

УДК 347.254

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО
РОЗРОБКИ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЇ
ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ
СОЦІАЛЬНОГО ЖИТЛА**

Юрій ЗАЙКА

доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник

Науково-дослідний інститут приватного
права і підприємництва імені академіка
Ф. Г. Бурчака НАПрН України (Київ)

<https://orcid.org/0000-0003-1946-3171>

Стаття присвячена дослідженню проблем, пов'язаних із розробкою Загальнодержавної програми розвитку соціального житла. Встановлено, що перешкодами у обранні ефективних концептуальних підходів стає нормативно-методична база, сформована із законів, постанов і рекомендацій, які приймали в різні періоди, різні державні інституції, які є іноді суперечливими і заважають розвитку державної житлової політики в сфері забезпечення соціального житла.

Критично оцінено існуючі державні соціальні програми забезпечення житлом на умовах державно-приватного партнерства через обмежені фінансові можливості громадян в умовах воєнних військових дій. Обґрунтовано, що існуюча методика обрахування розміру мінімального прожиткового рівня морально застаріла. Нормативи споживання своєчасно не переглядаються, а складові для обрахування прожиткового мінімуму – харчові і нехарчові товари, послуги для задоволення соціальних і культурних потреб не відповідають існуючим реаліям життя, зокрема потребам людини, обумовленим розвитком комп'ютерних технологій. Розмір обрахункового прожиткового мінімуму значно занижений у порівнянні із фактичним, що перешкоджає соціально незахищеним громадянам укласти договір оренди соціального житла.

UDC 347.254

**CONCEPTUAL APPROACHES TO
THE DEVELOPMENT OF THE
GENERAL STATE PROGRAM FOR
THE DEVELOPMENT OF SOCIAL
HOUSING**

Zaika, Yuri O.

Doctor of Law Sciences, Professor,
Chief Researcher

Academician F.H. Burchak Scientific Research
Institute of Private Law and Entrepreneurship
of the NALS of Ukraine (Kyiv)

The article is devoted to the study of problems related to the development of the National Program for the Development of Social Housing. It has been established that an obstacle in the choice of effective conceptual approaches is the regulatory and methodological base formed from laws, resolutions and recommendations adopted in different periods by different state institutions, which are sometimes contradictory and interfere with the development of state housing policy in the field of providing social housing. The existing state social programs for providing housing under the conditions of public-private partnership due to the limited financial capabilities of citizens in the conditions of military operations are critically evaluated. It is substantiated that the existing method of calculating the size of the minimum subsistence level is morally outdated. Consumption standards are not revised in a timely manner, and the components for calculating the subsistence minimum - food and non-food products, services to meet social and cultural needs do not correspond to the existing realities of life, in particular, to human needs due to the development of computer technologies. The amount of the calculated living wage is significantly lower than the actual amount, which prevents socially vulnerable citizens from entering into a lease agreement for social housing.

Обґрунтовано критерії «незаможності» впровадження яких дозволить реалізувати громадянину державні соціальні гарантії на задоволення конституційного права на житло. Аргументовано, що запропонована законодавцем категорія «величина опосередкованої вартості наймання (оренди) житла», є виключно суб'єктивним поняттям і не повинна враховуватися при визнанні особи такою, що потребує соціального захисту.

Доведено, що Загальнодержавна програма розвитку соціального житла повинна ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, які дозволять визнати особу такою, що потребує соціального захисту. Серед таких критеріїв необхідно врахувати мінімальний прожитковий рівень, який не повинен бути тотожний фактичному мінімальному прожитковому рівню і включати сучасні елементарні потреби громадян. Встановлено, що категорію «величина опосередкованої вартості наймання (оренди) житла» необхідно замінити на показник опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України та затвердити відповідний коефіцієнт спроможності особи забезпечити себе житлом в межах соціальної норми з врахуванням реального прожиткового рівня і можливості участі у кредитній програмі. Складовою Загальнодержавної програми розвитку соціального житла повинні стати і затверджені оптимальні стандарти соціального житла.

Ключові слова: житло, соціальне житло, особисті немайнові права, захист особистих немайнових прав

Задоволення потреби людини у житлі — одне із найважливіших соціальних завдань держави, які потребують розв'язання. Конституція України відмовилась від планово-розподільчої системи забезпечення житлом. На державу покладено обов'язок створити умови за яких громадяни можуть реалізувати свої житлові права шляхом купівлі житла, його будівництва чи довгострокової оренди. Безоплатно житло може надаватися громадянам, які потребують соціального захисту.

Державна житлова політика у сфері забезпечення соціальним житлом не є системною і збалансованою, свідченням цього є низка затверджених державних програм забезпечення житлом різних категорій громадян і акцентованість на пріоритетності кожної із них.

Загальнотеоретичні проблеми забезпечення житлом розглядалися у фундаментальних наукових працях В. А. Золотаря, В. П. Маслова, С. Н. Ландкофа, Т. М. Лісниченко, а також сучасних вітчизняних вчених — М. К. Галянтича, О. О. Кармази, С. О. Комнатного, І. М. Ку-

The criteria of "impossibility", the implementation of which will allow the citizen to realize the state social guarantees for the satisfaction of the constitutional right to housing, are substantiated. It is argued that the category "average cost of housing rent" proposed by the legislator is an exclusively subjective concept and should not be taken into account when recognizing a person as in need of social protection.

It has been proven that the National Program for the Development of Social Housing should be based on objective criteria that will allow a person to be recognized as in need of social protection. Among such criteria, it is necessary to take into account the minimum subsistence level, which should not be identical to the actual minimum subsistence level and include modern elementary needs of citizens. It was established that the category "average cost of hiring (rent)" should be replaced by the indicator of the average cost of housing construction by region of Ukraine and the corresponding coefficient of a person's ability to provide himself with housing within the limits of the social norm, taking into account the real subsistence level and the possibility of participating in the credit program, should be approved. The approved optimal standards of social housing should also become a component of the National Program for the Development of Social Housing.

Keywords: housing, social housing, personal non-property rights, protection of personal non-property rights

черенко, Є.О. Мічуріна, С. О. Сліпченка, Є. О. Харитоновна, Р. Б. Шишки, О. А. Аврамової, М. В. Бернацького, В. В. Кочина, О. О. Первомайського та ін.

Незважаючи на високий науковий рівень проведених досліджень у цій сфері, необхідно зазначити, що загальнодержавна програма розвитку соціального житла на законодавчому рівні остаточно не сформована, а в умовах воєнного стану і післявоєнної відбудови країни є потреба переглянути її окремі сталі положення і засади втілення у життя.

Метою дослідження є визначення концептуальних підходів до розробки Загальнодержавної програми забезпечення житлом соціально незахищених громадян в умовах післявоєнної відбудови країни.

Питання щодо розробки загальнодержавної програми забезпечення соціальним житлом стоїть на порядку денному вже багато років. Ще Законом «Про житловий фонд соціального призначення» [13] Кабінет міністрів України був зобов'язаний розробити і внести на розгляд Верховної Ради України загальнодержавну програму розвитку соціального житла і на виконання цього закону розпорядженням уряду від 3 вересня 2005 р. № 384-р була схвалена Концепція Державної програми «Соціальне житло» [8], впровадження якої було розраховано на 2006 – 2015 рр.

Протягом останніх років було прийнято низку державних програм забезпечення житлом окремих категорій громадян, зокрема, осіб, житло яких зруйновано внаслідок військової агресії, внутрішньо переміщених осіб (біженців), молоді, кадрових військових, медиків, вчителів, науковців та ін.

Так у 2021 р. схвалена Концепція Державної цільової соціальної програми забезпечення реалізації права на житло осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, на період до 2025 р., яка передбачає, зокрема, розв'язання проблеми з урахуванням існуючих реалій – на умовах державно-приватного партнерства, тобто, поєднання фінансових можливостей осіб, які захищали Україну, з фінансово-економічними можливостями територіальних громад і держави [7]. У преамбулі кожної програми міститься вказівка про пріоритетність її виконання. Проте навіть за наявності запропонованих механізмів забезпечення житлом, зокрема на умовах державно-приватного партнерства, не всі українські сім'ї навіть з урахуванням завищеного очікування щодо ролі та зобов'язань держави в житловій сфері зможуть ними скористатися через обмеженість своєї фінансової спроможності для часткової сплати вартості будівництва (придбання) доступного житла або виплати іпотечного житлового кредиту та недостатній обсяг фінансування державних програм забезпечення доступним житлом.

У Європейській соціальній хартії (Страсбург, 1996 р.) задекларовано обов'язок держав вживати заходів, спрямованих, зокрема, на сприяння доступу до житла, що відповідає належним вимогам, та встановлення на житло цін, доступних для малозабезпечених осіб [4]. Принцип державної політики доступності житла полягає у тому, що соціально незахищені категорії громадян забезпечуються житлом державою чи органами місцевого самоврядування у межах встановленої норми; у кредитній політиці держави для надання громадянам позик для будівництва нового чи реконструкції чи відбудови вже існуючого житла; у стимулюванні забудовників шляхом надання відповідних податкових пільг та інших преференцій у сфері будівництва.

Сучасна концепція державної житлової політики повинна будуватися на приведенні житлового фонду та житлово-комунальної інфраструктури до встановлених законодавством норм та стандартів; забезпеченні соціально вразливих верств населення житлом соціального призначення на правах найму [1, с. 36]. Найголовніше завдання при розробці Загальнодержавної програми розвитку соціального житла це визначення критеріїв, застосування яких дасть підстави віднести ті чи інші категорії громадян до таких, що потребують соціального захисту у сфері здійснення ними житлових прав, і, відповідно, які матимуть право на отримання соціального житла.

Правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла

визначає Закон України «Про житловий фонд соціального призначення». Відповідно до чинного законодавства сьогодні при визначенні конституційного поняття «соціально незахищена особа» використовуються наступні критерії. Так згідно статті 10 Закону право взяття на соціальний квартирний облік серед інших мають громадяни, середньомісячний сукупний дохід яких за попередній рік у розрахунку на одну особу в сумі менший від: а) величини опосередкованої вартості наймання (оренди) житла в даному населеному пункті та б) прожиткового мінімуму, встановленого законодавством.

Плата за наймання (оренду) житла визначається відповідним органом місцевого самоврядування на підставі даних організацій, що надають послуги із здавання житлових приміщень в найм (оренду), або на підставі оголошень у місцевих засобах масової інформації чи на підставі даних опитування населення [12]. Такі критерії визначення вартості оренди житла, зокрема, «на підставі оголошення у засобах масової інформації та опитування населення» є, м'яко кажучи, суб'єктивними. Так величина опосередкованої вартості найму (оренди) житла на місяць на одну особу в містах і містечках України, розрахована міськими радами за 2022 р., складала від 350 грн. до 600 грн. 03 коп. Зайвим є висновок, що визначений органами місцевого самоврядування розмір «опосередкованої вартості найму (оренди)» не відповідає дійсності і не може бути об'єктивно обрахований.

Друга проблема стосується розміру прожиткового рівня, який є складовою для визнання особи такою, що може претендувати на соціальне житло. У ч. 2 ст. 5 Конвенції про основні цілі та норми соціальної політики, ухваленої Міжнародною організацією праці і ратифікованою Україною, зазначено, що при встановленні прожиткового мінімуму беруться до уваги такі основні сімейні потреби працівників, як продукти харчування та їхня калорійність, забезпечення житлом, одяг, медичне обслуговування та освіта [6]. Згідно зі статтею 1 Закону України «Про прожитковий мінімум» під прожитковим мінімумом слід розуміти вартісну величину достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості [17].

У ст. 2 Закону зазначено, що прожитковий мінімум застосовується, зокрема, для загальної оцінки рівня життя в Україні, що є основою для реалізації соціальної політики та розроблення окремих державних соціальних програм. Формування набору послуг здійснюється на засадах задоволення мінімальної потреби громадян у житлі, організації побуту, користуванні транспортом, закладами культури, у підтриманні зв'язку з навколишнім середовищем; задоволення потреби громадян у користуванні закладами освіти, охорони здоров'я; визначення житлово-комунальних послуг, виходячи із соціальної норми житла та нормативів споживання зазначених послуг.

Такий «соціальний кошик», який включає набір продуктів харчування, набір непродовольчих товарів та набір послуг, формується відповідними органами центральної виконавчої влади та затверджується після проведення науково-громадської експертизи на принципах соціального партнерства [16]. Набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів визначаються в натуральних показниках, набір послуг – у нормативах споживання не рідше одного разу на п'ять років. Проте нормативи споживання своєчасно не переглядаються, а складові для обрахування прожиткового мінімуму - харчові і нехарчові товари, послуги для задоволення соціальних і культурних потреб не відповідають існуючим реаліям життя. Скажімо, згідно затвердженої Методики визначення прожиткового мінімуму для обрахування вартості щомісячних послуг середня вартість проїзду за одну поїздку становить у міському автомобільному, електричному транспорті та метрополітені 2,31 грн. [10].

Складові споживчого кошика не пов'язані із сучасними потребами громадян, які є життєво необхідними – зокрема, необхідність у комп'ютері, мобільному телефоні, оплаті послуг мобільного зв'язку, Інтернету тощо.

Про те, що встановлений прожитковий мінімум встановлено майже вдвічі менше фактичного, що зумовлює порушення прав мільйонів громадян на достатній життєвий рівень

та належний соціальний захист, заявляла Уповноважена Верховної Ради України з прав людини у своїй Щорічній Доповіді у 2022 р. [19]. Невиправдано штучне заниження мінімального прожиткового рівня з одного боку фактично позбавляє соціально незахищених громадян можливості стати в чергу на отримання соціального житла, а з іншого змушує претендента на соціальне житло приховувати свої реальні статки [3, с. 138].

Так якщо враховувати визначені законодавством критерії, то, скажімо, молода сім'я із щомісячними статками більше 10 000 грн. не може розраховувати на соціальний квартирний облік, оскільки законодавець вважає, що вона спроможна купити житло чи своїм коштом його побудувати.

Інша проблема, що заважає обгрунтованому і своєчасному перегляду розміру прожиткового мінімуму, відповідності його фактичним мінімальним витратам на проживання, це прив'язки окремих виплат (обрахування розміру заробітної плати суддів прокурорів, окремих стипендій, розмірів штрафу тощо) до розміру мінімального прожиткового мінімуму, що стає штучною перешкодою для його збільшення, оскільки збільшення розміру прожиткового мінімуму на символічну суму зумовлює карколомне зростання заробітних плат окремих категорій чиновників.

Норма Конституції щодо права громадянина на соціальне житло викладена достатньо конкретно, а чинники соціальної незахищеності, які запропоновані в галузевому законодавстві є очевидно несправедливими, тому при розробці Державної програми розвитку соціального житла необхідно, перш за все, переглянути критерії за якими особа може вважатися такою, що потребує соціального захисту, і відповідно, набуває право на соціальне житло.

Окрім середньомісячного доходу іншою складовою повинна стати не «величина опосередкованої вартості найму (оренди) житла на місяць», яка обраховується «шляхом опитування» і являє собою виключно суб'єктивний чинник, а показник опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України, який затверджується Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України [15]. Так станом на 1 жовтня 2023 р. вартість зведення 1 кв. м загальної площі по регіонам становила від 18008 грн. (Кіровоградська обл.) до 24764 грн. (м. Київ). Саме ці критерії повинні братися до уваги при розробці урядом відповідного коефіцієнту спроможності особи забезпечити себе житлом в межах соціальної норми з врахуванням реального прожиткового рівня, системи доступного кредитування та іпотечного будівництва і строку виплат.

В контексті цього заслуговує на увагу поширений у доктрині підхід: якщо всі витрати на житло, включно з орендою чи обслуговуванням іпотечного кредиту, комунальними послугами чи витратами на поточні ремонти, перевищують 30 % загального доходу домогосподарства, то таке житло вже не можна вважати доступним з погляду економічної складової [5, с. 12].

Необхідно взяти до уваги і зауваження, що приватні компанії на ринку житлово-комунальних послуг продовжують зберігати своє «природне» монопольне становище і вирішують питання цінової політики на свої послуги без належного економічного обгрунтування [11, с. 249], тому законодавець повинен забезпечити виконання приписів ст. 3 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» [14], де зазначено, що державна політика в сфері житлово-комунальних послуг ґрунтується на принципах регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги у випадках, визначених законом, з урахуванням досягнутого рівня соціально-економічного розвитку, природних особливостей відповідного регіону та технічних можливостей та забезпечення рівних можливостей доступу до отримання мінімальних норм житлово-комунальних послуг для споживачів незалежно від соціального, майнового стану, віку споживача, місцезнаходження та форми власності юридичних осіб.

Потреба забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб, соціально незахищених осіб, а також інших категорій громадян, відповідно до задекларованих Державних програм забезпечення житлом зумовлює необхідність переглянути мінімальні стандарти забезпечення житлом з метою задоволення житлових потреб найширшого кола громадян.

Самостійним сегментом у житловому фонді країни повинно з'явитися житло економічного класу, малогабаритні квартири, які водночас повинні відповідати встановленим

санітарно-технічним нормам забудови, мінімальним вимогам комфортності, для якого необхідно обрати належне місце в архітектурно-містобудівній системі забудови, а оплата житлово-комунальних послуг була б доступна незабезпеченим верстам населення.

На території України значна кількість громадян, маючи право власності на житло, розташоване на звільнених та окупованих територіях, не може ним користуватися, виїхавши в інші регіони [2, с. 268]. Необхідно визначити правовий статус таких осіб.

У післявоєнний час наша держава буде перебувати у складних умовах. Окремі міста зруйновані вщент і подекуди залишилися лише назвою на географічній карті. Проте історії відомі приклади масштабного житлового будівництва. Так протягом однієї п'ятирічки у колишньому СРСР внаслідок широкомасштабного житлового будівництва були поліпшені житлові умови 56 мільйонам громадян [9, с. 4-5].

Забезпечення здійснення конституційного права на житло в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови країни можливе лише еволюційним шляхом з урахуванням нагальних потреб громадян і можливостей держави забезпечити їх якісним житлом. З урахуванням гострого дефіциту житла у зв'язку із руйнуванням житлового фонду і процесами масової міграції, спираючись на світовий післявоєнний досвід житлової політики повинна бути побудована з урахуванням сьогоденного абсолютного дефіциту житла на засадах послідовності і правонаступництва.

Важливо при цьому, щоб відповідні відносини були врегульовані системно і без істотних прогалин. У той же час, неприпустимою є надмірна зарегульованість суспільних відносин [18, с. 19]. Загальнодержавна програма розвитку соціального житла повинна ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, які дозволять визнати особу такою, що потребує соціального захисту, і, відповідно, має право отримати житло на умовах соціального найму. Зокрема, необхідно об'єктивно визначити розмір мінімального прожиткового рівня, замінити міфічний показник «опосередкованої вартості найму (оренди)» на показник опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України та затвердити відповідний коефіцієнт спроможності особи забезпечити себе житлом в межах соціальної норми з врахуванням реального прожиткового рівня, системи доступного кредитування та іпотечного будівництва і строку виплат, а також розробити і затвердити стандарти соціального житла.

Посилання:

1. Галянтич М. К. (2023). Правові засади реформування житлового законодавства України в сучасних умовах: монографія. 298 с.
2. Галянтич М. К., Заїка Ю.О. (2022). Механізм цивільно-правового регулювання особистих немайнових відносин в умовах євроінтеграції. Монографія. 340 с.
3. Заїка Ю.О. Право на соціальне житло в умовах воєнного часу. Приватне право і підприємництво. 2023. Вип. 22. С.134–140.
4. 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
5. Комнатний С. О. (2023) Філософсько-правові засади реалізації житлової політики в Україні в контексті сучасних суспільних трансформацій: автореф. дис. ... доктора юридичних наук. 34 с.
6. Конвенція про основні цілі та норми соціальної політики № 117. (Ратифікована Україною 16.09.2005 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_016#Text
7. 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>.
8. Концепція Державної програми «Соціальне житло». Схвалена розпорядженням Кабінету міністрів України від 3 вересня 2005 р. № 384-р URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/20783368>
9. Лісниченко Т. М. (1977) Організаційно-правові питання управління житловими фондами. 1977. 196 с.
10. Методика визначення прожиткового мінімуму. Наказ Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної служби статистики України від 03.02.2017 № 178/147/31 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0281-17#Text>
11. Музика Л. А. (2020) Концепція цивільно-правової політики України: монографія. 504 с.

12. Порядок визначення величини опосередкованої вартості наймання (оренди) від 23 липня 2008 р. № 682. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/682-2008-%D0%BF#n111>

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

14. Про житлово-комунальні послуги. Закон України від 9 листопада 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19#Text>

15. Про затвердження показників опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України (розрахованих станом на 01 жовтня 2023 року). Наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 02.11.2023 № 1010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1010938-23#Text>

16. Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 1999 р. N 1767. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1767-99-%D0%BF#Text>

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

18. Харитонов Є. О., Харитонова О. І., Некіт К. Г. (2023) Проблеми здійснення та захисту цивільних прав в умовах воєнного стану : монографія. 336 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>.

Статтю було подано	29.02.2024	The article was submitted
Статтю було доопрацьовано	01.03.2024	The article was revised
Статтю було прийнято	05.03.2024	The article was accepted