

УДК 365.24

<http://doi.org/10.5281/zenodo.400391>

© Марченко М.С., 2016

М.С. Марченко

ПРОБЛЕМА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНЕ ЖИТЛО В УКРАЇНІ

Анотація. Досліджується категорія «соціальне житло» в науковій літературі та законодавстві України. Розкриваються об'єктивні причини і суб'єктивні фактори проблематизації права на соціальне житло в Україні.

Ключові слова: соціальне житло, соціальний найм, право на соціальне житло.

Аннотация. Исследуется категория «социальное жилье» в научной литературе и законодательстве Украины. Раскрываются объективные причины и субъективные факторы проблематизации права на социальное жилье в Украине.

Ключевые слова: социальное жилье, социальный наем, право на социальное жилье.

Anotation. We study the category of «social housing» in the scientific literature and legislation of Ukraine. Disclosed objective reasons and subjective factors problematisation right to social housing in Ukraine.

Key words: social housing, social employment, the right to social housing.

Тенденція до активізації інтеграційних процесів у світі та в Європі є характерною рисою розвитку сучасного суспільства. Одним з основних зовнішньополітичних завдань нашої держави є інтеграція України до Європейського Союзу.

Своїм вступом до Ради Європи (далі – РЄ) 9 листопада 1995 року Україна взяла на себе низку міжнародних зобов'язань. Зокрема, щодо адаптації законодавства України до Законодавства Європейського Союзу. З цією метою в 2004 році було прийнято Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до Законодавства Європейського Союзу»[1]. Одним із пріоритетних напрямків такої адаптації стала ратифікація Європейської соціальної хартії та її реалізація в Україні.

У сучасному демократично організованому суспільстві соціальний захист – це сфера перетинання життєво важливих інтересів громадян, яка стосується відносин власності, правових прийомів і засобів їх регулювання, соціальної по-

літики держави й соціально-економічних прав людини. Ця сфера відображає такі загальнолюдські цінності, як рівність прав людини, соціальна справедливість, гуманізм, моральність. Реалізація права на соціальний захист людей, які цього потребують, допомагає зміцненню почуття людської гідності, досягненню рівності й соціальної справедливості, має велике значення для політичної і правової інтеграції до міжнародної спільноти, підвищення індивідуального статусу людини й розвитку демократичних засад суспільства.

Важливою складовою змісту Європейської соціальної хартії, відповідно до ст. 30 та ст. 31, є забезпечення права людини на житло [2]. Для забезпечення ефективного здійснення цього права Європейська соціальна хартія зобов'язує вживати заходів, спрямованих на:

- 1) сприяння доступові до житла належного рівня;
- 2) запобігання бездомності та її скорочення з метою поступової ліквідації;
- 3) установа на житло цін, доступних для малозабезпечених осіб [3].

З часу конституювання України соціальною державою і визнанням людини, її прав і свобод найвищою цінністю висуваються особливі вимоги до правового регулювання соціального захисту громадян, його якості та ефективності. Забезпечення населення житлом є важливим фактором, який характеризує рівень соціального розвитку суспільства.

Відповідно до ст. 47 Конституції України держава повинна проводити курс на послідовне забезпечення права громадян на житло [4]. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату, відповідно до закону України «Про житловий фонд соціального призначення» [5]. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

Проте, незважаючи на окреслені в Концепції державної житлової політики [6], ще в 1995 р. її основні напрями (створення сприятливих умов громадянам для спорудження житла, придбання його у власність, або можливості взяти в оренду; забезпечення житлом за рахунок держави соціально незахищених громадян; надання житла з державного житлового фонду або субсидій, пільгових кредитів для придбання чи спорудження житла; стимулювання державою будівництва, реконструкції та утримання житла; розширення обсягів спорудження більш комфортного житла; ліквідація ветхого і аварійного державного

житлового фонду тощо) не реалізуються й по сьогодні, що створює додаткову соціальну напруженість в суспільстві. Проблема забезпечення житлом категорій населення, які гостро потребують поліпшення житлових умов, однак не можуть цього зробити самотужки ні сьогодні, ні в майбутньому, навіть при пільговому кредитуванні, полягає в низьких матеріальних можливостях більшості громадян внаслідок перманентного кризового характеру розвитку незалежної України. Проте і суб'єктивний фактор – реалізація органами влади України наявних можливостей забезпечення права людини на соціальне житло – не достатньо ефективна.

Поліпшення житлових умов соціально вразливих верств населення передбачалось Стратегією подолання бідності, затвердженою Указом Президента України від 15 серпня 2001 р. № 637/2001[7]. Аналогічним за назвою є сучасне розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 161-р. Розпорядження передбачає, зокрема, «удосконалення системи забезпечення житлом найбільш вразливих верств населення із державного житлового фонду з урахуванням новітньої світової практики та вітчизняного досвіду, зокрема дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа» [8].

Правнича наука України може й зобов'язана внести свій вклад у вирішення проблеми реалізації права на соціальне житло. Фахівці зі спеціальності «Трудове право, Право соціального забезпечення» активно розробляють проблематику своєї сфери наукових інтересів. Серед авторитетних дослідників можна назвати С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко, О.В. Москаленко, М.І. Іншин, С.С. Лукаш, Т.Р. Федосєєва, А.М. Рябчук, О.В. Абрамова. Проте, проблема реалізації права на соціальне житло в Україні досі не стала предметом спеціального дослідження.

Метою статті є авторська спроба з'ясувати науковий і юридичний зміст категорії «соціальне житло» та дослідити об'єктивні і суб'єктивні перешкоди до реалізації цього важливого аспекту права соціального забезпечення.

Поняття «соціальне житло» в Україні сформульовано як на законодавчому, так і науковому рівнях. Наприклад, на законодавчому рівні, цей термін міститься у проекті Житлового кодексу України [9], Законі України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 р. № 3334-IV [5], Законі України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» від 2 червня 2005 р. № 2623- IV [11], Розпорядженні Кабінету

Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної програми «Соціальне житло» від 3 вересня 2005 р. № 384-р, де соціальне житло визначається як житло всіх форм власності (крім соціальних гуртожитків) із житлового фонду соціального призначення, що безоплатно надається громадянам України, які потребують соціального захисту, на підставі договору найму на певний строк [12]. У науковій спільноті поняття «соціальне житло» часто підміняється терміном «житло фонду соціального призначення» або «житло фонду соціального захисту» з трактуванням його як сукупність житла, призначеного для проживання на договірних засадах громадян, котрі потребують соціального захисту і покращення умов проживання, і яке може бути розміщене за згодою власника у жилих будинках незалежно від форм власності. В обох випадках термін «соціальне житло» жорстко корельований із соціальним захистом людей, котрі його потребують.

Аналізуючи загальний стан реалізації права людини на соціальне житло в Україні відповідно до зобов'язань перед РЄ стандартів Європейської соціальної хартії, відзначимо, насамперед, що Україна не належить до числа розвинутих країн. Отже, об'єктивно, вона й не може зрівнятися з такими країнами, як Німеччина, Франція, Італія, Іспанія. Хоча і в самому ЄС не всі країни є високо розвинутими і стан реалізації права на соціальне житло в них теж різний. Але ж і бідність більшості населення в них не є національною проблемою, як в Україні. Крім цієї основної об'єктивної причини, яка стоїть на заваді належного забезпечення людей соціальним житлом, можна виокремити й ряд інших вагомих об'єктивних причин:

- накопичена роками квартирна черга та низька забезпеченість житлом населення порівняно із європейськими країнами;
- незначна кількість мешканців, що отримало житло від держави, або органів місцевого самоврядування порівняно із тими, хто його потребує;
- погіршення стану будинків, що мають високий відсоток амортизації (ветхий та аварійний фонд), та зростання ступеня незадоволення жителів своїми умовами проживання.

Разом з тим навіть за наявності таких об'єктивних перешкод слід вказати на суб'єктивні фактори, від яких стан справ міг би бути кращим, ніж він є.

Суб'єктивними факторами реалізації права на соціальне житло в Україні є належна правотворча діяльність органів державної та самоврядної влади та організація виконання нормативно-правових актів.

Так, від 2006 року в Україні діє Закон «Про житловий фонд соціального призначення», в якому визначено державну політику щодо надання мало забезпеченим верствам населення житла, а також визначено коло осіб, котрі мають право на таку допомогу. Наприклад, згідно зі ст. 5 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» житловий фонд соціального призначення формується органами місцевого самоврядування шляхом:

- 1) будівництва нового житла;
- 2) реконструкції існуючих жилих будинків, а також переобладнання нежилых будинків у жилі;
- 3) отримання житла, переданого в дар органам місцевого самоврядування українськими та іноземними юридичними та фізичними особами, міжнародними громадськими організаціями;
- 4) передачі в комунальну власність житла, вилученого на підставі судових рішень або визнаного в установленому законом порядку безхазяйним або відумерлим;
- 5) передачі забудовниками місцевим радам частки жилої площі в новозбудованих будинках на підставах, передбачених законодавством;
- 6) передачі з державної в комунальну власність соціального житла, побудованого за рахунок коштів державного бюджету;
- 7) використання на договірних засадах приватного житлового фонду;
- 8) набуття права власності на житло на інших підставах, не заборонених законом [5].

Особи, які потребують поліпшення житлових умов, отримують житло безкоштовно із подальшим його використанням на умовах найму з укладенням відповідного договору на підставі ордера на зайняття зазначеного в ньому житлового приміщення [12].

На виконання цього закону Кабінет Міністрів України розробив та затвердив такі порядки:

- взяття громадян на соціальний квартирний облік, їх перебування на такому обліку та зняття з нього;
- врахування вартості майна, що перебуває у власності громадянина та членів його сім'ї;
- визначення величини опосередкованої вартості наймання (оренди) житла в населеному пункті;

– проведення щорічного моніторингу доходів громадян, які перебувають на соціальному квартирному обліку, та членів їх сімей, а також доходів наймачів соціального житла і членів їх сімей, що проживають разом з ним;

– надання соціального житла, а також урахування площі житла, що перебуває у власності громадянина, якому надається квартира з житлового фонду соціального призначення, які затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. №682 «Деякі питання реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» [13].

Отже, є закон, є постанова уряду, але як вони виконуються? Чи належним є контроль за їх виконанням і відповідальність чиновників за їх невиконання? Відповідь негативна. Головний аргумент такому висновку – гострота проблеми з реалізації права на соціальне житло.

Ще одним важливим суб'єктивним фактором в реалізації права на соціальне житло є діяльність виконавчих органів державної влади і місцевого самоврядування щодо виконання законодавства і забезпечення людей житлом із житлового фонду соціального призначення.

Щоб отримати соціальне житло на практиці, людям доводиться долати багато бюрократичних перешкод. У першу чергу, необхідно довести право на його отримання, оскільки претендентів більше, ніж кількість помешкань. Слід зазначити, що черга на отримання житла складається з кількох рівнів [14]. До того ж у законодавстві передбачено шляхи, котрі дозволяють оминати чергу. В цьому випадку оцінюється рівень заробітної плати та вартість оренди житла в місцевості. Якщо заробіток родини менше встановленого прожиткового мінімуму, вона може претендувати на допомогу [15].

Вагомим суб'єктивним фактором досягнення більш швидкого і якісного ефекту реалізації права на соціальне житло в Україні є адаптація передового закордонного досвіду з урахуванням наявного в Україні правового поля, організаційно-економічних умов та можливостей розвитку житлового господарства, послідовне і злагоджене функціонування усіх органів влади, бізнесу та суспільних організацій. У світлі цього дослідження і впровадження в Україні європейського правового досвіду є необхідним фактором ефективної реалізації права на соціальне житло.

Одним із важливих інструментів забезпечення населення житлом у розвинених європейських країнах є договір соціального найму. Соціальний найм має місце там, де правостосунки утворюються з приводу житла, що вхо-

дять у державний або громадський житловий фонд. Мета договору соціального найму житла – задоволення потреб громадян у житлі.

Інститут соціального найму житла існує в Україні, але на теперішній час соціальне житло в Україні практично не будують. Існує механізм, коли на комерційній основі будується будинок і 5–10% квартир у забудовника отримують органи місцевого самоврядування та безоплатно передають особам, що потребують поліпшення житлових умов. При цьому не завжди це особи з категорії тих, хто потребує соціальне житло.

Зазвичай керівну роль у цьому питанні відіграє держава. Державний бюджет, як правило, основне джерело фінансування будівництва соціального житла. Беручи до уваги світовий досвід, можна стверджувати, що об'єднання зусиль держави та приватного капіталу дає змогу будувати соціальне житло в значно більших обсягах.

Важливо, що уряди країн Європейського Союзу дедалі частіше приймають рішення про запровадження можливостей подальшого викупу соціального житла, адже вважається, що приватна власність дисциплінує та стимулює громадян до активної соціальної поведінки та трудової діяльності. Таким чином, соціальне житло перетворюється на доступне, поступово вирішується житлова проблема, корегується соціальна поведінка малозабезпечених громадян.

Реалізація права на соціальне житло в різних європейських країнах має свої нюанси. Наприклад, у Великобританії з 1988 року майже все житло соціального найму надається житловими асоціаціями, чітко зорієнтованими на вирішення проблем конкретних соціальних груп. Житлові асоціації є некомерційними незалежними наймодавцями, що надають житло особливим категоріям громадян з низьким рівнем прибутків. Слід зауважити, що ще в 1979 році 93 % житла соціального найму належали місцевій владі. Складність управління громіздким муніципальним житловим фондом, а також труднощі у його фінансуванні дали поштовх до реструктуризації цього сектора. У результаті велика частина житлового фонду була переведена з власності місцевої влади у власність новостворених житлових асоціацій[16].

Подібна практика у Данії, де майже немає житла, що знаходилося б у власності муніципалітетів, а соціальне житло тут теж прерогатива житлових асоціацій, які отримують натомість певні пільги та субсидії. Щодо ефективності цих некомерційних структур, то сьогодні, за різними статистичними да-

ними, Данія є однією з найуспішніших країн світу за забезпеченістю населення житлом.

Житловим асоціаціям, здебільшого приватним, відведено ключову роль у секторі соціального житла іншої економічно розвиненої країни Європи – Нідерландів. Одна з трьох осіб у Нідерландах мешкає у житлі, наданому такими організаціями [16].

Вбачається, що практика економічно розвинених країн Західної Європи іде врозріз із українським підходом, де соціальне житло переважно належить до державної або комунальної власності. Європейський досвід, натомість, демонструє доцільність зниження ролі держави та місцевої влади як власника житла. Це сприяє ефективності збереження житлового фонду й забезпечує більш якісне його обслуговування. Адже зважаючи на проблеми, що існують із формуванням та наповненістю державного бюджету, за його рахунок неможливо забезпечити витрати, необхідні на реконструкцію і ремонт житла.

В той же час у країнах Західної Європи широкого розповсюдження набула практика надання соціальним наймачам права викупу житла. В Україні специфіка інша. Відповідно до п.5 ст.3 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» соціальне житло викупу не підлягає. Водночас Україна є лідером серед європейських країн за кількістю власників житла. За різними даними, близько 95 % домогосподарств мають житло у власності. Спираючись на позитивний європейський досвід, доцільно було б законодавчо закріпити можливість отримання соціального житла з правом викупу. Такий крок повинен активізувати процес будівництва нового соціального житла. Коли мова йде про будівництво нового соціального житла, то в країнах, досвід яких розглядається, здебільшого йдуть шляхом іпотечного кредитування. Наприклад, у Данії близько 80 % витрат на будівництво соціального житла фінансуються за рахунок іпотеки.

Всебічне дослідження особливостей розвитку сфери житлового будівництва у розвинених та постсоціалістичних країнах світу дає змогу виокремити перспективні напрями поліпшення стану реалізації права на соціальне житло в Україні, зокрема з будівництва соціального житла. Але для цього європейський досвід слід вивчати і впроваджувати, вдосконалюючи нормативно-правову базу.

Наявні факти, що характеризують сучасний стан реалізації конституційного права громадян України на житло, змушують дійти висновку про існування в Україні серйозної житлової кризи, яка має не тільки об'єктивні

причини, але й суб'єктивну неспроможність державної та самоврядної влади належно виконувати наявні в Україні норми законодавства, а особливо проявляти ініціативу, творчий, гнучкий підхід у пошуку форм і методів їх реалізації. Недостатньо вивчається і впроваджується досвід країн ЄС у цій сфері. Тим часом нестача житла не лише є чинником, що негативно впливає на матеріальне становище та якість життя окремих категорій громадян, але й поступово стає потужним системним чинником, який негативно впливає на економічний, демографічний, соціально-політичний розвиток країни.

Виходячи з українських реалій, придбання житла для основної частини населення є недоступним. Це є наслідком низького рівня доходів переважної більшості громадян, що не дає змогу купувати житло не тільки за ринковими цінами, а й за собівартістю. Адже ціни на житло за роки незалежності України стрімко зростали. Сьогодні про поліпшення житлових умов мріють 2/3 населення України. Кількість сімей, які отримують житло від держави з кожним роком, зменшується.

Найбільший вплив на розвиток будівництва соціального житла мають такі фактори: відсоткові ставки за кредити; інвестиції; інфляція; податки; іпотечні кредити; доходи населення; попит на соціальне житло; науково-технічний прогрес; бюджетна політика; політичні обставини; законодавчі акти; міграційні процеси; рівень кваліфікації працівників, задіяних у розвитку соціального житла; доступність та вартість земельних ділянок; ціна будівельних матеріалів; конкуренція.

Вирішення проблем соціального житла полягає у формуванні сучасної вітчизняної житлової політики, що можливе при загальному підвищенні платоспроможності населення, відпрацюванні і налагодженні фінансових механізмів іпотечного кредитування, застосуванні як європейської, так і американської схеми іпотечного кредитування, у якісній реконструкції наявного застарілого житла, та переведення коштів із ветхого вторинного ринку житла на первинний.

Тому державні та органи самоврядування влади мають сприяти: стимулюванню попиту на житло і формуванню сприятливого інвестиційного середовища; ущільненню заселення незайнятих квартир та використанню вільних площ для сфери зайнятості; поліпшенню умов соціального доквілля; інвентаризації старого житла та його модернізації; створенню нових шансів для розвитку місцевої економіки; здійснювати ресурсну підтримку не тільки концепціям, а й конкретним житловим об'єктам.

Література

1. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до Законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р.; 2. Європейська соціальна хартія (переглянута 1996), ратифікована Законом України від 14.08.2006 р. // ВВР-2006-№43. – Ст.418; 3. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії(переглянутої): Закон України від 14.08.2006р.//ВВР-2006-№43. – Ст. 418; 4. Конституція України, закон від 28.06.1996, док. 254к/96-вр, редакція від 30.09.2016р.; 5. «Про житловий фонд соціального призначення» закон України від 12.01.2006р. № 3334-IV; 6. Концепція державної житлової політики, постанова від 30.06.1995 № 254к/95-ВР; 7. Стратегія подолання бідності, затверджена Указом Президента України від 15 серпня 2001 р. № 637/2001; 8. Стратегія подолання бідності, розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 161-р; 9. Проект Житлового кодексу України // 2307-д від 04.09.2009// www.gada.gov.ua; 10. «Деякі питання реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2008 р. №682; 11. «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» закон України від 2 червня 2005 р. № 2623-IV; 12. «Про схвалення Концепції Державної програми «Соціальне житло» розпорядженні Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2005 р. № 384-р 13. «Деякі питання реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2008 р. №682; 14. «Про встановлення тимчасових мінімальних норм забезпечення соціальним житлом» постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 р. №219; 15. «Про затвердження Порядку розрахунку плати за соціальне житло» постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2007 р. №155; 16. Леня Семюел. Основні соціальні права. Практика застосування Європейської соціальної хартії. – К.: Фенікс, 2005. – С. 169.