

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ЖИТЛОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF HOUSING PROVISION

Лук'янець Д.М., д.ю.н., професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Стаття присвячена виявленню особливостей адміністративно-правової відповідальності у сфері житлового забезпечення. Підкреслено, що внаслідок відсутності чіткого визначення поняття «житлове забезпечення» в українському законодавстві, виникає потреба в розробці більш узгодженого і всеосяжного підходу до цього поняття. Запропоновано розглядати житлове забезпечення як комплексну систему правових, економічних та соціальних заходів, спрямованих на задоволення потреби громадян у житлі. Це поняття охоплює широкий спектр питань, починаючи від будівництва житла і закінчуючи його експлуатацією та управлінням. В аспекті адміністративно-правового тлумачення житлового забезпечення, виокремлені такі його елементи: 1) правове забезпечення, передбачає розробку нормативно-правових актів, що регулюють житлові відносини, гарантує право громадян на житло та забезпечує захист їхніх прав у цій сфері; 2) матеріальне забезпечення наявності житлового фонду, включаючи будівництво, реконструкцію, ремонт житлового фонду та відновлення зруйнованого житла; 3) соціальне житлове забезпечення, що охоплює програми соціальної допомоги, спрямовані на підтримку уразливих верств населення, зокрема малозабезпечених сімей, ветеранів, осіб з інвалідністю та інших категорій громадян, які потребують допомоги в отриманні житла; 4) організаційне забезпечення передбачає діяльність державних і місцевих органів влади, організацій та установ, які відповідають за формування та реалізацію житлових програм, контроль за дотриманням законодавства та забезпечення житлових прав громадян; 5) фінансове забезпечення: охоплює акумулювання та використання бюджетних і позабюджетних коштів для фінансування житлових програм, а також залучення інвестицій у будівництво та реконструкцію житла. Наголошено, що особливість адміністративної відповідальності у сфері житлового забезпечення полягає в тому, що вона охоплює різні види правопорушень, які безпосередньо впливають на реалізацію конституційного права громадян на житло. Ці правопорушення також торкаються аспектів містобудування, що підкреслює важливість комплексного підходу до регулювання цієї сфери. Адміністративна відповідальність є важливим механізмом захисту житлових прав громадян і забезпечення належного функціонування житлового фонду.

Ключові слова: житло, житлове забезпечення, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, право на житло.

his article delves into the specific characteristics of administrative and legal liability within the realm of housing provision. It highlights the absence of a clear definition of «housing provision» in Ukrainian legislation, emphasizing the need for a more coherent and comprehensive approach to this concept. The article proposes to view housing provision as a complex system of legal, economic, and social measures aimed at satisfying citizens' housing needs. This concept encompasses a broad spectrum of issues, ranging from housing construction to its operation and management. In the context of administrative and legal interpretation of housing provision, the following elements are distinguished: 1) legal provision, which involves the development of regulatory legal acts governing housing relations, guaranteeing citizens' right to housing, and ensuring the protection of their rights in this area; 2) material provision of the housing stock, including construction, reconstruction, repair of the housing stock, and restoration of destroyed housing; 3) social housing provision, which encompasses social assistance programs aimed at supporting vulnerable segments of the population, such as low-income families, veterans, persons with disabilities, and other categories of citizens who need assistance in obtaining housing; 4) organizational provision, which involves the activities of state and local authorities, organizations, and institutions responsible for the formation and implementation of housing programs, monitoring compliance with the law, and ensuring the housing rights of citizens; 5) financial provision, which involves the accumulation and use of budget and off-budget funds to finance housing programs, as well as attracting investments in the construction and reconstruction of housing. It is emphasized that a distinctive feature of administrative liability in the field of housing provision is that it covers various types of offenses that directly affect the realization of citizens' constitutional right to housing. These offenses also touch upon aspects of urban planning, underscoring the importance of a comprehensive approach to regulating this area. Administrative liability is a crucial mechanism for protecting citizens' housing rights and ensuring the proper functioning of the housing stock.

Key words: housing, housing provision, administrative liability, administrative offense, right to housing.

Постановка проблеми. Житлове забезпечення є одним з основоположних напрямів державної політики, яка впливає на добробут громадян та загальний рівень соціальної стабільності. Стан житлового фонду, доступність житла для різних верств населення, а також дотримання належних умов проживання є основними показниками успішності цієї політики. Проблема житлового забезпечення значно загострилася внаслідок війни, що призвело до появи нових викликів, зокрема забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб (ВПО), військовослужбовців, ветеранів, а також утриманням, ремонтом та відновленням пошкодженого житлового фонду. Війна в Україні змусила мільйони людей покинути свої домівки, створивши безпрецедентний тиск на систему житлового забезпечення. Згідно з оцінками Міжнародної організації з міграції, фактична чисельність внутрішньо переміщених осіб на кінець 2024 р. в Україні складає приблизно 3,5 мільйона. Найбільше ВПО мешкає в Дніпропетровській (479 000 осіб, або 14% від загальної фактичної чисельності ВПО) та Харківській (414 000, 12%) областях України. Ці регіони несуть на собі основний тягар забез-

печення переселенців житлом, що створює значні виклики для місцевих органів влади та житлово-комунальних служб. Столиця, м. Київ (343 000, 10%), Київська область (268 000, 8%) посідають, відповідно, третє і четверте місця за чисельністю прийнятих ВПО [1, с. 2]. Наведені дані свідчать про високий рівень урбанізації переміщеного населення та потребу в розвитку міської інфраструктури.

Переміщення завжди пов'язано із задоволенням першочергових потреб, зокрема у житлі. Забезпечення тимчасовим або постійним житлом для ВПО стало одним із ключових завдань держави. Окремо сформувалась проблематика забезпечення житлом ветеранів війни та військовослужбовців, які також потребують особливого опікування з боку держави. У 2024 р. Міністерство у справах ветеранів України здійснило розподіл субвенцій на виплату грошової компенсації для придбання житла для військовослужбовців за трьома бюджетними програмами в обсязі 5,7 мільярдів грн. [2]. Це дозволило певною мірою вирішити житлову проблему для окремих категорій громадян, але житлове забезпечення потребує системного підходу та комплексних рішень.

Не менш важливою проблемою є утримання та якість житлового фонду. В умовах постійних пошкоджень інфраструктури через бойові дії, держава має приділяти особливу увагу ремонту та відновленню житлових будинків, що вимагає значних інвестицій та координації дій на місцевому і державному рівнях. Окрім того, забезпечення житлово-комунальних послуг, таких як опалення, водопостачання та електропостачання, також знаходиться під загрозою через руйнування, що викликає необхідність впровадження інноваційних рішень і модернізації наявних систем.

Наведене свідчить, що перед державою постійно постають завдання щодо вирішення питань житлового забезпечення. Одним із можливих механізмів формування та реалізації житлової політики є використання імперативних методів. У цьому контексті важливу роль відіграє інститут адміністративно-правової відповідальності, який забезпечує ефективне регулювання та контроль у сфері задоволення житлових потреб громадян. Адміністративно-правова відповідальність не лише виконує функцію захисту прав громадян, але й стимулює суб'єктів господарювання та органи влади до виконання своїх обов'язків у сфері житлового забезпечення. Загалом, ефективне впровадження адміністративно-правових механізмів сприяє покращенню якості життя громадян, забезпеченню стабільності житлової політики в умовах сучасних викликів, а утворює підґрунтя для належного рівня соціальної справедливості та правової захищеності в Україні. Отже, тема адміністративно-правової відповідальності у сфері житлового забезпечення є актуальною та нагальною.

Мета статті полягає у визначенні особливостей адміністративно-правової відповідальності у сфері житлового забезпечення. Для досягнення цієї мети доцільним є вирішення таких завдань: розкрити зміст житлового забезпечення через призму його адміністративно-правової природи, визначити підстави адміністративно-правової відповідальності у сфері житлового забезпечення, а також надати рекомендації щодо наукових розвідок у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Важливою умовою сталого розвитку сучасного суспільства є створення та збереження якісного середовища життєдіяльності людини, що і має стати одним із основних розділів довгострокової стратегії розвитку України та її регіонів [3, с. 77]. Системне та якісне житлове забезпечення є одним з елементів сталого розвитку суспільства. Воно завжди спрямовано на створення умов, за яких кожна людина мала можливість набути право на житло та стабільно, безпечно в ньому проживати. При цьому, житлова потреба має багаторівневу структуру, яка включає в себе як економічні, так і соціальні аспекти. Вона охоплює економічний інтерес, спрямований на задоволення потреби людини в житлі, та соціальний інтерес, який полягає в забезпеченні проживання в умовах, що підтримують належний рівень життєдіяльності [4, с. 4]. Ця потреба визначає необхідність людини у належних умовах для проживання, що включає як доступ до якісного житла, так і забезпечення його відповідності сучасним стандартам безпеки, комфорту та соціальної інфраструктури. Житлове забезпечення, в свою чергу, являє собою сукупність заходів, що здійснюються державою, місцевими органами влади та іншими суб'єктами з метою надання громадянам можливостей для реалізації їхніх житлових прав. Це може включати будівництво нового житла, відновлення зруйнованого або пошкодженого житлового фонду, надання фінансової допомоги або компенсацій, а також створення умов для доступного житлового кредитування.

В умовах воєнного стану задля підтримки житлового забезпечення держава здійснює наступні заходи підтримки: формування інституційної підтримки для об'єднання вирішення задач розвитку житлової політики держави; розробляються житлові програми щодо забезпечення житлом громадян, зокрема житло яких зруйнов-

ного або пошкоджено внаслідок бойових дій; відновлення житлових будинків на звільнених територіях, їх демонтаж; раціоналізація порядку оновлення будівельних норм; спрощення імпорту будівельних матеріалів; розробка ініціатив із залучення інвестицій за допомогою платформи Advantage Ukraine; удосконалення дозвільних процедур у будівництві в умовах воєнного стану; утворено е-сервіс захисту громадян, які інвестували в будівництво житла в Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва (ЄДЕССБ); доопрацьовуються питання реконструкції житлового фонду для відбудови зруйнованого житлового фонду цілими містами, кварталами [5, с. 201–202]. Завдяки впровадженню всіх цих заходів, держава поступово створює підґрунтя для відбудови зруйнованого житлового фонду, включаючи цілі міста та квартали.

Незважаючи на значення житлового забезпечення для соціально-економічного розвитку суспільства, у нормативно-правових актах ця категорія не виокремлена у самостійну правову дефініцію. Так, у нормах Житлового кодексу України (далі ЖК України) не визначено поняття житлового забезпечення. Водночас, у ст. 2 ЖК України закріплено, що завданнями житлового законодавства України є регулювання житлових відносин з метою забезпечення гарантованого Конституцією України права громадян на житло, належного використання і схоронності житлового фонду, а також зміцнення законності в галузі житлових відносин [6]. Проаналізувавши це законодавче положення, можна стверджувати, що житлове забезпечення – це створення умов щодо реалізації конституційного права на житло, схоронності житлового фонду, зміцнення законності в галузі житлових відносин. Окремо звернемо увагу, що у ст. 96 Закону України «Про Національну поліцію» використано термін «житлове забезпечення» [7], а у Законі України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» закріплено словосполучення «забезпечення житлом» [8]. Наведене свідчить про необхідність гармонізації термінології в законодавчих актах, щоб уникнути неоднозначного трактування понять. Можна припустити, що термін «житлове забезпечення» зазвичай використовується в більш широкому контексті та може охоплювати різні аспекти, такі як надання житла, його облаштування, підтримку належних умов проживання тощо. А ось «забезпечення житлом» є спеціальним поняттям, який наголошує саме на факті надання житла, тобто забезпечення громадянина житловим приміщенням.

Враховуючи наведене можна стверджувати, що житлове забезпечення може розглядатися як більш широка категорія ніж забезпечення (набуття права) на житло. Житлове забезпечення – це комплексна система правових, економічних та соціальних заходів, спрямованих на задоволення потреби громадян у житлі. Це поняття охоплює широкий спектр питань, починаючи від будівництва житла і закінчуючи його експлуатацією та управлінням.

Враховуючи широке тлумачення дефініції «житлове забезпечення» можна підкреслити, що воно має адміністративно-правову природу та складається з таких елементів: 1) правове забезпечення, передбачає розробку нормативно-правових актів, що регулюють житлові відносини, гарантує право громадян на житло та забезпечує захист їхніх прав у цій сфері; 2) матеріальне забезпечення наявності житлового фонду, включаючи будівництво, реконструкцію, ремонт житлового фонду та відновлення зруйнованого житла; 3) соціальне житлове забезпечення, що охоплює програми соціальної допомоги, спрямовані на підтримку уразливих верств населення, зокрема малозабезпечених сімей, ветеранів, осіб з інвалідністю та інших категорій громадян, які потребують допомоги в отриманні житла; 4) організаційне забезпечення передбачає діяльність державних і місцевих органів влади, організацій та установ, які відповідають за формування та реалізацію житлових програм, контроль за дотриман-

ням законодавства та забезпечення житлових прав громадян; 5) фінансове забезпечення: охоплює акумулювання та використання бюджетних і позабюджетних коштів для фінансування житлових програм, а також залучення інвестицій у будівництво та реконструкцію житла.

В кожному з зазначених напрямів житлового забезпечення можна виділити можливі адміністративні правопорушення, родовим об'єктом якого є порушення житлового забезпечення. Відомо, що родовим об'єктом адміністративного правопорушення вважається сукупність однорідних за своєю соціальною, галузевою чи політичною природою правовідносин, охоронюваних нормами адміністративно-деліктного права. Родовий об'єкт є частиною загального об'єкта, виокремленою за ознакою галузі або сфери суспільного життя [9, с. 218]. Якщо визначити житлове забезпечення, як благо, що потребує адміністративно-правового захисту, то можна виокремити і певні види правопорушень у цій сфері. зокрема: 1) неналежне виконання державними органами чи посадовими особами обов'язків щодо гарантування права громадянина на житло; неправомірне прийняття або невиконання нормативно-правових актів, що регулюють житлові відносини; 2) порушення будівельних норм і стандартів під час будівництва, реконструкції або ремонту житлового фонду неналежне виконання або невиконання робіт з відновлення зруйнованого житла; 3) незаконне або непрозоре надання соціальної допомоги на отримання житла; неналежне виконання зобов'язань щодо забезпечення житлом пільгових категорій громадян; 4) неналежне виконання функцій державними або місцевими органами влади, що призводить до порушення прав громадян на житло; 5) незаконне використання бюджетних або позабюджетних коштів, виділених на фінансування житлових програм. У наведених правопорушеннях важливо враховувати характер шкоди, яка може завдатися суспільним відносинам. Шкода може мати форму реальних істотних матеріальних або особистих втрат, таких як втрата майна або житла, або ж виражатися у формі потенційної загрози таких втрат, що може серйозно вплинути на житлові права та безпеку громадян.

Для забезпечення дотримання норм житлового законодавства передбачена адміністративна відповідальність. Це означає, що порушення встановлених правил може призвести до накладення штрафів та інших адміністративних стягнень. Сучасне законодавство передбачає таку адміністративну відповідальність у сфері житлового забезпечення. Наприклад, ст. 149¹ КУпАП закріплено порушення порядку ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов; ст. 212² КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю, а саме засекречування інформації: про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло [10].

У сфері житлового забезпечення також можна виокремити адміністративну відповідальність щодо порушення будівельних норм і стандартів під час будівництва, реконструкції або ремонту житлового фонду неналежне виконання або невиконання робіт з відновлення зруйнованого житла, що призводить до порушення забезпечення якісним та безпечним житлом. Так в системі норм КУпАП закріплені наступні адміністративні правопорушення у цій сфері: ст. 96 КУпАП визначає порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва; ст. 96² КУпАП передбачено порушення вимог законодавства у сфері енергетичної ефективності будівель; ч. 2 ст. 98 КУпАП закріплена адміністративна відповідальність за недотримання вимог нормативної та проектної документації щодо теплоізоляції споруд, інженерних об'єктів та під'їздів житлових будинків, яке зумовлює зниження теплового опору огорожувальних конструкцій,

вікон, дверей в опалювальний сезон; ст. 152 КУпАП встановлює порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів [10].

Можливо визначити і адміністративно-правову відповідальність щодо незаконного або непрозорого надання соціальної допомоги на отримання житла; неналежне виконання зобов'язань щодо забезпечення житлом пільгових категорій громадян, зокрема у ст. 149 КУпАП встановлено відповідальність за порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень [10]. Засади цієї відповідальності встановлені: ст. 27 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей»: особи, винні в порушенні законодавства про соціальний захист бездомних осіб і безпритульних дітей, несуть відповідальність згідно із законами України [11]; ст. 23 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»: посадові особи і громадяни, винні в порушенні законодавства про соціальний захист ветеранів війни та їх сімей, несуть відповідальність згідно з законодавством України [8]. Окремо можна визначити адміністративно-правову діяльність у сфері організації житлового забезпечення щодо неналежного виконання функцій державними або місцевими органами влади, що призводить до порушення прав громадян на житло, зокрема загальні положення про відповідальність встановлені в Законах України «Про державну службу» [12]. «Про місцеві державні адміністрації» [13].

Загалом до адміністративно-правової відповідальності за порушення житлового забезпечення можуть притягуватися як фізичні, так і юридичні особи, а також державні службовці. Фізичні особи можуть бути притягнуті до відповідальності, наприклад, за порушення правил утримання житлових приміщень, незаконне будівництво або самовільне зайняття житлових площ. Юридичні особи, зокрема будівельні компанії та підприємства, що надають комунальні послуги, можуть нести відповідальність за недотримання норм та стандартів будівництва, порушення умов договорів щодо надання житлових послуг, а також за використання житлового фонду не за призначенням. Державні службовці можуть бути притягнуті до відповідальності за зловживання службовим становищем, корупційні дії під час розподілу житла, або недотримання процедур у сфері містобудування.

Особливість адміністративної відповідальності у сфері житлового забезпечення полягає в тому, що вона охоплює декілька видів правопорушень, які безпосередньо впливають на реалізацію конституційного права на житло та на процес містобудування. Так, адміністративне правопорушення у сфері містобудування – це протиправна, винна дія (без-діяльність) фізичної чи юридичної особи, яка порушує вимоги проектної документації та нормативних документів у галузі будівництва, а також встановлений порядок будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів капітального будівництва, введення його в експлуатацію, за яку чинним законодавством встановлено адміністративну відповідальність [14, с. 450]. Адміністративне правопорушення у сфері житлового забезпечення – це протиправна, винна дія або бездіяльність фізичної чи юридичної особи, а також державних службовців, що порушує встановлені законодавством правила щодо набуття права на житло, використання, утримання або управління житловим фондом, а також порушує права громадян на доступ до житла. Це правопорушення включає порушення процедур розподілу житла, незаконні будівельні дії, неналежне виконання обов'язків щодо утримання житлових приміщень, використання житла не за призначенням, а також порушення умов надання комунальних послуг, за яке чинним законодавством передбачено адміністративну відповідальність.

Висновок. На підставі проведеного дослідження можна запропонувати такі висновки. Адміністративна відповідальність у сфері житлового забезпечення – це встановлена законодавством форма державного примусу, яка застосовується до фізичних та юридичних осіб, а також державних службовців, за протиправні, винні дії або бездіяльність, що порушують встановлені правила надання, використання, утримання або управління житловим фондом, а також права громадян на доступ до житла. Ця відповідальність спрямована на запобігання порушенням у сфері житлового забезпечення та забезпечення захисту конституційного права громадян на житло. Адміністративна відповідальність у сфері житлового забезпечення

виконує важливу роль у забезпеченні правопорядку та дотриманні норм житлового законодавства. Вона слугує інструментом державного контролю, спрямованого на попередження та усунення порушень, що стосуються житлового забезпечення громадян. Завдяки ефективному застосуванню адміністративних заходів можливо забезпечити справедливість у розподілі житлових приміщень, належний рівень утримання житлового фонду та дотримання прав громадян на житло, що є важливою умовою соціальної стабільності та розвитку суспільства. Через те, що у законодавстві України не виокремлено поняття житлового забезпечення, то перспективним напрямом наукових досліджень є дослідження цієї правової дефініції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Звіт про внутрішнє переміщення населення в Україні опитування загального населення. Раунд 16, квітень 2024, Київ : Представництво МОМ в Україні. URL: https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/IOM_UKR_GPS_Internal%20Displacement%20Report_Round%2016_UA_June%202024.pdf.
2. Уряд затвердив розподіл житлових субвенцій в обсязі 5,7 млрд грн на виплату ветеранам та членам їхніх сімей грошової компенсації на придбання житла. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyl-rozpodil-zhytlovykh-subsentsii-v-obsiazi-57-mlrd-hrn-na-vyplatu-veteranam-ta-chlenam-ikhnih-simej-groshovoi-kompensatsii-na-rydbannia-zhytla>.
3. Піщик О.В. Методи та принципи підвищення забезпечення житлом населення на державному рівні. *Інтелект XXI*. 2017. № 6. С. 76–79.
4. Аврамова О. Є. Правова природа та система житлових прав. *Підприємництво, господарство і право*, 2015. № 7. С. 3–6.
5. Самолюк О.В. Стан розвитку житлового будівництва в умовах війни. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Управління та адміністрування»*. 2023. Вип. 25(54). [https://doi.org/10.58442/2522-9931-2023-25\(54\)-191-207](https://doi.org/10.58442/2522-9931-2023-25(54)-191-207).
6. Житловий кодекс України: Закон УРСР № 5464-Х від 30.06.1983 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text>.
7. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
8. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>.
9. Гарат М.Р. Об'єкт адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 8. С. 217–219. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-8/47>.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР № 8073-Х від 07.12.1984 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
11. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей : Закон України від 2 червня 2005 р. № 2623-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15#top>.
12. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
13. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
14. Руданецька О.С., Бережницька Г.І. Адміністративна відповідальність у сфері містобудування. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 447–451. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.7>