

УДК 347.453

**О.Р. ШИШКА**, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

## РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЖИТЛО З ЖИТЛОВОГО ФОНДУ СОЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

**Ключові слова:** договір соціального найму житла, правоздатність, дієздатність, житло, порядок взяття осіб на соціальний квартирний облік

Одним із основних напрямів державної політики України є реалізація прав громадян на житло, насамперед, соціально незахищених, яке регламентовано ст.47 Конституцією України та визначає, що громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою або органами місцевого самоврядування безоплатно чи за доступну для них плату відповідно до закону [1]. Більш того, позиція законодавця відповідає й міжнародним стандартам у сфері соціального захисту, дотримуватись яких Україна зобов'язана як правова держава, вищою цінністю якої є людина, а основним завданням – захист її прав і свобод. Загальна декларація прав людини [2] зазначає, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, що необхідний для підтримки здоров'я і добробуту її самої та її родини. У Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права [3], який ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. [4], також вказується, що держави, які беруть участь у чинному Пакті, визнають право кожного на гідний життєвий рівень для нього самого і його родини, що включає достатнє харчування, одяг та житло, і на неухильне поліпшення умов життя. При цьому Пакт наголошує, що держави-учасниці повинні вжити усіх належних заходів щодо забезпечення здійснення даного права, визнаючи важливе значення в цьому відношенні міжнародного

співробітництва, оснований на вільній згоді. Такої позиції дотримується й Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» [5], яким визначені правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла. Отже держава гарантує створення умов для реалізації права громадян на житло, розширення житлового будівництва, поліпшення умов утримання і збереження житлового фонду.

Дослідженню проблем найму житла з житлового фонду соціального призначення приділяли О.Є. Аврамова, О.Г. Алексєєва, А.А. Анупрієнко, О.І. Белоножкіна, В. Я. Бондар, В.В. Васил'єв, Т.С. Журавльов, С.Ф. Кечек'ян, І.О. Клименко, Є.О. Мічурін, О.О. Молчанов, Д.І. Рибін, Т.О. Сьоміна, Г.Д. Улетова, С.А. Чаркін, І.В. Чечуліна, В.Ф. Чигир тощо. Щодо ступеня розробленості проблеми теорії юридичних фактів у житловому праві та механізму правового регулювання житлових відносин, то вони були предметом низки наукових досліджень. Якщо казати про механізм реалізації права громадян на житло, то в науці він має поодинокий характер чи зовсім оминається. Тому метою даної статті є дослідження правового механізму реалізації права громадян на житло з житлового фонду соціального призначення, а новизна роботи полягає у відповідних висновках щодо такої реалізації.

Велике значення для *реалізації права громадян на житло* у фонді соціального призначення має порядок надання громадянам жилих приміщень, яке *реалізується через* процедуру укладення *договору найму*. Так, відповідно до ч.5 ст.10 та ч.1 ст.20 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» (далі - Закон), наголошується, що житло з житлового фонду соціального призначення надається громадянам за рішенням відповідного органу місцевого самоврядування, а таке рішення є підставою для укладення відповідного договору найму соціального житла та заселення житла певними особами, зазначеними у договорі. Тобто, зі змісту статей ми бачимо, що підставою виникнення цивільних правовідносин, а саме –

договірних, є адміністративне рішення відповідного органу, а отже за своєю суттю такі правовідносини не є чисто цивілістичним, а мають комплексний характер та працюють за схемою: адміністративні правовідносини => цивільні правовідносини.

*Реалізувати таке право можуть особи, які відповідно до ст.4 Закону є виключно громадянами України та відповідно до законодавства визнані такими, що потребують соціального захисту та мають право на отримання соціального житла. Тільки зі змісту цього Закону не дуже зрозуміла позиція законодавця щодо співвідношення п.1 ч.2 ст.4 з ч.1 ст.2, оскільки в першому випадку Закон визначає, що наймачем є громадяни України, а у другому – кожен має право на житло. Щодо останнього, то ст.47 Конституції України визначає, що громадянам, які потребують соціального захисту, житло може надаватися державою або органами місцевого самоврядування безоплатно [1]. До речі, Закон і не дає відповіді щодо цього питання. Отже Конституція України (ст.47) гарантує право будь-якого громадянина на житло, на відміну від неоднозначного ставлення Закону (п.1 ч.2 ст.4 з ч.1 ст.2). Тому за правилами юридичної сили нормативних актів *реалізувати право на житло* з житлового фонду соціального призначення *можуть будь-які фізичні особи, як громадяни України, так і не громадяни України (іноземці, особи без громадянства (апатриди), особи з подвійним громадянством (біпатриди), біженці, закордонні українці, іммігранти, емігранти тощо), хоча Закон України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік не закладає гроші щодо не громадяни України.**

Слід сказати, що такі фізичні особи відповідно до ЖК повинні мати *ордер*, що є *підставою для укладення договору соціального найму житла*. Отже правоздатність у особи виникає з моменту, коли відповідно до закону особа визначена, як така, що потребує соціального захисту від держави стосовно житла. Цією особою, відповідно до ст.10 Закону, може бути особа, яка набула повної цивільної дієздатності відповідно до закону, тобто після досягнення вісімнадцятирічного ві-

ку, або якщо ця особа одружилась чи влаштувалась на роботу в передбачених законом випадках до досягнення вісімнадцятирічного віку, відповідно з часу одруження або влаштування на роботу.

Інші неповнолітні не можуть самостійно здійснювати право на одержання житлового приміщення, а тому не можуть реалізувати право на соціальне житло, а отже не можуть бути наймачем самостійно, лише як член сім'ї.

Окрім загальних вимог, які зазначені вище (особа повинна мати повну цивільну дієздатність, визнаватися такою, що потребує соціального захисту та має право на отримання соціального житла), наймачу ставляться і спеціальні вимоги.

Так, відповідно до ч.2 ст.10 Закону та діючого законодавства, *право взяття на соціальний квартирний облік виникає у громадян України:*

а) *для яких таке житло є єдиним місцем проживання або які мають право на поліпшення житлових умов відповідно до закону;*

Відповідно до ст.34 ЖК та п.13 Постанови Ради Міністрів УРСР від 11.12.1984 № 470 «Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР» [6] (далі – Правил обліку) та діючого законодавства, поліпшення житлових умов потребують громадяни:

1. *Які забезпечені житловою площею нижче рівня, що визначається виконавчими комітетами обласних, Київського і Севастопольського міських рад народних депутатів спільно з радами профспілок. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення тимчасових мінімальних норм забезпечення соціальним житлом» встановлені такі тимчасові мінімальні норми забезпечення соціальним житлом: у соціальних гуртожитках для проживання сімей та одиноких громадян у розмірі 6 кв. метрів житлової площі на одну особу; у квартирах, садибних (одноквартирних) будинках із житлового фонду соціального призначення у розмірі 22 кв. метрів загальної площі на сім'ю із двох осіб і додатково 9,3 кв. метра загальної площі на кожного наступного члена сім'ї [7];*

2) які проживають у приміщенні, що не відповідає встановленим санітарним і технічним вимогам. Перелік випадків та порядок, коли жилі будинки (жилі приміщення) вважаються такими, що не відповідають санітарним і технічним вимогам, визначається Постановою Ради Міністрів Української РСР від 26.04.1984 р. за № 189 «Про порядок обстеження стану жилих будинків з метою встановлення їх відповідності санітарним та технічним вимогам та визнання жилих будинків і жилих приміщень непридатними для проживання» [8];

3) які хворіють на тяжкі форми деяких хронічних захворювань, у зв'язку з чим не можуть проживати в комунальній квартирі або в одній кімнаті з членами своєї сім'ї. Перелік зазначених захворювань затверджується Міністерством охорони здоров'я України та врегульоване рядом нормативно-правових актів таких, як: Закон України «Про запобігання захворюванню на СНІД та соціальний захист населення» [9] та наказ МОЗ України від 08.02.1985 р. № 52 «Про затвердження переліку хронічних захворювань, при яких особи, що хворіють на тяжкі форми деяких хронічних захворювань, не можуть проживати в комунальній квартирі або в одній кімнаті з членами своєї сім'ї» [10] тощо. До тяжких форм захворювань відносяться близько 8 категорій захворювань;

4) які проживають за договором піднайму жилого приміщення в будинках державного або громадського житлового фонду чи за договором найму жилого приміщення в будинках житлово-будівельних кооперативів;

5) які проживають не менше 5 років за договором найму (оренди) в будинках (квартирах), що належать громадянам на праві приватної власності;

б) які проживають у гуртожитках. Це пояснюється особливим правовим режимом гуртожитку. Гуртожиток - це спеціально побудовані або переобладнані для цих цілей житлові будинки, використовувані для тимчасового проживання;

7) які проживають в одній кімнаті по дві і більше сім'ї, незалежно від родинних відносин, або особи різної статі, старші за 9 ро-

ків, крім подружжя (в тому числі якщо займане ними жиле приміщення складається більш як з однієї кімнати);

8) які проживають в комунальних або неупорядкованих стосовно до умов даного населеного пункту квартирах: інваліди Великої Вітчизняної війни і сім'ї загиблих або зниклих безвісті воїнів (партизан) і прирівняні до них у встановленому порядку особи: Герої Радянського Союзу, Герої Соціалістичного Труда, особи, що нагороджені орденами Слави, Трудової Слави, «За службу Батьківщині у Збройних Силах СРСР» усіх трьох ступенів; особи, що перебували у складі діючої армії в період громадянської і Великої Вітчизняної воєн і під час інших бойових операцій по захисту Батьківщини, партизани громадянських і Великих Вітчизняних воєн, а також інші особи, що брали участь у бойових операціях по захисту Батьківщини; працівники, що тривалий час працювали сумлінно на одному підприємстві, в установі, організації (не менше 15 років);

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.

При визначенні середньомісячного сукупного доходу враховується вартість майна, що знаходиться у власності громадянина та членів його сім'ї на момент взяття на соціальний квартирний облік. Порядок врахування вартості майна, що знаходиться у власності громадянина та членів його сім'ї, та порядок визначення величини опосередкованої вартості найму житла в населеному пункті затверджуються Постановою Кабінету Міністрів України від 23.07.2008 р. № 682 «Про деякі питання реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» [11].

Правом взяття на соціальний квартирний облік також користуються мешканці тимчасових притулків для дорослих, громадяни, які мають право на соціальний захист у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у



старості та в інших випадках, передбачених законом.

Зазначені *особи*, в яких виникло право на соціальне житло *можуть стати наймачем* за договором соціального найму жила лише *за умов, якщо вони пройдуть* передбачений законом *порядок* взяття їх на соціальний квартирний облік, їх перебування на такому обліку та отримання рішення від відповідного органу місцевого самоврядування про надання громадянину чи громадянам житла з житлового фонду соціального призначення, які зазначені в Законі України «Про житловий фонд соціального призначення» та в Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення». Ці *порядки*, хоча і є адміністративні дії, але вони є *юридичним фактом*, наявність якого необхідна для укладення договору соціального найму, а отже й умовами для реалізації права на житло з житлового фонду соціального призначення.

Слід зазначити, що відповідно до ст.43 ЖК України громадяни, які перебувають на обліку та потребують поліпшення житлових умов, жилі приміщення надаються в порядку черговості [12]. Відповідно до діючого законодавства існують три порядки отримання соціального житла: у порядку загальної черги, у позачерговому порядку та у першочерговому порядку.

Так, п.39 Правил обліку зазначається, що громадянам, які перебувають на квартирному обліку, жилі приміщення надаються в порядку загальної черги, крім осіб, що мають право першочергового та позачергового одержання жилих приміщень, оскільки вони користуються перевагою у строках одержання жилих приміщень. Як правило 50 % житла з житлового фонду соціального призначення надається особам, які знаходяться у загальній черзі, а 50 % розподіляється між особами, які знаходяться у першочерговій та позачерговій черзі. Черговість надання жилих приміщень визначається за часом взяття на облік. Отже право укласти договір соціального найму мають особи із загальної черги, в першу чергу та поза чергою, але у порядку,

визначеному Законом.

З урахуванням вище викладеного можна зробити висновок, що для реалізації права громадян на житло з житлового фонду соціального призначення недостатньою є лише наявність такого права, але й повинні бути необхідні дії особи, які свідчать про намагання цієї особи реалізувати своє право через схему: адміністративні правовідносини => цивільні правовідносини. Адміністративні правовідносини проявляються через порядок, який передбачений законом для взяття осіб на соціальний квартирний облік, їх перебування на такому обліку та отримання рішення від відповідного органу місцевого самоврядування про надання громадянину чи громадянам житла з житлового фонду соціального призначення. Цивільні правовідносини проявляються через процедуру укладення договору найму житла, використання такого житла, користування послугами тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1013.3.5&nobreak=1>.
2. Загальна декларація прав людини : від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.nau.ua/doc/?code=995\\_015](http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_015).
3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://http://zakon.nau.ua/doc/?code=995\\_042](http://http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_042).
4. Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права» : від 19.10.1973 р., № 2148-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=2148-08>.
5. Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» : від 12.01.2006 р., № 3334-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1088.1052.4&nobreak=1>.
6. Постанова Ради Міністрів УРСР «Про затвердження Правил обліку громадян, які

потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР» : від 11.12.1984 р., № 470 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1048.1206.0>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про встановлення тимчасових мінімальних норм забезпечення соціальним житлом» : від 19.03.2008 р., № 219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=219-2008-%EF>.

8. Постанова Ради Міністрів Української РСР «Про порядок обстеження стану жилих будинків з метою встановлення їх відповідності санітарним та технічним вимогам та визнання жилих будинків і жилих приміщень непридатними для проживання» : від 26.04.1984 р., № 189 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1048.564.0>.

9. Закон України «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення»:

від 12.12.1991 р., № 1972-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=1972-12>.

10. Наказ МОЗ України «Про затвердження переліку хронічних захворювань, при яких особи, що хворіють на тяжкі форми деяких хронічних захворювань, не можуть проживати в комунальній квартирі або в одній кімнаті з членами своєї сім'ї» : від 08.02.1985 р., № 52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0052282-85&p=1267772839016896>.

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» : від 23.07.2008 р., № 682 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=682-2008-%EF>.

12. Житловий Кодекс Української РСР : від 30.06.1983 р., № 5464-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.27.16&nobreak=1>.

*Шишка О. Р. Реалізація права громадян на житло з житлового фонду соціального призначення / О. Р. Шишка // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 966–970 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10sopfcp.pdf>*

Розглянуто питання реалізації права громадян на житло з житлового фонду соціального призначення; зроблено висновок, що для реалізації права громадян на житло з житлового фонду соціального призначення недостатньо лише наявність такого права, але й повинні бути необхідні дії особи, які свідчать про намагання особи реалізувати своє право через схему: адміністративні правовідносини => цивільні правовідносини.

\*\*\*

*Шишка А.Р. Реализация права граждан на жилье из жилищного фонда социального назначения*

Рассмотрены вопросы реализации права граждан на жилье из жилищного фонда социального назначения; сделан вывод, что для реализации права граждан на жилье из жилищного фонда социального назначения недостаточно только наличие такого права, но и должны быть необходимые действия лица, свидетельствующие о желании реализовать свое право через схему: административные правоотношения => гражданские правоотношения.

\*\*\*

*Shishka A.R. The Implementation of Citizens' Right to Housing from the Housing Stock of Social Purpose*

The subject the implementation of citizens' right to housing from the housing stock of social purpose are examines; in the study the author concludes that in order to exercise the citizens' right to housing from the housing stock of social purpose mere existence of such a right is insufficient moreover the essential are person's actions demonstrating the desire to implement the right by the scheme: administrative relationship => civil relationship.