

УДК 347.444

**ПРАВО НА СОЦІАЛЬНЕ ЖИТЛО
В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ****Юрій ЗАЙКА**доктор юридичних наук, професор, головний
науковий співробітникНауково-дослідний інститут приватного
права і підприємництва імені академіка
Ф. Г. Бурчака НАПрН України (Київ)<https://orcid.org/0000-0003-1946-3171>

UDC 347.444

**THE RIGHT TO SOCIAL HOUSING
IN WARTIME CONDITIONS****Zaika, Yuri O.**Doctor of Law Sciences, Professor, Chief
ResearcherAcademician F.H. Burchak Scientific Research
Institute of Private Law and Entrepreneurship
of the NALS of Ukraine (Kyiv)

У статті з'ясовано особливості правового режиму житла, яке надається із житлового фонду соціального призначення, його характеристика та особливості надання в умовах воєнного часу. Виникнення права на соціальне житло пов'язане із єдністю двох критеріїв: 1) незабезпеченість житлом; 2) неспроможність фізичної особи наймати житло в даному населеному пункті в силу недостатнього доходу. З'ясовано, що існуючі критерії надання соціального житла, зокрема, не виправдано штучне заниження мінімального прожиткового рівня, фактично позбавляє соціально незахищених громадян можливості отримати соціальне житло. Не всі громадяни можуть скористатися механізмом забезпечення житлом на умовах державно-приватного партнерства через обмеженість своєї фінансової спроможності для часткової сплати вартості будівництва (придбання) доступного житла або виплати іпотечного житлового кредиту а також внаслідок недостатнього обсягу фінансування державних програм забезпечення доступним житлом.

Доведено необхідність розробки і затвердження чітких стандартів комфорності соціального житла, використання раціональних форм проектування та будівництва, підвищення щільності забудови. Умовами будівництва соціального житла повинно стати використання сучасних конструкцій, технологій, інже-

The article clarifies the peculiarities of the legal regime of housing, which is provided from the social housing fund, its characteristics and peculiarities of provision in wartime conditions. The emergence of the right to social housing is connected with the unity of two criteria: 1) lack of housing; 2) inability of an individual to rent housing in a given settlement due to insufficient income. It was found that the existing criteria for providing social housing, in particular, the unjustified artificial underestimation of the minimum subsistence level actually deprives socially vulnerable citizens of the opportunity to obtain social housing. Not all citizens can take advantage of the housing provision mechanism under the terms of public-private partnership due to the limitation of their financial capacity for partial payment of the cost of construction (purchase) of affordable housing or payment of a mortgage housing loan, as well as due to the insufficient volume of financing of state programs for providing affordable housing.

The necessity of developing and approving clear standards of social housing comfort, using rational forms of design and construction, and increasing building density has been proven. The conditions for the construction of social housing should be the use of modern structures, technologies, engineering equipment, the affordability of such housing, the

нерного устаткування, цінова доступність такого житла, дешевизна будівництва та його місцезнаходження, яке б виключало забудову центральної та історичної частини населеного пункту. Необхідна розробка і затвердження чітких стандартів комфортності, використання раціональних форм проектування та будівництва, підвищення щільності забудови та поверховості такого житла. Концепція забезпечення житлом соціально незахищених громадян повинна складатися із поетапних кроків, спрямованих на: забезпечення елементарним житлом; забезпечення житлом із розрахунку кожному члену сім'ї по кімнаті; забезпечення житлом з дотриманням найвищих стандартів житлового фонду соціального призначення.

Ключові слова: житло, право на житло, соціальне житло, забезпечення соціальним житлом

cheapness of buildings and its location, which would exclude the development of the central and historical part of the settlement. It is necessary to develop and approve clear standards of comfort, use rational forms of design and construction, increase the density of buildings and the number of floors of such housing. The concept of providing housing for socially vulnerable citizens should consist of step-by-step steps aimed at: providing elementary housing; provision of housing at the rate of each family member per room; provision of housing in compliance with the highest standards of social housing stock.

Keywords: housing, right to housing, social housing, provision of social housing

Право на житло входить в склад конституційно-правового статусу громадянина України в якості одного із найважливіших соціально-економічних прав. Право на житло виникає у людини з моменту народження, змінюючись з віком, сімейним станом, соціальним статусом, станом здоров'я та ін. За своєю соціальною суттю право на житло – одне із основних прав і свобод людини. Подальший розвиток людства неможливий без підвищення рівня життя. Відповідно до ст. 25 Загальної Декларації прав людини (1948 р.) «кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї» [7]. Аналіз міжнародно-правових документів з прав людини дозволяє зробити висновок, що проголошене конституційне право громадян України на житло відноситься до категорії фундаментальних прав людини і обов'язок забезпечення реалізації цього права є одним із головних соціальних завдань держави.

Правовому регулюванню відносин, пов'язаних із правом набуття фізичними особами жилих приміщень, присвячена низка праць вітчизняних вчених, зокрема, В.А. Золотаря, І.М. Кучеренко, В. П. Маслова, Т.М. Лісниченко, а також сучасних дослідників – М. К. Галянтича, О. В. Дзери, Р. А. Майданика, Є.О. Мічуріна, С. О. Сліпченка, Є. О. Харитонова, Р. Б. Шишки, М. В. Бернацького та ін. Проте у переважній більшості наукових праць багатоаспектна проблематика надання соціального житла розкривалася дотично. Питання правового регулювання правовідносин з надання житла соціального призначення з врахуванням існуючих сьогодні реалій не одержало належного висвітлення ні у теоретичних дослідженнях, ні у нормотворчій практиці.

Метою дослідження є з'ясування правового режиму соціального житла та особливості його надання в умовах воєнного часу. У ст. 31 Європейської соціальної хартії (переглянутої) (Страсбург, 3 травня 1996 р.) закріплено обов'язок держав вживати заходів, спрямованих на: а) сприяння доступу до житла, що відповідає належним вимогам; б) запобігання бездомності та скорочення її масштабів з метою її поступової ліквідації; в) встановлення на житло цін, доступних для малозабезпечених осіб. Водночас у ст. 23 містяться положення про спеціальні гарантії у житловій сфері для окремих найбільш соціально вразливих категорій громадян.

Зокрема, передбачено обов'язок держави забезпечити людей похилого віку житлом, пристосованим до їхніх потреб і стану здоров'я, або шляхом надання належної допомоги для реконструкції їхнього житла [5].

Поняття «житлове приміщення» («житлова будівля») застосовується у законодавстві у різних значеннях: як родове поняття, що охоплює всі види житлових приміщень, які можуть бути об'єктом договору найму житлового приміщення; як частина житлового приміщення; як облікова категорія поряд із житловим будинком [6, с. 24]. Характерними ознаками жилого приміщення як об'єкту житлових правовідносин є наявність низки обов'язкових складових елементів (стін, стелі, підлоги, дверних і віконних отворів) і факультативних складових – електропроводки, каналізації, опалення тощо, які в сукупності складають поняття «жиле приміщення». Ознакою житла є його призначеність та придатність для проживання в ньому людини, воно має відповідати встановленим будівельним, архітектурним, санітарним, пожежним та іншим нормам. Придатність житла для проживання є його головною ознакою. Нормативно визначено дві основних вимоги придатності житлового приміщення: технічна і санітарна. Складовою технічної придатності житла є правило, згідно з яким житлове приміщення повинно відповідати вимогам будівельних норм і правил (зокрема, ДБН В.2.2-15:2019 "Житлові будинки. Основні положення» від 26 березня 2019 р.) [4]. Санітарна придатність житла означає, що воно відповідає певним санітарно-гігієнічним вимогам, тобто можливість людини проживати в цьому приміщенні без шкоди для здоров'я (ступінь природнього освітлення, допустимого рівня шуму, вібрації, випромінювань, як іонізуючих, так і неіонізуючих, електромагнітного і радіоактивного випромінювання тощо).

Комітетом з прав людини ООН (CESCR) 13 грудня 1991 р. був прийнятий Загальний коментар № 4: «Право на достатнє житло», в якому розроблено критерії поняття «належного житла» в контексті Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, з-поміж яких названо: (а) правове забезпечення проживання; (б) наявність послуг, обладнання, зручностей та інфраструктури; (с) платоспроможність; (д) придатність до проживання; (е) доступність; (ф) місце розташування [20]. Реалізація права громадянина на житло побічно пов'язано із проблемою критичної демографічної ситуації в країні, яка потерпає від військової агресії. Цілком зрозуміло, що за відсутності житла і відсутності перспективи його набуття молоді сім'ї не бажають мати дітей.

З прийняттям Конституції України існуючі раніше засади здійснення житлової політики істотно змінилися. Метою сучасної державної житлової політики забезпечення житлом має стати встановлення належних умов відновлення житлового фонду, формування компенсації, позови щодо реституції і компенсації [11, с. 268-269]. Держава тепер не гарантує право на житло, а надає допомогу та сприяє набуттю житла. Платоспроможні громадяни мають можливість реалізувати своє право на житло приватноправовими способами: шляхом купівлі житла, його будівництва, зокрема із залученням системи доступного кредитування та іпотечного будівництва, довгострокової оренди. Безоплатно житло надається тільки громадянам, які потребують соціального захисту, а головним обов'язком держави є створення умов, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Одним із способів задоволення потреб людини у житлі є договір найму житла. Залежно від об'єкту договору найму житла розрізняють наступні його різновиди: 1) договір найму житла, що є об'єктом права приватної власності (договірні відносини регулюються главою 59 ЦК України («Найм (оренда) житла»); 2) договір найму житла, що є об'єктом права державної або комунальної власності (порядок надання такого житла і укладання договору регламентує Житловий кодекс України (1983 р.); 3) договір найму житла, що підпадає під поняття «соціальне житло» Порядок надання такого житла і особливості договірних відносин визначає Закон України від 12 січня 2006 р. «Про житловий фонд соціального призначення» [14].

В сучасних історико-економічних умовах актуальною є реалізація громадянами свого права на отримання житлового приміщення у житловому фонді соціального призначення,

оскільки саме в цій сфері держава повинна забезпечити гарантії здійснення громадянами свого конституційного права на житло. Серед особливостей цього різновиду договору найму житла виокремимо наступні: право укладати договір набувають лише соціально незахищені громадяни України. Предметом договору може бути: а) квартира; б) одноквартирний будинок; в) жиле приміщення в соціальному гуртожитку; г) приміщення у спеціалізованому будинку для бідних або безпритульних; д) приміщення будинку для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку; є) допускається заселення кімнат особами різної статі (за згодою). Наймач не має права приватизувати жиле приміщення, здавати в піднайм, обмін можливий лише на соціальне житло, а плата за житло не повинна перевищувати 20% сукупного доходу. Додатковою підставою розірвання договору – є збільшення середньомісячного доходу за останні два роки, який перевищує прожитковий мінімум і середню вартість житла в даній місцевості або ж несплата за користування жилим приміщенням і комунальними послугами [17, с. 244].

Зміст права на отримання житлового приміщення складається із таких правомочностей громадян як: право громадянина вимагати постановки на квартирний облік, право перебувати на обліку і право на надання конкретного житлового приміщення [13, с. 230]. Постанова на квартирний облік – це необхідний і початковий етап реалізації права на жилу площу в широкому розумінні [10, с. 18]. Правом взяття на соціальний квартирний облік користуються громадяни України: а) для яких таке житло є єдиним місцем проживання або які мають право на поліпшення житлових умов відповідно до закону; б) середньомісячний сукупний дохід яких за попередній рік з розрахунку на одну особу в сумі менший від величини опосередкованої вартості найму житла в даному населеному пункті та прожиткового мінімуму, встановленого законодавством.

Зміст правовідносин, що виникають у зв'язку з наданням громадянам жилих приміщень за договором соціального найму, дозволяє зробити висновок, що право на жиле приміщення за договором соціального найму виникає із складного юридичного складу, елементами якого є: попереднє визнання громадянина таким, який потребує поліпшення житлових умов і постановки на облік в чергу на отримання житла соціального призначення; рішення місцевої ради про надання громадянину конкретного жилого приміщення; видача ордеру на жиле приміщення; укладення договору соціального найму жилого приміщення [2, с. 168].

Соціальний квартирний облік здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування за місцем проживання громадян, а для внутрішньо переміщених осіб – за місцем перебування на обліку в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб, які мають право на отримання квартир, садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення, після набуття ними повної цивільної дієздатності.

Парадоксом для реалізації права на житло тимчасово переміщеної особи можна вважати те, що для постановки в чергу і отримання права на таке житло така особа спочатку доводить свій низький матеріальний рівень забезпечення, але потім для отримання кредиту від банку – має довести, що такий рівень є достатнім, щоб вважатись платоспроможним [1, с. 5-6]. Чи є можливість у громадянина України реально здійснити своє конституційне право на соціальне житло? Виникнення права на соціальне житло пов'язане із єдністю двох критеріїв: 1) незабезпеченість житлом; 2) неспроможність наймати житло в даному населеному пункті в силу недостатнього доходу, який не дозволяє в цьому випадку забезпечити мінімальний прожитковий рівень.

Прожитковий мінімум для працездатних, непрацездатних і дітей визначається відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум» [15], де дається визначення прожитковому мінімуму та закладаються правові основи для його встановлення, затвердження та врахування при реалізації державою конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень. Прожитковий мінімум – це вартісна величина достатня для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я, набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Норми фізіологічних потреб населення України в основних харчових речовинах і енергії затверджуються Міністерством охорони здоров'я України. Залежно від вікової групи і статі встановлена добова потреба дитячого та дорослого населення в білках, жирах, вуглеводах та енергії [12].

У Щорічній Доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини зазначено, що у 2021 році порушувалися права мільйонів громадян на достатній життєвий рівень та належний соціальний захист внаслідок затвердження прожиткового мінімуму на рівні майже вдвічі меншому від фактичного. З 1 січня 2021 року розмір прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць становив 2 189 грн., тоді як фактичний розмір у цінах січня 2021 року з урахуванням суми обов'язкових платежів – 4 714 грн. За даними Пенсійного Фонду України, станом на 1 січня 2022 року пенсію в розмірі до 4,0 тис. грн. (еквівалент 145 доларів), що є нижче межі монетарної бідності, визначеної ООН, отримують 7,6 млн. (майже 70,2%) пенсіонерів. Такі розміри пенсій не забезпечують громадянам достатній життєвий рівень, гарантований Конституцією України [19, с. 26-27].

Невиправдано штучне заниження мінімального прожиткового рівня фактично позбавляє соціально незахищених громадян можливості отримати соціальне житло.

Надане особі суб'єктивне право, яке не наділене необхідними засобами захисту від порушення, є «декларативним правом». Хоча воно і проголошено в законі, але, не будучи забезпеченим державними правоохоронними заходами, воно може бути розраховане лише на добровільну повагу до нього з боку неправомочних членів суспільства та набуває в силу цього характеру лише морально забезпеченого права, що покладається виключно на свідомість членів суспільства та авторитет державної влади [21, р. 224].

Найбільш радикальним способом оновлення цивільного законодавства є формування нової концепції цивільного законодавства, що ґрунтується на нових, більш досконалих засадах, що відповідають Викликам Часу [18, с. 77– 78]. Українська держава перебуває сьогодні у складних умовах. Проте історії відомі приклади масштабного житлового будівництва. Так протягом 1971– 1975 рр. у СРСР було побудовано 11 мільйонів квартир, що разом із індивідуальним будівництвом дало змогу поліпшити житлові умови 56 мільйонам громадян [9, с. 4-5]. Звичайно, що переважну більшість такого склали малогабаритні квартири під сумнозвісною назвою «хрущовки», проте такий захід дозволив державі задовольнити елементарні житлові потреби мільйонів громадян.

Війна в конкретний історичний період може окреслювати сфери суспільних відносин, що потребують окремої регламентації на рівні законодавчих актів [16, с. 56]. Такою сферою суспільних відносин повинна стати житлова сфера. Розпорядженням уряду України схвалена Концепція Державної цільової соціальної програми забезпечення реалізації права на житло осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, на період до 2025 року [8]. Ця програма передбачає два оптимальних варіанти розв'язання проблеми: перший – підтримка існуючих підходів, що передбачають розроблення окремих програм забезпечення житлом певної категорії осіб на національному, регіональному та місцевому рівні; другий – застосування комплексного підходу до формування програм, спрямованих на покращення житлового забезпечення та розвитку інфраструктури, у поєднанні з реальними потребами та можливостями захисників України та членів їх сімей, територіальних громад, регіонів і держави. Таким чином по суті існує три державні програми забезпечення житлом, зокрема, внутрішньо переміщених осіб (біженців), осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України та соціально незахищених осіб, право яких на житло передбачене Конституцією України. Навіть за наявності запропонованих механізмів забезпечення житлом, зокрема на умовах державно-приватного партнерства, не всі громадяни зможуть ними скористатися через обмеженість фінансової спроможності для часткової сплати вартості будівництва (придбання) доступного житла або виплати іпотечного житлового кредиту і недостатній обсяг фінансування державних програм забезпечення доступним житлом.

Проте, якщо порушення прав людини під час збройного конфлікту виглядає категорією з

більш віддаленими наслідками і можливістю захисту, то з погляду цивілістичного юридичний захист права людини, як приватної особи може відбуватися більш оперативно, навіть без відкладення його до закінчення бойових дій [3, с. 10].

Розробка Концепції забезпечення соціально незахищених громадян доступним житлом є актуальним для держави, економіка якої понесла значні збитки і руйнування внаслідок військової агресії, а значна кількість її громадян втратила роботу та змушена мігрувати. У розв'язанні проблеми забезпечення соціальним житлом широких верств населення важливе місце посідає пошук і обґрунтування нових концепцій та програм побудови житла, перспективних проектно-будівельних технологій, оптимальних будівельних стандартів та правил будівництва такого житла та їх правовий супровід.

Здійснення конституційного права на житло в умовах воєнного стану і загального занепаду економіки можливе лише еволюційним шляхом з урахуванням нагальних потреб громадян і можливостей держави забезпечити їх якісним житлом. Необхідна розробка і затвердження чітких стандартів комфортності, використання раціональних форм проектування та будівництва, підвищення щільності забудови та поверховості такого житла, створення державної структури, на кшталт Департаменту державного житла в складі Міністерства соціальної політики. Умовами будівництва соціального житла повинно стати використання сучасних конструкцій, технологій, інженерного устаткування, цінова доступність такого житла, дешевизна будівництва та його місцезнаходження, яке б виключало забудову центральної та історичної частини населеного пункту.

Соціологічна модель розвитку житлової політики та її критерії повинна складатися з послідовних елементів. Першим етапом її здійснення є забезпечення елементарним житлом всіх, хто його потребує. Надалі завданням житлової політики є забезпечення житлом сім'ї із розрахунку кожному по кімнаті; третій етап має бути орієнтований на якісну сторону, оскільки базується на кількісній відповідності кількості квартир та кількості сімей ; четвертий етап реалізації житлової політики пов'язаний із дотриманням найвищих стандартів житлового фонду соціального призначення.

Посилання:

1. Бобкова А. Г. (2017) Щодо реалізації права на житло внутрішньо переміщеними особами. Правничий часопис Донецького університету. 2017 . №1—2. С.3—12.
2. Галянтич М. К. (2006). Теоретико-правові засади реалізації житлових прав громадян в умовах ринкових перетворень: монографія. 512 с.
3. Харитонов Є.О., Харитонova О.І. (2022). Діяльність в інтересах іншої особи в умовах війни: цивілістичні аспекти: монографія. 180 с.
4. Державні будівельні норми (ДБН) В.2.2-15:2019 "Житлові будинки. Основні положення», затверджені наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 87 від 26 березня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0087858-19#Text>
5. Європейська соціальна хартія (переглянута). Страсбург, 3 травня 1996 р. (Ратифікована Україною 14 09.2006 р.) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text
6. Гопанчук В. С., Заїка Ю. О. (2003). Житлове право України: навч. посібник. 208 с.
7. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
8. Концепція Державної цільової соціальної програми забезпечення реалізації права на житло осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, на період до 2025 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 618-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618-2021-%D1%80#Text>.
9. Лісниченко Т. М. (1977). Організаційно-правові питання управління житловими фондами. 196 с.
10. Маслов В. Ф. (1970) Защита жилищных прав граждан. Монография. 208 с.
11. Галянтич М. К., Заїка Ю.О. (2022). Механізм цивільно-правового регулювання особистих немайнових відносин в умовах євроінтеграції. Монографія. 340 с.

12. Норми фізіологічних потреб населення України в основних харчових речовинах і енергії, затверджені Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 03.09.2017 № 1073 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1206-17#n14>

13. Крупчан О.Д., Луць В.В. (2016). Право власності на житло в Україні: доктрина та реалізація. Монографія. 247 с.

14. Про житловий фонд соціального призначення. Закон України від 12 січня 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15#Text>

15. Про прожитковий мінімум. Закон України від 15 липня 1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#Text>

16. Спесівцев Д. С. (2022) Концептуальні проблеми правового регулювання цивільних відносин в умовах війни. Монографія. 248 с.

17. Заїка Ю.О. (2014). Українське цивільне право. Навч. посіб. 3-тє вид. перероб. та доп. 358 с.

18. Харитонов Є. О., Харитонova О.І. (2020). Оновлення (кодифікація та рекодифікація) цивільного законодавстві України: досвід, проблеми та перспективи. Монографія. 462 с.

19. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2021 рік. (2022). URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2021.pdf>.

20. CESCR. General comment № 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant)]. Adopted at the Sixth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 13 December 1991. Contained in document E/1992/23. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>

21. Yuri O. Zaika (2020). The Right to Dispose of the Property in the Human Rights System. Current challenges of Human Rights, Rule of Law and Democracy. Edit, Robert Tabaszewski, Ena Kazić-Çakar Nadiia Shulzhenko and Mateusz Hupiak. Wydawnictwo KUL. Lublin. 2021. P.213-232.

Статтю було подано	15.12.2022	The article was submitted
Статтю було доопрацьовано	25.12.2022	The article was revised
Статтю було прийнято	28.12.2022	The article was accepted