

БРИГІНЕЦЬ

Олександр Олексійович
BriginetsO@meta.ua



д.ю.н., доцент, професор кафедри,
Хмельницький університет
управління та права імені Леоніда
Юзькова

ГАЛУС

Олена Олександрівна
elenhalus@gmail.com



к.ю.н., доцент, Хмельницький
університет управління та права імені
Леоніда Юзькова

РИЖУК

Ірина Володимирівна
irina.ryzhuk.vl@gmail.com



к.ю.н., доцент кафедри, Хмельницький
університет управління та права імені
Леоніда Юзькова

УДК 342.721.6: 349.3

МІНІМІЗАЦІЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЖИТЛО ЗА ДОПОМОГОЮ ДЕРЖАВНИХ ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ (ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД)

MINIMIZATION OF CORRUPTION RISKS IN THE PROCESS OF ENSURING THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO HOUSING THROUGH STATE AND LOCAL BUDGET PROGRAMS (DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE)

DOI: [https://doi.org/10.37634/efp.2021.6\(2\).2](https://doi.org/10.37634/efp.2021.6(2).2)

BRYHINETS Olexandr – Doctor of Law, Associate Professor, Professor of department, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

HALUS Olena – PhD in Law, Associate Professor, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

RYZHUK Iryna – PhD in Law, Associate Professor of department, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

Встановлено, що пільгове забезпечення житлом громадян здійснюється через механізми: забезпечення громадян доступним житлом; передбачені для виконання державних, регіональних та місцевих програм забезпечення житлом окремих категорій населення; надання соціального житла соціально незахищеним верствам населення. Виконання державних житлових програм може бути об'єктом корупційних ризиків під час їх реалізації, а відповідальні за їх реалізацію посадові особи, можуть бути суб'єктами корупційних правопорушень під час виконання ними посадових обов'язків.

* * *

In any society, to meet the housing need, there is a set of conditions for its implementation, which all together form the housing system, but in no society at the appropriate level, this problem is not completely solved. It is established that preferential provision of housing for citizens is carried out through mechanisms: providing citizens with affordable housing; provided for the implementation of state, regional and local housing programs for certain categories of the population; provision of social housing to socially vulnerable segments of the population. Preferential provision of housing for citizens is carried out through mechanisms: providing citizens with affordable housing; provided for the implementation of state, regional and local housing programs for certain categories of the population; providing social housing to socially vulnerable groups. Execution of state housing programs may be subject to corruption risks during their implementation, and officials responsible for their implementation may be subject to corruption offenses in the performance of their official duties. In the process of implementing housing programs, anti-corruption measures should begin with the development of directions, strategies and programs, which should include collecting reliable data on the problem, developing effective implementation mechanisms, detailed analysis and monitoring of the results with public participation, legal examination of draft regulations for their compliance with anti-corruption legislation. Local authorities play an important role in providing housing for citizens. Implementation of housing programs in our country usually has a 2-tier structure: central and local, local governments often only act as intermediaries between the central government and the main housing sectors.

Ключові слова: право на житло; корупція; конституційні права; бюджет; державні та місцеві програми

Keywords: the right to housing; corruption; constitutional rights; budget; state and local programs

ВСТУП

На сьогодні існує досить багато досліджень, що розглядають способи та засоби забезпечення конститу-

ційного права на житло за допомогою державних та місцевих бюджетних програм, водночас допоки не вдалося знайти адекватного методологічного підходу,

за допомогою якого можна було б виробити та реалізувати універсальну концепцію правового регулювання даного сегменту житлових правовідносин. У будь-якому суспільстві для задоволення житлової потреби існує сукупність умов її реалізації, які всі разом утворює житлову систему, але в жодному суспільстві на належному рівні дана проблема не є повністю вирішеною.

МЕТА статті – визначення позитивного вітчизняного та закордонного досвіду для мінімізації корупційних ризиків у процесі забезпечення конституційного права на житло за допомогою державних та місцевих бюджетних програм.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Пропонована робота базується на працях вітчизняних і закордонних вчених, а також на матеріалах періодичних видань, статистичних збірниках. Під час проведення дослідження використовувалися методи аналізу й синтезу, порівняння та узагальнення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Конституція нашої держави закріплює головну спрямованість соціальної політики держави – створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини [1]. Дане право також закріплюється Загальною декларацією прав людини, яка визначає важливість досягнення гідного життєвого рівня кожного [2]. Одним з елементів таких умов є право людини на житло. Принцип активної ролі держави в реалізації права на житло має й нормативний характер, оскільки закріплений у Міжнародному пакті про економічні, соціальні й культурні права. Зокрема, у ст. 11 Пакту визначено, що Держави, які беруть участь у Пакті, визнають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя. Держави-учасниці вживуть належних заходів для забезпечення здійснення цього права [3].

З метою створення належних умов для забезпечення молоді житлом 24 жовтня 2012 р. Кабінетом Міністрів України затверджено Державну програму забезпечення молоді житлом на 2013–2020 рр. з подальшим продовженням її дії до 2023 р. [4]. За статистичними даними Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву (далі Держмолодьжитло) протягом 2013–2020 рр. відповідно до згаданої програми було профінансовано 1 млрд 10,6 млн грн, а саме з державного бюджету – 317,6 млн грн, з місцевих бюджетів – 693 млн грн. За рахунок цих коштів Держмолодьжитло було видано 2237 пільгових довгострокових кредитів молодим сім'ям і одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла [5].

Для підтримки індивідуального житлового будівництва на селі 5 жовтня 1998 р. Кабінетом Міністрів України були затверджені правила надання пільгових довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам на селі на виконання регіональних програм «Власний дім» [6]. Згідно зі статистичними даними Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади України у 2020 р. 1388 родин із сільської місцевості отримали пільгові довгострокові кредити на будівництво, добудову, купівлю житла та його інженерне забезпечення на селі,

для чого виділено зі спецфонду Держбюджету 32,7 млн грн [7]. Потрібно відмітити, що в межах регіональних програм «Власний дім» додаються додаткові пільгові умови для багатодітних сімей, учасників бойових дій та внутрішньо переміщених осіб.

З метою виконання державної програми з надання пільгових довгострокових кредитів на придбання житла ВПО, учасникам проведення АТО та ООС 27 листопада 2019 р. Кабінет Міністрів України затвердив порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання цих пільгових кредитів [8]. За даними Держмолодьжитло у 2019 р. надано 98 пільгових державних кредитів ВПО на суму 96 635,4 тис. грн та 100 пільгових державних кредитів учасникам проведення АТО/ООС на суму 93 252,8 тис. грн. У 2000 р. не було закладено фінансування згаданої програми у загальному фонді Державного бюджету, і тому кредити надавалися лише за рахунок бюджетних коштів від повернення кредитів до спеціального фонду Державного бюджету за укладеними договорами у 2019 р. Тому у 2000 р. було надано лише 7 пільгових державних кредитів ВПО на суму 7 294,6 тис. грн та 6 пільгових державних кредитів учасникам проведення АТО/ООС на суму 7 080,1 тис. грн [9].

Для забезпечення ВПО житлом 28 квітня 2021 р. Кабінет Міністрів України затвердив Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Надання пільгових іпотечних кредитів ВПО» та порядок пільгового іпотечного кредитування ВПО за рахунок коштів гранту, наданих Кредитною установою для відбудови (KfW) [10]. Заяви про надання пільгових іпотечних кредитів за цією програмою будуть прийматися до 17 червня 2021 р., далі буде відбуватися відбір переможців тощо. Потрібно зауважити, що з травня 2012 р. діяла програма здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом потребуючих поліпшення житлових умов громадян, однак у 2021 р. фінансування укладання нових кредитних договорів за цією програмою не закладено в Державному бюджеті.

Органи публічної влади, відповідно до засад діючої в Україні державної житлової політики, здійснюють розроблення й реалізацію житлових програм безпосередньо або через уповноважені ними установи. З урахуванням того, що ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. суб'єктами, на які поширюється дія норм антикорупційного законодавства, є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [11], водночас виконання державних чи місцевих житлових програм можна трактувати як надання публічних послуг. Реалізація державної політики у сфері забезпечення житлом громадян роками викликала підозру до можливих неправомірних дій під час розподілу житла. Насамперед це пов'язано з колізійним та недосконалим законодавством у сфері суспільних відносин у галузі житлового господарства. Після 2014 р. в Україні активізовано систематичну роботу з напрацювання, впровадження та реалізації антикорупційної політики, що спричинило низку трансформацій у сфері реалізації публічних послуг. Функціонуюча на сьогодні у нашій державі антикорупційна інфраструктура передбачає наявність у кожному органі влади всіх рівнів дер-

жавних установах підрозділу або особи, яка відповідає за запобігання й боротьбу з корупцією. У процесі реалізації житлових програм антикорупційні заходи мають починатися з розробки напрямів, стратегій і безпосередньо програм. Ці заходи мають включати збирання достовірних даних про проблему, напрацювання ефективних механізмів реалізації, детальний аналіз та моніторинг отриманих результатів за безпосередньої участі громадськості, проведення юридичної експертизи проєктів підготовлених нормативних документів на предмет їхньої відповідності антикорупційному законодавству.

Вважаємо, що вкрай важливим є досвід забезпечення насамперед на місцевому рівні програм із забезпечення житлом. Наприклад, у Великій Британії 2 основні політичні партії проводять різні ідеології стосовно житла: Консервативна партія підтримує політику власне володіння житлом, тоді як лейбористська партія – надання державою муніципального житла (council accommodation). Коли Лейбористська партія знаходиться у владі, створюється режим найбільшого сприяння громадському сектору, відповідні фонди витрачаються на викуп житлового фонду у приватних власників, які здають його в оренду, і передачу його у власність місцевих органів влади. Коли ж Консервативна партія приходить до влади, всіляко підтримується приватне володіння і проводиться розпродаж великої кількості муніципального житла [11]. Як бачимо, місцеві органи влади відіграють велику роль у забезпеченні громадян житлом. Враховуючи те, що реалізація житлових програм у нашій державі має зазвичай, 2-х рівневу структуру: центральний рівень і локальний, місцеві органи влади досить часто лише виступають посередниками між центральним урядом і двома основними житловими секторами: приватним і громадським. Водночас досвід держав членів Європейського Союзу демонструє важливість діяльності місцевих органів влади, зокрема, досить часто політичні рішення центру фільтруються через місцеві органи влади, які мають велику свободу в їх коригуванні. Місцеві органи влади здійснюють знесення старого житла й будівництво нового, проводять політику в управлінні існуючим житловим фондом, впливають на відповідні зразки розселення різних соціальних груп на території міста. Вони регулюють передачу (зміну) форм власності з приватного сектора в суспільний (муніципалізація) і навпаки (розпродаж громадського житлового фонду). Непрямий вплив місцевих органів управління на приватний сектор здійснюється через надання субсидій і позик приватним власникам житла. Крім цього проводиться політика пільг з квартплати, спрямована на низькодохідні групи у громадському секторі. Центральний уряд надає субсидії місцевим органам влади та регулює оподаткування власників особистого житла.

ВИСНОВКИ

Основу благополуччя людини становить її житло. Саме від своєчасного забезпечення громадян гідним житловим приміщенням безпосередньо залежить стабільність держави, для якого це повинно бути основною турботою. Пільгове забезпечення житлом громадян здійснюється через механізми: забезпечення гро-

мадян доступним житлом; передбачені для виконання державних, регіональних та місцевих програм забезпечення житлом окремих категорій населення; надання соціального житла соціально незахищеним верствам населення. Виконання державних житлових програм може бути об'єктом корупційних ризиків під час їх реалізації, а відповідальні за їх реалізацію посадові особи, можуть бути суб'єктами корупційних правопорушень під час виконання ними посадових обов'язків. Також забезпечення відповідного балансу у сегментах надання житла з державного й муніципального житлових фондів для його соціального використання як і раніше велика.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Загальна декларація прав людини: Міжнародний документ від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права: Міжнародний документ від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text
4. Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013–2023 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.2012 № 967. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/967-2012-п#Text>
5. Дію державної програми забезпечення молоді житлом подовжено до 2023 року. URL: <https://www.molodkredit.gov.ua/pres-tsentr/novyny/diuv-derzhavnoi-prohramy-zabezpechennia-molodi-zhytlo-podovzhenno-do-2023-roku>
6. Про затвердження Правил надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам житла на селі: Постанова Кабінету Міністрів України; Правила від 05.10.1998 № 1597. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1597-98-п#Text>
7. У 2020 році 1388 родин долучилися до державної програми підтримки індивідуального житлового будівництва на селі. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-2020-roci-1388-rodin-doluchilis-do-derzhavnnoi-prohrami-pidtrimki-individualnogo-zhitloвого-budivnictva-na-seli>
8. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання пільгового довгострокового державного кредиту внутрішньо переміщеним особам, учасникам проведення антитерористичної операції (АТО) та/або учасникам проведення операції Об'єднаних сил (ООС) на придбання житла: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 980. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980-2019-п#Text>
9. Статистика. Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву. URL: <https://www.molodkredit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/kredyt-dlia-vpo-ta-ato-oos/statystyka>
10. Питання надання пільгових іпотечних кредитів внутрішньо переміщеним особам за рахунок коштів гранту, наданих Кредитною установою для відбудови (KfW): Постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.2021 № 451. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/451-2021-п#Text>
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
12. Boleat M. National housing finance systems. London-Sydney: Groom Helm, 1985. 489 p.

References

1. The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine of

28.06.1996 № 254k / 96–VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (in Ukrainian).

2. Universal Declaration of Human Rights: International document dated 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (in Ukrainian).

3. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: International document of 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (in Ukrainian).

4. On approval of the State program of providing youth with housing for 2013–2023: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 24.10.2012 № 967. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/967-2012-n#Text> (in Ukrainian).

5. The state program to provide youth with housing has been extended until 2023. URL: <https://www.molod-kredit.gov.ua/pres-tsentr/novyny/diiu-derzhavnoi-prohramy-zabezpechennia-molodi-zhytlom-podovzheno-do-2023-roku> (in Ukrainian).

6. On approval of the Rules for granting long-term loans to individual developers of housing in rural areas: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine; Rules from 05.10.1998 № 1597. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1597-98-n#Text> (in Ukrainian).

7. In 2020, 1,388 families joined the state program to support individual housing construction in rural areas. The only

web portal of the executive authorities of Ukraine. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-2020-roci-1388-rodin-doluchilis-do-derzhavnoyi-programi-pidtrimki-individualnogo-zhitlovogo-budivnictva-na-seli> (in Ukrainian).

8. On approval of the Procedure for using funds provided in the state budget for granting preferential long-term state credit to internally displaced persons, participants in the anti-terrorist operation (ATO) and / or participants in the Joint Forces (OOS) operation for housing: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 27.11.2019 № 980. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980-2019-n#Text> (in Ukrainian).

9. Statistics. State Fund for Youth Housing Assistance. URL: <https://www.molod-kredit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/kredyt-dlia-vpo-ta-ato-oos/statystyka>. (in Ukrainian).

10. Issue of providing preferential mortgage loans to internally displaced persons at the expense of a grant provided by the Credit Institution for Reconstruction (KfW): Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 28.04.2021 № 451. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/451-2021-n#Text> (in Ukrainian).

11. On Prevention of Corruption: Law of Ukraine of October 14, 2014 № 1700–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (in Ukrainian).

12. Boleat M. National housing finance systems. London-Sydney: Groom Helm, 1985. 489 p.