою «Доступне житло». У зв'язку з цим увага держави повинна бути зосереджена на розробленні правових механізмів надання житла ВПО у користування. Починаючи з 2016 р. на державному рівні було прийнято низку важливих правових документів щодо забезпечення ВПО соціальним житлом та житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання. Втім, ефективність та можливість їх практичної реалізації потребує ґрунтовного наукового аналізу, що й зумовлює необхідність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вже протягом тривалого часу питання сучасного стану розвитку житлового фонду України, практики забезпечення громадян житлом, у контексті досліджень якості життя населення, виступають предметом наукових досліджень таких науковців, як: О.Є. Аврамова, І.В. Гукалова, М.К. Галантич, Ю. Киричук, Ю.А. Клименко, О.П. Ковалевська, О.В. Макарова, Є.О. Мічурін, Т.В. Сальникова, С.О. Сліпченко, Т.Д. Суярко, Т.М. Тилик, М.Я. Хомяк Л.М. Черенько, В.С. Шишкін та інших. Сучасні соціально-економічні зміни у державі та поява такої категорії громадян, як ВПО, зумовили необхідність зосередити увагу науковців на проблематиці недосконалості правових механізмів реалізації ВПО права на житло. Серед науковців, які опікуються даним питанням, можна виділити: Г.В. Виноградову, М.П. Кобець, І.В. Найдю, В.В. Шеховцову, В.А. Устименка та інших. Водночас, не применшуючи значення наукових здобутків у житловій сфері вищезазначених та багатьох інших вчених, все ж таки потрібно зазначити відсутність комплексних наукових досліджень сучасних механізмів забезпечення ВПО житлом, у тому числі соціальним та житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання, що, безумовно, свідчить про актуальність даної проблематики.

Формулювання мети статті. Метою даної статті є дослідження сучасної практики забезпечення ВПО соціальним житлом та житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання.

Виклад основного матеріалу. Верховною Радою України 20 жовтня 2014 р. було прийнято Закон України № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі – Закон № 1706-VII)³, який, відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів ВПО.

Одним із таких прав є гарантоване ст. 47 Конституції України право кожного на житло⁴. Відповідно до положень Основного Закону 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 (далі – ОМС) безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

На сьогоднішній день спеціальним законом, який визначає правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла, є Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 р. № 3334-IV (далі – Закон № 3334-IV)⁵. ґрунтовний аналіз Закону № 3334-IV дає підстави стверджувати, що він розповсюджує свою дію не на всіх громадян України, а лише на соціально незахищені верстви населення України. В основу соціальної незахищеності, що дає право на отримання житла з житлового фонду соціального призначення Законом № 3334-IV, фактично, закладаються два критерії, без додержання яких громадянин не має права на соціальне житло – це соціальний та майновий стан громадянина. Тобто право на отримання соціального житла мають громадяни України, які потребують соціального захисту, а саме ті особи, які через низький матеріальний рівень не можуть собі дозволити придбати або побудувати житло.

Варто зазначити, що до 2016 р. Закон № 3334-IV не розповсюджував свою дію та не закріплював правових гарантій отримання соціального житла з житлового фонду соціального призначення жодній категорії громадян з числа ВПО, правовий статус яких було визначено на законодавчому рівні ще у 2014 році. Тобто ВПО, в розумінні житлового законодавства, не визнавалися суб'єктами, які мали право на отримання соціального житла.

У зв'язку з прийняттям 03 листопада 2016 р. Закону України № 1731-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності вищих навчальних закладів, наукових установ, переміщених з тимчасово окупованої території та з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження»⁶, сферу дії Закону № 3334-IV було розширено на ВПО з числа працівники тимчасово переміщених вищих навчальних закладів (далі – ТПВНЗ) та тимчасово переміщених наукових установ (далі – ТПНУ), які отримали право, за наявності довідки про взяття на облік ВПО, звертатися до ОМС за місцезнаходженням відповідного ТПВНЗ, ТПНУ. Однак реалізувати своє право вищезазначена категорія осіб з числа ВПО могла тільки за умови, що їхній середньомісячний сукупний дохід за попередній рік з розрахунку на одну особу в сумі був би меншим від величини опосередкованої вартості найму житла в даному населеному пункті та прожиткового мінімуму, встановленого законодавством. Разом із тим при визначенні середньомісячного сукупного доходу ВПО та членів його сім'ї враховувалась вартість майна, що знаходилася у власності ВПО, та членів його сім'ї на момент взяття на облік.

Внаслідок того, що переважна більшість ВПО з числа працівників ТПВНЗ, ТПНУ залишалися власниками майна, яке вони були змушені покинути внаслідок внутрішнього переміщення, вищезазначені особи фактично не могли отримати ані соціального житла, ані житлових приміщень у соціальних гуртожитках,

оскільки не відповідали вимогам для взяття їх на соціальний квартирний облік, про що автором наголошувалося у попередніх наукових дослідженнях⁷.

У зв'язку з прийняттям 08 лютого 2018 р. Закону України № 2279-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту житлових прав дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа»⁸, сферу дії Закону № 3334-IV було розширено на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які досягли 16 років. Так, останнім було надано право зараховуватися на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і соціальний квартирний облік за місцем їх обліку як ВПО. Для кращого розуміння обґрунтованості прийняття вищезазначеного Закону звернемося до статистики. За оперативними даними, станом на 01 січня 2016 р. кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, що є ВПО, становила понад 1,5 тис., 215 із яких протягом 2014–2015 рр. досягли 16-річного віку та мали право на взяття їх на квартирний облік громадян, що потребують поліпшення житлових умов⁹. Зрозуміло, що у 2019 р. ці показники збільшились, що, безумовно, підтверджує обґрунтованість внесення вищезазначених змін до Закону № 3334-IV.

Нарешті, у зв'язку з прийняттям 18 вересня 2018 р. Закону України № 2546-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» щодо умов забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб» (далі – Закон № 2546-VIII)¹⁰, сферу дії Закону № 3334-IV було розширено на всіх ВПО. Зокрема, право взяття на соціальний квартирний облік отримали ВПО, які не мають іншого житла для проживання на підконтрольній українській владі території або житло яких зруйновано (знищене) або пошкоджене до стану, непридатного для проживання, внаслідок проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

Зважаючи на те, що в основу соціальної незахищеності, що дає право на отримання житла з житлового фонду соціального призначення Законом № 3334-IV, фактично, закладаються два критерії, без дотримання яких громадянин не має права на соціальне житло – це соціальний та майновий стан громадянина, про що зазначалося автором раніше, вимога щодо середньомісячного сукупного доходу ВПО та членів його сім'ї була дотримана в Законі України № 2546-VIII. Так під час визначення середньомісячного сукупного доходу ВПО та членів її сім'ї враховується вартість майна, що перебуває у власності ВПО та членів її сім'ї на момент взяття на соціальний квартирний облік крім вартості майнових прав чи прав власності ВПО та членів її сім'ї на нерухоме майно, що розміщене на тимчасово окупованій території, в населених пунктах, які розташовані на лінії зіткнення або на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, а також на майно, яке зруйновано або стало непридатним для проживання внаслідок проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

Однозначно запровадження такого механізму врахування вартості майна, що перебуває у власності ВПО та членів її сім'ї, для визначення права взяття на соціальний квартирний облік, з точки зору механізму, спрощує шанс ВПО стати на соціальний квартирний облік, оскільки як зазначалося раніше, прив'язка до нерухомого майна ВПО, що розміщене на тимчасово окупованій території, в населених пунктах, які розташовані на лінії зіткнення або на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, була «каменем спотикання» у реалізації права ВПО з числа працівників ТПВНЗ, ТПНУ ставати на соціальний квартирний облік.

Варто зазначити, що, відповідно до ч. 2 Закону № 2546-VIII, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом, а набрав він чинності 13 жовтня 2018 р., був зобов'язаний привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом, у тому числі завершити розроблення порядку отримання у тимчасове користування житла для ВПО; забезпечити перегляд і приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом. Втім, ці обов'язки КМУ виконав не у повному обсязі.

Так, станом на 01 грудня 2019 р. КМУ так і не привів у відповідність до вимог чинного законодавства України Порядок врахування вартості майна, що перебуває у власності громадянина та членів його сім'ї, затверджений постановою КМУ від 23 липня 2008 р. № 682¹¹. Наразі у вищезазначеному Порядку не передбачено жодного положення щодо механізму врахування вартості майна, що перебуває у власності ВПО та членів його сім'ї, для визначення їх права взяття на соціальний квартирний облік, на відміну від Закону № 3334-IV. У зв'язку з вищевикладеним вважаємо за доцільне привести вищезазначений Порядок у відповідність до вимог чинного законодавства України.

Також не було приведено у відповідність до вимог чинного законодавства України й Порядок взяття громадян на соціальний квартирний облік, їх перебування на такому обліку та зняття з нього, затверджений постановою КМУ від 23 липня 2008 р. № 682¹². Наприклад, п. 2 вищезазначеного Порядку передбачає, що ВПО до заяви про взяття їх на соціальний квартирний облік повинні додати довідку про місце проживання та склад сім'ї, яку фактично ВПО отримати не можуть, оскільки проживають не за своїм зареєстрованим, у розумінні житлового законодавства, місцем проживання, а за фактичним місцем проживання, яке засвідчується у довідці про взяття на облік ВПО. Зважаючи на те, що Закон України № 2546-VIII набув чинності 13 жовтня 2018 р., і вже пройшов досить тривалий час після цього, з метою уникнення колізій між нормативно-правовими актами вважаємо за доцільне привести Порядок взяття громадян на соціальний квартирний облік, їх перебування на такому обліку та зняття з нього у відповідність із Законом України № 2546-VIII.

У контексті даного дослідження неможливо оминати й питання різновидів черг на отримання соціального житла. Наразі Закон № 3334-IV передбачає право отримання соціального житла в порядку загальної черги, а також право позачергового та першочергового отримання квартир або садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення громадянами. Так, право позачергового отримання житла із житлового фонду соціального призначення, за наявності в них права на отримання такого житла, мають, відповідно до Закону № 3334-IV, 12 категорій громадян, у той час як право першочергового отримання соціального житла належить 20 категоріям громадян. Для прикладу та розуміння реальної ситуації щодо місця ВПО у вищезазначених чергах потрібно зазначити, що право позачергового отримання соціального житла, за наявності в них права на отримання такого житла, з числа ВПО мають лише діти з інвалідністю, які є сиротами або батьки яких позбавлені батьківських прав і які проживають в установах соціального захисту населення, після досягнення повноліття. У свою чергу, право першочергового отримання квартир або садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення з числа ВПО мають лише особи з інвалідністю I і II груп. Всі інші ВПО, за умови дотримання вимог щодо середньомісячного сукупного доходу, автоматично зараховуються до загальної черги, що значно ускладнює шанси ВПО найближчим часом отримати соціальне житло. Адже окремої черги винятково для ВПО Закон № 3334-IV не передбачає.

Навіть за умови взяття ВПО на соціальний квартирний облік потрібно чітко усвідомлювати, що це ще не гарантує отримання такого житла ВПО, оскільки практика перебування у соціальній квартирній черзі, так і не отримавши житла з житлового фонду соціального призначення в Україні добре відома. Наразі відсоток громадян, які отримали соціальне житло по відношенню до тих, які й досі перебувають на соціальному квартирному обліку, дорівнює менше 1 %, та, безумовно, з кожним роком буде зменшуватися, оскільки будівництво соціального житла для найбільш соціально незахищених верств населення в Україні вже протягом багатьох років не здійснюється. Крім цього, в Україні на державному рівні відсутня й офіційна інформація щодо реальної наявності (кількості) соціального житла та відповідно його якості, що, безумовно, зумовлює необхідність проведення його інвентаризації.

Сьогодні недостатність державного фінансування придбання чи будівництва житла за кошти місцевого (селищного, сільського) бюджету є непомірним навантаженням на бюджет, а тому практично в місцевому (селищному, сільському) бюджеті відсутні фінансові ресурси на згадані вище цілі, що призводить до майже повної втрати можливості поповнення житлового фонду соціального призначення в умовах зростання неабиякої потреби у ньому. Ситуація ускладнюється й неузгодженістю чинного законодавства, що значно зменшує можливості ОМС для формування житлового фонду соціального призначення.

Так, у зв'язку з прийняттям у 2011 р. Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»¹³, ОМС не мають права вимагати від замовників будівництва будь-яких послуг, передачу активів у будь-якій формі (матеріальній чи нематеріальній), передачу частини (відсоткової частки) площ прийнятих в експлуатацію об'єктів містобудування, крім пайової участі в розвитку інфраструктури населеного пункту, а також встановлювати будь-які додаткові обов'язкові платежі (відрахування), які не передбачені законодавством з питань оподаткування, під час будівництва об'єктів, що безумовно унеможливило при введенні в експлуатацію житлових будинків надходження до ОМС житлових площ для задоволення потреб громадян у соціальному житлі. У той час, як кошти для формування житлового фонду соціального призначення за рахунок державного бюджету мають передбачатися щорічно Законом України про державний бюджет. Втім, ані в 2018 р., ані в 2019 р. таких коштів передбачено не було, відповідно й будівництво такого житла за рахунок держави не відбувалося. Отже, існуючий механізм не може забезпечити повною мірою житлові права громадян, що потребують соціального захисту, в тому числі й ВПО.

Як бачимо, незважаючи на проведення реформи децентралізації влади в Україні, в рамках якої ОМС було надано більше фінансових можливостей, проблема із вкрай низьким забезпеченням житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов, продовжує залишатися однією з найгостріших економічних і соціальних проблем в Україні. Сьогодні політика держави повинна бути спрямована на модернізацію державної житлової політики шляхом об'єднання зусиль держави та приватного капіталу, що дасть змогу будувати не тільки соціальне житло та, наприклад, здавати його в оренду з подальшим викупом, а й доступне.

Підсумовуючи вищевикладене, потрібно зазначити, що аналіз практичної реалізації Закону № 3334-IV дає підстави стверджувати, що на сьогоднішній день він фактично не працює та має декларативний характер, а тому не виконує своє основне призначення – забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання соціального житла. Не вирішить вищезазначений Закон у такому форматі, в якому він зараз існує, й житлові проблеми ВПО.

Чіткі рамки Закону № 3334-IV визначають конкретний перелік осіб, які мають право на отримання соціального житла. Розширення сфери дії Закону № 3334-IV на ВПО ще не означає про їхнє переважне право в отриманні соціального житла перед іншими соціально незахищеними громадянами, які відповідно до Закону № 3334-IV мають право на його отримання. А тому міжнародна спільнота, яка допомагає Україні у вирішенні житлових проблем ВПО шляхом здійснення фінансування грантових проєктів ремонтно-будівельних робіт житлових об'єктів, що знаходяться у комунальній власності територіальних громад та об'єктів соціальної інфраструктури, повинна чітко усвідомлювати можливі ризики під час реалізації таких проєктів. Адже розповсюдженою є практикою, коли відремонтовані або реконструйовані житлові об'єкти надаються виключно ВПО у якості соціального житла або жилих приміщень у соціальних гуртожитках, оминаючи тим

самим громадян, які раніше за ВПО були взяті на соціальний квартирний облік та в порядку черговості мали б право отримати таке соціальне житло.

Зважаючи на те, що ми розглядаємо ВПО, як категорію громадян, правовий статус яких визначено на законодавчому рівні спеціальним Законом № 1706-VII, для задоволення їхніх житлових проблем повинні бути розроблені окремі (спеціальні) та дієві правові механізми реалізації останніми гарантованого Конституцією України, права на житло, у тому числі й на соціальне.

Не менш дискусійною, з точки зору даного дослідження, є ситуація із забезпеченням ВПО житловими приміщеннями для тимчасового проживання. Так, безумовно важливим кроком на шляху вирішення житлових проблем ВПО було внесення постановою КМУ від 17 січня 2018 р. (набрання чинності 23.01.2018 р.) № 20¹⁴ змін до Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання, затверджених постановою КМУ від 31 березня 2004 р. № 422 (далі – Постанова № 422)¹⁵. Завдяки прийняттю вищезазначеної Постанови № 422 ВПО було включено до списку осіб, які мають право на отримання житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання. Проте, на жаль, першочергового або переважного права на отримання вищезазначених житлових приміщень їм надано не було. Тобто ВПО були включені до так званої «загальної черги» і до них застосовувалася загальна вимога щодо розміру середньомісячного сукупного доходу сім'ї за попередні шість місяців, який повинен був бути меншим від прожиткового мінімуму на сім'ю з розрахунку на місяць та величини регіонального показника опосередкованої вартості найму житла. Тобто жодного спрощеного або виключного механізму реалізації ВПО права на житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання законодавцем передбачено не було, про що автором зазначалося в попередніх дослідженнях¹⁶.

Зважаючи на те, що Законом № 1706-VII, який регулює спеціальні відносини, пов'язані з правовим статусом ВПО, не передбачено жодних спрощених правових механізмів отримання ВПО соціального житла або житлових приміщень для тимчасового проживання, 26 червня 2019 р. КМУ було прийнято постанову «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб і Порядку надання в тимчасове користування житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб» № 582 (далі – Постанова № 582)¹⁷. Вважаємо, що прийняття Постанови № 582 призвело до усунення найголовнішої прогалини у законодавстві України щодо забезпечення житлових прав ВПО, а саме закріпило ефективний правовий механізм надання ВПО житлових приміщень для тимчасового проживання та відповідно визначило коло повноважень ОМС у цій сфері.

Крім цього, прийняття Постанови № 582 заклало фундамент для розбудови єдиного та прозорого на всій території України правового механізму формування фондів житла для тимчасового проживання ВПО та, відповідно, прозорого механізму розподілу та надання житлових приміщень з цих фондів найбільш уразливим з числа ВПО особам. Відтепер ВПО, які не мають у власності житла на підконтрольній території України, або житло яких непридатне для проживання, мають право отримати житлове приміщення з фондів житла для тимчасового проживання ВПО, який формується для забезпечення тимчасовим житлом виключно ВПО.

Практичне впровадження положень Постанови № 582 забезпечить комплексний підхід до формування фондів житла для тимчасового проживання ВПО, оскільки передбачає не тільки можливість будівництва та придбання житла, а й реконструкцію існуючих будинків та гуртожитків, капітальний ремонт об'єктів житлового фонду, в тому числі об'єктів соціального призначення тощо. У зв'язку з цим одним із ключових пунктів Постанови № 582 є те, що джерелами фінансування формування фондів житла для тимчасового проживання ВПО можуть бути кошти державного, місцевого бюджетів, коштів міжнародних донорів, добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, інших джерел, не заборонених законодавством, спрямованих на забезпечення ВПО житлом для тимчасового проживання, що значно розширює коло суб'єктів, які завдяки затвердженню Постанови № 582 отримали законні підстави та відповідні гарантії використання цільових коштів під час вирішення житлових проблем ВПО.

Ключовими пунктами Постанови № 582 можна назвати:

- правові підстави для формування ОМС, а у разі їх відсутності – відповідними військово-цивільними адміністраціям, фондів житла для тимчасового проживання ВПО на всій території України, а не тільки на тих територіях, які зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України;
- закріплення чіткого та виключного переліку документів для взяття на облік ВПО, які потребують надання житлового приміщення для тимчасового проживання, та регламентованої процедури подання уповноваженим органам цих документів, що базується на засадах відкритості та прозорості;
- закладення фундаменту для функціонування прозорого механізму діяльності Комісії, яка веде облік та визначає осіб, яким будуть надані житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання ВПО, що, безумовно, забезпечить зниження корупційного ризику під час надання такого житла ВПО;
- впровадження справедливого та прозорого механізму бальної системи оцінювання потреб у житлі ВПО, з урахуванням якої здійснюється надання ВПО житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання ВПО тощо.

Крім вищенаведеного потрібно зазначити, що реалізація положень Постанови № 582 забезпечить прискорення інтеграційних процесів ВПО на місцевому та регіональному рівнях, приведе до залучення інвестицій, додаткових коштів, державних субвенцій на розвиток соціальної інфраструктури регіонів та зрештою формування їх позитивного іміджу.

Однак на сьогоднішній день викликає занепокоєння, з правової точки зору, можливість виникнення правової колізії між Порядками, які затверджено Постановою № 582 та існуючими механізмами користування жилими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання, визначених ст. ст. 109, 132-1, 132-2 Житлового кодексу Української РСР¹⁸ та Постановою № 422. Фактично, сьогодні спостерігається ситуацію одночасного існування двох різних механізмів використання житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання, затверджених двома різними постановами КМУ. Вкрай важливим нині є також збільшення поінформованості ВПО щодо існуючих житлових програм та можливостей їхньої участі у даних програмах, у тому числі й щодо можливості отримання житлових приміщень з Фондів житла для тимчасового проживання виключно для ВПО. Також, у зв'язку з тим, що Постанову № 582 було прийнято не так вже давно (26.06.2019 р.), необхідним є дослідження сучасної практики її впровадження ОМС на місцях.

Висновки. У результаті проведеного дослідження вважається за доцільне:

1. У зв'язку з розширенням сфери дії Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» на ВПО привести у відповідність до вимог чинного законодавства України Порядок взяття громадян на соціальний квартирний облік, їх перебування на такому обліку та зняття з нього, затверджений постановою КМУ від 23 липня 2008 р. № 682 в частині скасування довідки про місце проживання та склад сім'ї в якості обов'язкового документа, який подається ВПО разом із заявою для взяття на соціальний квартирний облік.

2. У зв'язку з відсутністю на державному рівні офіційної інформації щодо реальної наявності (кількості) соціального житла та, відповідно, його якості провести інвентаризацію наявного в Україні соціального житла.

3. У зв'язку з прийняттям Постанови № 582 необхідним є розмежування цієї постанови та Постанови № 422 шляхом виключення ВПО зі складу суб'єктів, які мають право отримувати житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання у порядку, встановленому Постановою № 422, за винятком тих ВПО, які вже отримали житло в такому фонді.

¹ Внутрішньо переміщені особи. *Офіційний веб-портал Міністерства соціальної політики України*. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/17989.html> (дата звернення: 01.12.2019).

² Демографічний щорічник «Населення України» 2018 рік. *Офіційний веб-портал Державної служби статистики України*. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publnasel_u.htm (дата звернення: 01.12.2019).

³ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 1. Ст. 1.

⁴ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁵ Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12.01.2006 р. № 3334-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 19–20. Ст. 159.

⁶ Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності вищих навчальних закладів, наукових установ, переміщених з тимчасово окупованої території та з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження: Закон України від 03.11.2016 р. № 1731-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 51. Ст. 840.

⁷ Волкова А.О. Перспективи відображення принципу справедливості у житловій політиці держави щодо внутрішньо переміщених осіб в умовах сталого розвитку економіки України. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Дяка*. 2018. № 2 (36). С. 73–86.

⁸ Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту житлових прав дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа: Закон України від 08.02.2018 р. № 2279-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 11. Ст. 59.

⁹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа». *Веб-портал ЛІГА:ЗАКОН*. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/gh3w500a?an=4&ed=2016_08_26 (дата звернення: 01.12.2019).

¹⁰ Про внесення змін до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» щодо умов забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 19.09.2018 р. № 2546-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 43. Ст. 347.

¹¹ Порядок врахування вартості майна, що перебуває у власності громадянина та членів його сім'ї: постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2008 р. № 682. *Офіційний вісник України*. 2008. № 56. Ст. 1885.

¹² Порядок врахування вартості майна, що перебуває у власності громадянина та членів його сім'ї: постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2008 р. № 682. *Офіційний вісник України*. 2008. № 56. Ст. 1885.

¹³ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 34.

¹⁴ Про внесення змін до порядків, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 р. № 422: постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 20. *Офіційний вісник України*. 2018. № 10. Ст. 364.

¹⁵ Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання: постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 р. № 422. *Офіційний вісник України*. 2004. № 14. Ст. 282.

¹⁶ Волкова А.О. Вказана праця. С. 73–86.

¹⁷ Порядок формування фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб та Порядок безоплатного надання у тимчасове користування житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.2019 р. № 582. *Офіційний вісник України*. 2019. № 55. Ст. 1915.

¹⁸ Житловий кодекс Української РСР: Закон України від 30.06.1983 р. № 5464-X. *Відомості Верховної Ради*. 1983. Додаток до № 28. Ст. 573.

References:

- Vnutrishn'o peremishheni osoby'. *Oficijnyj veb-portal Ministerstva social'noyi polity'ky' Ukrainy*. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/17989.html> (data zvernennya 01.12.2019) [in Ukrainian].
- Demografichnyj shhorichnyk «Naselennya Ukrainy» 2018 rik. *Oficijnyj veb-portal Derzhavnoyi sluzhby`staty'sty'ky' Ukrainy*. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publnasel_u.htm (data zvernennya 01.12.2019) [in Ukrainian].
- Pro zabezpechennya prav i svobod vnutrishn'o peremishheny'x osib: Zakon Ukrainy` vid 20.10.2014 № 1706-VII. *Vidomosti Verxovnoyi Rady`*. 2015. № 1. St. 1 [in Ukrainian].
- Konsty'tuciya Ukrainy`: Zakon Ukrainy` vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. *Vidomosti Verxovnoyi Rady` Ukrainy`*. 1996. № 30. St. 141 [in Ukrainian].
- Pro zhy'tlovyj fond social'nogo pry'znachennya: Zakon Ukrainy` vid 12.01.2006 № 3334-IV. *Vidomosti Verxovnoyi Rady` Ukrainy`*. 2006. № 19–20. St. 159 [in Ukrainian].
- Pro vnesennya zmin do deyaky'x zakoniv Ukrainy` shhodo diyal'nosti vy'shhy'x navchal'ny'x zakladiv, naukovy'x ustanov, peremishheny'x z ty'mchasovo okupovanoi tery'toriyi ta z naseleny'x punktiv, na tery'toriyi yaky'x organy` derzhavnoyi vlady` ty'mchasovo ne zdziynyuyut` svoiy povnovazhennya: Zakon Ukrainy` vid 03.11.2016 № 1731-VIII. *Vidomosti Verxovnoyi Rady`*. 2016. № 51. St. 840 [in Ukrainian].
- Volkova, A.O. (2018). Perspektyvy` vidobrazhennya pry'ncy'pu spravedy'vosti u zhy'tloviy polity'ci derzhavy` shhodo vnutrishn'o peremishheny'x osib v umovax stalogo rozvy'tku ekonomiky` Ukrainy`. *Visnyk Svidnoukrayins'kogo nacional'nogo universy'tetu imeni Volody'my'ra Dalya*. 2 (36), 73–86 [in Ukrainian].
- Pro vnesennya zmin do deyaky'x zakoniv Ukrainy` shhodo zaxy'stu zhy'tlovy'x prav ditej-sy'rit, ditej, pozbavleny'x bat'kivs'kogo pikluyannya, ta osib z yix chy'sla: Zakon Ukrainy` vid 08.02.2018 № 2279-VIII. *Vidomosti Verxovnoyi Rady`*. 2018. № 11. St. 59 [in Ukrainian].
- Poyasnyuval'na zapy'ska do proektu Zakonu Ukrainy` «Pro vnesennya zmin do deyaky'x zakonodavchy'x aktiv Ukrainy` shhodo zaxy'stu zhy'tlovy'x prav ditej-sy'rit ta ditej, pozbavleny'x bat'kivs'kogo pikluyannya, ta osib z yix chy'sla». *Veb-portal LIGA:ZAKON*. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/gh3w500a?an=4&ed=2016_08_26 (data zvernennya 01.12.2019) [in Ukrainian].
- Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrainy` «Pro zhy'tlovyj fond social'nogo pry'znachennya» shhodo umov zabezpechennya zhy'tlom vnutrishn'o peremishheny'x osib: Zakon Ukrainy` vid 19.09.2018 № 2546-VIII. *Vidomosti Verxovnoyi Rady`*. 2018. № 43. St. 347 [in Ukrainian].
- Poryadok vraxuvannya vartosti majna, shho perebuvaye u vlasnosti gromady`na ta chleniv jogo sim'yi: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy` vid 23.07.2008 № 682. *Oficijnyj visnyk Ukrainy`*. 2008. № 56. St. 1885 [in Ukrainian].
- Poryadok vraxuvannya vartosti majna, shho perebuvaye u vlasnosti gromady`na ta chleniv jogo sim'yi: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy` vid 23.07.2008 № 682. *Oficijnyj visnyk Ukrainy`*. 2008. № 56. St. 1885 [in Ukrainian].
- Pro reguluvannya mistobudivnoyi diyal'nosti: Zakon Ukrainy` vid 17.02.2011 № 3038-VI. *Vidomosti Verxovnoyi Rady` Ukrainy`*. 2011. № 34. St. 34 [in Ukrainian].
- Pro vnesennya zmin do poryadkiv, zatverdzheny'x postanovoyu Kabinetu Ministriv Ukrainy` vid 31 bereznya 2004 № 422: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy` vid 17.01.2018 № 20. *Oficijnyj visnyk Ukrainy`*. 2018. № 10. St. 364 [in Ukrainian].
- Pro zatverdzhennya Poryadku formuvannya fondiv zhy'tla dlya ty'mchasovogo prozhy'vannya ta Poryadku nadannya i kory'stu-vannya zhy'tlovy'my` pry'mishhenyamy` z fondiv zhy'tla dlya ty'mchasovogo prozhy'vannya: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy` vid 31.03.2004 № 422. *Oficijnyj visnyk Ukrainy`*. 2004. № 14. St. 282 [in Ukrainian].
- Poryadok formuvannya fondiv zhy'tla dlya ty'mchasovogo prozhy'vannya vnutrishn'o peremishheny'x osib ta Poryadok bezoplatnogo nadannya u ty'mchasove kory'stuvannya zhy'tlovy'x pry'mishhen` z fondiv zhy'tla dlya ty'mchasovogo prozhy'vannya vnutrishn'o peremishheny'x osib: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy` vid 26.06.2019 № 582. *Oficijnyj visnyk Ukrainy`*. 2019. № 55. St. 1915 [in Ukrainian].
- Zhy'tlovyj kodeks Ukrainy'skoyi RSR: Zakon Ukrainy` vid 30.06.1983 № 5464-X. *Vidomosti Verxovnoyi Rady`*. 1983. Dodatok do № 28. St. 573 [in Ukrainian].

Резюме

Волкова А.О. Сучасна практика забезпечення внутрішньо переміщених осіб соціальним житлом та житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання.

У статті досліджено сучасну практику забезпечення внутрішньо переміщених осіб соціальним житлом та житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання. Визначені та проаналізовані проблемні аспекти реалізації внутрішньо переміщеними особами права на соціальне житло. З метою обліку соціального житла в Україні запропоновано визнати необхідним проведення його інвентаризації. Відображено ключові аспекти практичної реалізації внутрішньо переміщеними особами права на житлові приміщення з Фондів житла для тимчасового проживання виключно внутрішньо переміщених осіб.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, право на житло, реалізація права на житло, фонд житла, соціальне житло, соціальний квартирний облік, житлові приміщення для тимчасового проживання.

Резюме

Волкова А.А. Современная практика обеспечения внутренне перемещенных лиц социальным жильем и жилыми помещениями из фондов жилья для временного проживания.

В статье исследована современная практика обеспечения внутренне перемещенных лиц социальным жильем и жилыми помещениями из фондов жилья для временного проживания. Определены и проанализированы проблемные аспекты реализации внутренне перемещенными лицами права на социальное жилье. С целью учета социального жилья в Украине предложено признать необходимым проведение его инвентаризации. Отображены ключевые аспекты практической реализации внутренне перемещенными лицами права на жилые помещения из Фонда жилья для временного проживания исключительно внутренне перемещенных лиц.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, право на жилье, реализация права на жилье, фонд жилья, социальное жилье, социальный квартирный учет, жилые помещения для временного проживания.

Summary

Anastasia Volkova. Current practice of providing internally displaced persons with social housing and accommodation from housing funds for temporary residence.

The present article is dedicated to the current practices of providing the internally displaced persons with social housing and living premises from Funds for temporary living. The author comes to the conclusion that despite the implementation of the decentralization of power reform in Ukraine, within which the local self-government system gained more financial opportunities, the problem of extremely low housing provision for citizens in need of better living conditions continues to be one of the most pressing economic and social problems in Ukraine. It is emphasized that the issue of housing for internally displaced persons remains one of the most important for them. The article provides an in-depth analysis of the «transformation» of the Law of Ukraine “On Housing Fund for Social Purpose” taking into account contemporary socio-economic changes in the state and society. It is substantiated that the state policy should be aimed at modernization of the state housing policy by combining the efforts of the state and private capital, which will allow to build not only social housing and, for example, to lease it with further redemption, but also affordable. It is argued that currently the Law of Ukraine “On Housing Fund for Social Purpose” does not actually work and is declarative in nature, and therefore it does not fulfill its basic purpose – to ensure the constitutional right of socially vulnerable part of the population of Ukraine to receive social housing. If the abovementioned Law is not changed it will not solve the housing problems of internally displaced persons. In order to account the social housing in Ukraine, it is proposed to recognize the necessity of carrying out its inventory. The article reflects the key aspects of the practical implementation of internally displaced persons’ right to housing from the Temporary Housing Funds exclusively for internally displaced persons. The need to increase the awareness of internally displaced persons about existing housing programs and their ability to participate in these programs, including the possibility of obtaining housing from Temporary Housing Funds exclusively for internally displaced persons, was emphasized.

Key words: internally displaced persons, right to housing, realization of the right to housing, housing stock, social housing, social housing records, accommodation for temporary residence.

DOI: 10.36695/2219-5521.4.2019.39

УДК 336.279

М.Д. ГИЧУН

*Максим Дмитрович Гичун, аспірант Київського університету права НАН України**

ORCID: 0000-0003-1626-4521

БАНКРУТСТВО ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ У СВІТЛІ ЗАКОНОДАВЧИХ РЕФОРМ

Постановка проблеми. 21 жовтня 2019 р. набрав чинності Кодекс України з процедур банкрутства (далі – Кодекс) – кодифікований акт, який активно обговорювався науковцями протягом останніх півтора років, що покликаний регулювати умови та порядок відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом як юридичної особи, так і фізичної особи. Науковці поділилися на два табори – одні обстоюють думку про те, що це перший кодифікований акт щодо врегулювання неплатоспроможності (банкрутства) за всю історію незалежності України, який дасть поштовх для позитивних змін та піднесе інститут банкрутства на новий щабель, інші ж цілком справедливо вказують на прогалини, які містить Кодекс, та незворотні наслідки, що можуть настати після набрання ним чинності. Неоднозначним залишається також питання регулювання Кодексом умов та порядку відновлення платоспроможності чи визнання банкрутом державних підприємств.

Актуальність статті зумовлена набранням чинності Кодексом України з процедур банкрутства, а також тим, наскільки він покращить регулювання інституту банкрутства суб'єктів фінансово-господарських відносин, в тому числі й державних підприємств, а також мінімізує ризики зловживань та буде запобігати захопленню підприємств, закрити прогалини законодавства, які існували до набрання Кодексом чинності та вдало використовувалися «нечистими на руку» суб'єктами.

Хоча чинне законодавство й застаріло та має безліч прогалин, але воно розвивається. Прикладом є прийняття Кодексу України з процедур банкрутства, який передбачає, на думку законотворців, досить чітку та прозору процедуру банкрутства, що має високий рівень захисту боржників та кредиторів.

Адже інститут банкрутства, що зазвичай є останньою надією кредиторів, зазнає багато нарікань як від вітчизняних суб'єктів господарювання, так і від іноземних інвесторів¹. Тому комплексний аналіз правового регулювання банкрутства державних підприємств надзвичайно важливий, а його результати можуть сприяти пошуку оптимальних концептуальних основ подальшого удосконалення вітчизняного законодавства.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Правове регулювання процедури банкрутства державних підприємств здійснюється Господарським кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України та новим кодифікованим актом – Кодексом України з процедур банкрутства.

© М.Д. Гичун, 2019

* *Maksym Hychun, Postgraduate student of Kyiv University of Law of the NAS of Ukraine*