

Литвин Д. О.,

науковий співробітник відділу проблем договірного права

Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака
Національної академії правових наук України

СПОСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ЖИТЛО СПІВРОБІТНИКАМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Анотація. У статті охарактеризовано способи реалізації права на житло співробітниками органів внутрішніх справ, як найважливіших методів вирішення їхньої житлової проблеми, та запропоновано інструмент вирішення актуального питання.

Ключові слова: житло, право на житло, забезпечення житлових прав, співробітники органів внутрішніх справ, соціальний найм житлового приміщення.

Постановка проблеми. Зміни, що відбулися в Україні за останні роки у соціально-економічній та політичній сфері, вкрай гостро поставили питання про внесення суттєвих коректив у діяльність правоохоронних органів держави в цілому та органів внутрішніх справ зокрема.

За роки незалежності країни розрив, який з'явився між рівнем матеріальної забезпеченості та значним навантаженням на особовий склад органів внутрішніх справ призвів до зниження престижу служби в орган внутрішніх справ і відтоку найбільш кваліфікованих кадрів.

Процес дострокового звільнення кадрів прийняв такі масштаби, що в недалекому майбутньому Міністерство внутрішніх справ України може втратити набагато більше співробітників, ніж фактично потрібно скоротити в ході діючої поліцейської реформи. Крім цього, недосконалість законодавства, що закріплює гарантії правового і соціального захисту працівників органів внутрішніх справ, ще більше посилює гостроту даної проблеми. Особливе занепокоєння викликає фінансове забезпечення тих правових актів, які вже прийняті до виконання, але не виконуються через недостатнє фінансування, що природно відбивається на соціально-правовій захищеності особового складу органів внутрішніх справ.

У доктрині цивільного права дуже багато праць, присвячених способам та інструментам реалізації права громадян на житло, але в той же час відсутні комплексні дослідження питань реалізації права на житло конкретними верствами населення, такими як співробітники органів внутрішніх справ. Ці питання розглядалися такими науковцями, як М.К. Галянтч, О.В. Дзера, Н.В. Дроздова, Н.І. Кузнєцова, М.В. Скаржинський, Р.А. Майданик, Є.О. Мічурін, О.А. Підпригора, В.В. Цюра та інші.

Метою статті є дослідження різних видів договорів найму житла як способу реалізації права на житло, їх порівняння, а також визначення тенденції розвитку житлового законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. У зв'язку з постійною нестачею грошових коштів у бюджеті країни окремі передбачені законодавством гарантії особовому складу органів внутрішніх справ не забезпечуються в повному обсязі, а ряд проблем відносно їхньої соціальної захищеності не вирішуються. Найбільш важливою проблемою на сьогодні залишається недостатня забезпеченість співробітників органів внутрішніх справ житловими приміщеннями.

Вирішення житлової проблеми співробітників органів внутрішніх справ означає задоволення їхньої потреби в житлі, що може бути здійснено різними правовими способами. Відповідно до

законодавства працівники органів внутрішніх справ, як громадяни України, мають право реалізувати своє право на житло такими способами:

- 1) отримання житлових приміщень із державного та комунального житлового фонду на підставі договору соціального найму;
- 2) участь у житлових і житлово-будівельних кооперативах;
- 3) користування житловими приміщеннями на умовах договору комерційного найму (оренди);
- 4) будівництво (придбанням житлового приміщення) за власні кошти, або з використанням системи житлових кредитів;
- 5) пайова участь у житловому будівництві.

Зазначені способи не є вичерпними, можливі їх поєднання. У сучасних умовах при забезпеченні співробітників органів внутрішніх справ житловими приміщеннями перевага надаватиметься тим способом, основу яких складають об'єднані кошти Державного бюджету та власні кошти співробітників органів внутрішніх справ.

Наведена вище класифікація способів реалізації співробітниками органів внутрішніх справ права на житло дає про них тільки загальне уявлення, але не дозволяє оцінити їх змістовну сторону. З цією метою доцільно розглянути зміст окремих способів більш детально.

Отримання житлових приміщень у державному або комунальному житловому фонді на підставі договору соціального найму, як один із способів реалізації співробітниками органів внутрішніх справ права на житло, залишається справедливим і таким, що відповідає завданню їх соціального захисту. Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12.01.2006 № 3334 визначає правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла. На жаль, указаний акт зберіг застарілі форми визначення громадян, які потребують поліпшення житлових умов. В основу їх було покладено категорії громадян для поліпшення житлових умов, а не рівень доходів громадян.

Реалії сучасного розвитку України вносять свої корективи в реалізацію права на житло громадян України, в тому числі і співробітників органів внутрішніх справ. Проблема надання житлового приміщення за договором соціального найму залишається досить актуальною і в даний час. Окремо варто розглядати надання службових жилих приміщень і житлових приміщень у гуртожитках, як способів тимчасового вирішення житлової проблеми в системі органів внутрішніх справ.

Як було попередньо зазначено, одним із способів реалізації співробітниками органів внутрішніх справ права на житло була участь у житлових і житлово-будівельних кооперативах.

Чинне законодавство про житлово-будівельну кооперацію базується на нормах Конституції України, Цивільного кодексу України, а також на спеціальній правовій базі, яка була прийнята ще у 80-х роках минулого століття, зокрема: Примірний статут ЖБК [1], Правила обліку громадян, які бажають вступити до ЖБК [2] тощо.

Виходячи із положень ЦК України, кооператив набуває права власності на будинок, а окремі квартири поступово можуть викуповуватися. При цьому виникає спільна власність на будинок кооперативу. В кооперативі житловому, житлово-будівельному виникають комплексні цивільні правовідносини при членстві в житлово-будівельній кооперації: це майнові відносини при створенні, будівництві багатоквартирного будинку, грошові внески, придбання матеріалів тощо; правовідносини, що виникають із права спільної власності на об'єкт нерухомості, спільне користування загальними місцями; управлінські відносини всередині кооперативу: участь у загальних зборах, у керівних органах.

Здійснений нами аналіз дозволяє вказувати на необхідність докорінного перегляду механізму реалізації права на житло співробітниками органів внутрішніх справ, зокрема, завдяки житловій кооперації.

Разом із тим у науковій літературі неодноразово обговорювалися думки, що така юридична особа, як ЖБК, не повинна існувати зовсім і кооперативи повинні бути перетворені на товариства співвласників багатоквартирного житлового будинку [3]. Саме таким шляхом пішло цивільне законодавство Російської Федерації, Грузії, Республіки Білорусь, Болгарії тощо.

Житловий кодекс Української РСР не виходить із визнання належності у багатоквартирних будинках квартир на праві власності. Власники квартир за власні кошти сплачують усі витрати, пов'язані з утриманням житлового будинку і закріпленої прибудинкової території, у тому числі й податок на землю. Крім того, вони мають право на прибутки, які можуть бути одержані від використання земельних ділянок відповідно до чинного законодавства України.

Окремо слід зазначити, що нормативно-правові акти, які регулюють житлові відносини членів житлово-будівельного кооперативу щодо житла, котре їм належить, та майнові правовідносини у деяких випадках вступають у суперечності між собою. Житловий будинок (будинки) належить житлово-будівельному кооперативу на праві кооперативної власності (крім квартир у цьому будинку, за які громадянами повністю внесено пайові внески).

У статті 5 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» визначено, що житлово-будівельні кооперативи, члени яких повністю розрахувалися за надані їм на будівництво кредити, можуть бути реорганізовані у об'єднання співвласників багатоквартирного будинку [4].

Продовжуючи розгляд конкретних способів реалізації співробітниками органів внутрішніх справ права на житло, особливо увагу, на наш погляд, слід приділити такому способу, як комерційний найм житлового приміщення або оренда. На даний час у державі відсутня можливість забезпечити всіх, хто потребує, співробітників ОВС житловими приміщеннями за договором соціального найму, тобто безкоштовно. В результаті комерційний найм, як один із способів реалізації співробітниками ОВС права на житло, має для певної їх частини велике значення.

Необхідно відзначити, що розмір плати за житлове приміщення за договором комерційного найму встановлюється за згодою сторін. На нашу думку, законом має бути передбачено максимальний розмір плати за житлове приміщення в державному і комунальному житлових фондах, що використовується на підставі договору комерційного найму, зокрема при наданні приміщень державним службовцям та представникам силових відомств. На сьогодні закону, який би обмежував розмір плати за житлове приміщення, надане на підставі договору оренди в державному і комунальному житловому фонді, немає. Це призводить до немислимих цін на житлові приміщення, що надаються на підставі договору оренди.

В умовах переходу до ринкових відносин такого роду обмеження, на мій погляд, необхідні. Це дозволить пом'якшити наслідки ринкових реформ для значної частини населення, яке змушене жити на умовах договору комерційного найму.

Комерційний найм житлового приміщення, як один із способів реалізації співробітниками органів внутрішніх справ права на житло, з огляду на їхнє матеріальне становище може носити для них лише тимчасовий характер.

Оренда, як спосіб реалізації співробітниками ОВС права на житло, може набути широкого поширення, на мій погляд, тільки тоді, коли в державному і комунальному житловому фонді буде створено житловий фонд комерційного використання. Плата за такі житлові приміщення повинна бути строго лімітованою і доступною для вищезазначеної категорії громадян.

Наступним способом, за допомогою якого співробітники органів внутрішніх справ можуть реалізувати своє право на житло, є будівництво або придбання житлового приміщення у власність за допомогою системи житлових кредитів.

Для надання допомоги громадянам у будівництві (реконструкції) і придбанні житла розроблена система кредитної підтримки населення.

Пільгові довготермінові кредити на будівництво (реконструкцію) і придбання житла надаються відповідно до Положення про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла, затвердженого Постановою КМУ від 29.05.2001 № 584 [5].

Яскравим прикладом державної підтримки молодих сімей, у тому числі працівників органів внутрішніх справ, було фінансування державних програм із забезпечення громадян доступним житлом. Для підвищення рівня забезпечення громадян, що потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства, житлом шляхом удосконалення існуючого та запровадження нового ефективного фінансово-інвестиційного механізму державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла постановою КМУ від 11.11.2009 № 1249 була затверджена Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки. Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву припинив реалізацію державної програми «Доступне житло 70/30», яка передбачає компенсацію державою 30 відсотків від вартості житла, у зв'язку з повною зупинкою державного фінансування програми. Проте за даними Мінрегіону в Україні в 2013 році 6 тис. 742 сім'ї одержали житло за програмами доступного житла, з них 4 тис. 980 сімей одержали житло за програмами, які фінансуються через Фонд молодіжного будівництва.

Необхідно відзначити, що житлове кредитування здійснюється при дотриманні основних принципів банківського кредитування: цільового використання, забезпеченості, терміновості, платності, зворотності. Підтвердженням цільового використання кредиту є надання позичальником документів про використання отриманої позики на будівництво або придбання житла, або на придбання і облаштування землі під майбутнє житлове будівництво.

Що стосується окремих категорій громадян, таких як співробітники органів внутрішніх справ, то їм реалізувати своє право на житло за допомогою системи житлового кредитування без сприяння з боку держави особливо складно, що пов'язано з недостатнім рівнем доходів даної категорії громадян.

Допомога держави в цьому випадку може проявлятися як в компенсуванні зменшення процентної ставки за довгостроковими житловими кредитами, що надаються співробітникам ОВС, так і в наданні банкам, які здійснюють житлове кредитування співробіт-

ників органів внутрішніх справ, державних гарантій на погашення отриманих кредитів, а також часткове або повне їх погашення за рахунок державних коштів (Державного бюджету, позабюджетних фондів, інших джерел фінансування).

Завершуючи розгляд окремих способів реалізації співробітниками органів внутрішніх справ свого права на житло, хотілося б зупинитися ще на одному з таких способів: участь у пайовому будівництві багатоквартирних будинків.

Правова природа такого договору викликала безліч питань. У юридичній літературі і судовій практиці не було єдності у визначенні цивільно-правових відносин, що виникають при будівництві об'єкта нерухомості із залученням грошових коштів громадян і юридичних осіб. У колах правознавців розгорталася дискусія щодо правової природи даного договору.

Так, одні вчені отожднюють договори інвестування будівництва (інвестиційні договори на будівництво) та договори пайової участі у будівництві [6]. А інші зазначають, що учасники договорів про пайову участь у будівництві об'єктів нерухомості набувають право спільної власності на об'єкт будівництва і несуть спільні витрати та збитки. Визначальними критеріями при визначенні наслідків існування таких договорів є спільність мети їх укладення та розподіл усіх ризиків.

Обґрунтовуючи можливість існування у будівництві інвестиційних договорів, Н.В. Дроздова вважає, що правовідносини, пов'язані з інвестуванням у цій сфері, можуть опосередковуватися декількома самостійними видами зобов'язань, які кваліфікуються залежно від суб'єктного складу та їх направленості на досягнення того чи іншого результату [7, с. 164]. Так, на думку авторки, договори пайової участі в будівництві укладаються як правочини, згідно з якими одна особа (пайщик) зобов'язується внести певний майновий внесок (у вигляді грошей, іншого майна, виконання підрядних робіт тощо), за що по закінченні спорудження будівлі отримує обумовлену договором кількість житлової чи нежитлової площі. Разом із тим даний договір об'єднує зобов'язання із зустрічною і загальноцільовою направленістю, які вимагають різного правового регулювання. Таким чином, учена робить висновок, що цей договір може набувати виду як загальноцільового зобов'язання простого товариства, так і правовідношення із зустрічною направленістю інтересів сторін [7, с. 153]. На нашу думку, такий підхід є дуже широким, бо не вказує на конкретні договірні форми, в яких може здійснюватися інвестування фізичними особами в будівництво житла. В свою чергу, це може призводити до незахищеності прав осіб, які вкладають кошти в будівництво, оскільки на практиці, посилаючись на принцип свободи договору, продовжують укладатися договори різного спрямування, зміст яких визначається забудовником і, звичайно, призначений слугувати задоволенню інтересів останнього.

Розглядаючи такий спосіб реалізації співробітниками органів внутрішніх справ свого права на житло, як пайове будівництво, необхідно відзначити, що незважаючи на популярність вищевказаного способу вирішення житлової проблеми серед громадян України, широкого поширення в системі органів внутрішніх справ він не отримав через відсутність у більшості співробітників ОВС, які потребують поліпшення житлових умов, необхідних коштів для участі в пайовому будівництві багатоквартирних будинків.

Висновки. Розкривши характеристику основних способів реалізації співробітниками органів внутрішніх справ права на житло, можна дійти висновку, що співробітники органів внутрішніх справ, як громадяни України, в сучасних умовах, пов'язаних із переходом країни до ринкових відносин і зміною житлової політики держави, можуть для вирішення своєї житлової проблеми використовувати різні цивільно-правові способи, наприклад, такі як:

- отримання житлових приміщень у державному та комунальному житловому фонді за договором соціального найму;
- участь у житлових і житлово-будівельних кооперативах;
- користуванням житловим приміщенням на умовах договору оренди;
- будівництво (придбання житлового приміщення) за власні кошти або з використанням системи житлових кредитів;
- пайова участь у житловому будівництві і ін.

Однак, з огляду на матеріальне становище більшості співробітників органів внутрішніх справ, найважливішим способом вирішення їх житлової проблеми, на нашу думку, повинен залишатися соціальний найм житлового приміщення. Решта вищевказаних способів можуть широко використовуватися співробітниками органів внутрішніх справ лише за активної підтримки держави і органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Постанова Ради Міністрів Української РСР «Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу» від 30.04.1985 р. № 186 // Офіційний сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/186-85-%D0%BF>.
2. Постанова Ради Міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок «Про затвердження Правил обліку громадян, які бажають вступити до житлово-будівельного кооперативу» від 05.06.1985 р. № 228 // Офіційний сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-85-%D0%BF>.
3. Вишневецька А.В. Зарубіжний досвід розвитку ОСББ як новітньої форми діяльності ЖКГ / А.В. Вишневецька // Економіка будівництва і міського господарства. – 2012. – Т. 8. – № 3. – С. 191–198.
4. Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» // Офіційний сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/2866-14>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла» від 29.05.2001 № 584 // Офіційний сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/584-2001-%D0%BF>.
6. Січевлюк В.А. Інвестиційні договори на будівництво житла (цивільно-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес, сімейне право, міжнародне приватне право» / В.А. Січевлюк. – К., 2003. – 20 с.
7. Дроздова Н.В. Договір про надання фінансових послуг у цивільному праві України: дис. ... кандидата юрид. наук / Н. В. Дроздова – К., 2006 – 193 с.

Литвин Д. А. Способы реализации права на жилье сотрудниками органов внутренних дел

Аннотация. В статье охарактеризованы способы реализации права на жилье сотрудниками органов внутренних дел, как важнейших методов решения их жилищной проблемы, и предложены инструменты решения актуального вопроса.

Ключевые слова: жилье, право на жилье, обеспечение жилищных прав, сотрудники органов внутренних дел, социальный наем жилого помещения.

Lytvyn D. Methods of implementation of right to housing by employees of Internal Affairs

Summary. The article describes how right to shelter members of Interior as most important methods of solving their housing problems and proposed tool for solving current issues.

Key words: housing, right to housing, providing housing rights, employees of Internal Affairs, social hiring of premises.