

УДК 349.3

Іванна Волошин,*аспірант кафедри соціального права**Львівського національного університету імені Івана Франка*

ЩОДО ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИХ ГРОМАДЯН СОЦІАЛЬНИМИ ГУРТОЖИТКАМИ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються теоретичні та законодавчі проблеми реалізації малозабезпеченими громадянами права на соціальний гуртожиток. Критично проаналізовано правові умови набуття права особи на соціальний гуртожиток та порядок його реалізації. Обґрунтовано правові ознаки особи, яка потребує соціального захисту у сфері житлових відносин. Запропоновано зміни у соціально-житлове законодавство України.

Ключові слова: соціальне житло, соціальний гуртожиток, соціальний квартирний облік, норми забезпечення соціальним житлом.

Постановка проблеми. У сучасних умовах ринкової економіки сектор соціального житла повинен посідати одне із пріоритетних місць серед засобів соціального захисту населення України. Для громадян із сукупним доходом, що є нижчим від мінімальної заробітної плати чи дорівнює їй, вирішити проблему місця проживання, скориставшись послугою “соціальне житло”, є більш реальним та ефективним, аніж придбати будь-яке житло у власність чи орендувати його за комерційними, несоціальними цінами. Світовий досвід підтверджує, що орендоване соціальне житло є вагомим складником соціальної політики всіх держав. Зокрема, в країнах Європейського Союзу частка орендарів соціального чи муніципального житла в середньому становить 12 % усіх домогосподарств. А ще 3 % населення мешкає у безкоштовних приміщеннях. Є держави (Нідерланди), де сектор соціального житла становить третю частину всього житлового фонду [1].

Прийняття Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” (2006 р) [2] лише задекларувало намір нашої держави рухатися у напрямі розвитку цього виду соціального захисту громадян. Однак станом на 2018 рік проблема продовжує залишатися актуальною та гострою. До тепер не вироблені ефективні юридичні гарантії надання малозабезпеченим громадянам можливості винаймати “соціальні квартири чи гуртожитки”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження забезпечення громадян України житлом соціального призначення здійснені у працях С. В. Ничипоренко [3], І. А. Середницької [4], Т. Р. Федосєєвої

[5], Т. В. Шевчук [6]. Водночас зазначені питання здебільшого є вектором цивільно-правових досліджень та не розглядаються в контексті соціального захисту населення. У монографії С. М. Синчук соціальне житло визначено як об’єкт правовідносин соціального забезпечення [7]. Проблеми ж реалізації малозабезпеченими громадянами права на соціальний гуртожиток дотепер залишаються поза теоретичним аналізом учених – представників науки соціального права.

Мета статті – з’ясувати правові питання реалізації малозабезпеченими особами права на соціальний гуртожиток як елемента їхнього соціального захисту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Базовим конституційним положенням, яке слугує підґрунтям законодавчого визначення змісту права особи на соціальний захист в Україні, є ст. 46 Основного Закону [8]. Відповідно до неї громадяни нашої держави мають право на соціальний захист. Водночас зазначена конституційна норма не визначає вичерпний перелік можливостей особи як складових елементів цього права, акцентуючи увагу лише на одному із них – “праві на забезпечення у випадку настання старості...”. У науковій літературі соціальний захист визначають як суспільні відносини, в межах яких здійснюється забезпечення достатніх можливостей особи для її всебічного розвитку та нормальної життєдіяльності [9, с. 11]. З огляду на таке трактування змісту соціального захисту та базуючись на системному аналізі статей 46 та 47 Конституції України, вважаємо, що одним із видів соціального захисту є надання особі соціального житла в користування. Таким є 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 (ст. 1 Закону України “Про житловий фонд соціального призначення”). Відповідно до ст. 3 Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” [2] одним із видів житла з житлового фонду соціального призначення є житлові приміщення у соціальних гуртожитках. Відповідно до п. 6 ст. 1-1 Закону України “Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитку” жилі приміщення у гуртожитку – це приміщення у гуртожитку (жилі кімнати, жилі блоки чи жилі секції), призначені та придатні відповідно до вимог законодавства до житла, призначеного для постійного проживання у ньому [10].

Правове регулювання відносин щодо надання соціальних гуртожитків визначено Законами України “Про житловий фонд соціального призначення” [2], “Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитку” [10], Типовим положенням про соціальний гуртожиток для осіб, які потребують соціального захисту [11], Типовим положенням про соціальний гуртожиток для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [12].

Зі змісту соціально-житлового законодавства робимо висновок, що конституційне та законодавче поняття “особа, яка потребує соціального захисту” передбачає фіксацію правового статусу громадянина (чи сім’ї) як такого, що перебуває на соціальному квартирному обліку. Саме в такий спосіб передбачена процедура визначення черговості осіб, які претендують на безоплатне чи доступне соціальне житло у вигляді квартири в багатоквартирних жилих будинках, садибних (одноквартирних) жилих будинках, які надаються громадянам у порядку черги на одержання соціального житла, а також на користування жилими приміщеннями у соціальних гуртожитках. Зняття із соціального квартирному обліку автоматично позбавляє особу можливості отримати житло із фонду соціального призначення, є підставою для розірвання договору найму житлового приміщення у соціальному гуртожитку та виселення із нього (абз. 2 ч. 5 ст. 10 Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” [2]).

Соціальний квартирний облік здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування: 1) за місцем проживання громадян, які мають право на отримання квартир, садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення,

після набуття ними повної цивільної дієздатності відповідно до закону; 2) за місцем походження або проживання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які досягли 16 років, чи осіб із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування до встановлення опіки, піклування, влаштування в прийомні сім’ї, дитячі будинки сімейного типу, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, для зазначеної категорії дітей 3) за місцем обліку внутрішньо переміщених осіб (ст. 10 ч. 1 Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” [2]).

Органи місцевого самоврядування є соціально-зобов’язаним суб’єктом щодо створення, функціонування та розподілу житлового фонду соціального призначення. Підтвердженням цього є положення законодавства: 1) ч. 3 ст. 2 Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” передбачає, що соціальне житло надається органами місцевого самоврядування; 2) ч. 1 ст. 5 Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” передбачає, що житловий фонд соціального призначення формується органами місцевого самоврядування; відповідно до п. 3 ст. 18 Закону України “Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитку” органи місцевого самоврядування приймають рішення про надання відповідним незаселеним житловим комплексам статусу “житло соціального призначення”; 3) ч. 7, 8, 9 ст. 9 Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” визначають, що органи місцевого самоврядування ведуть облік громадян, які мають право на отримання квартир, садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення, приймають рішення про надання цим громадянам соціального житла на підставах і в порядку, визначених законом; ведуть щорічний моніторинг сукупного доходу громадян, які перебувають на соціальному квартирному обліку або вже отримали таке житло; укладають та розривають договори найму соціального житла.

Правові умови визнання особи правосуб’єктною у сфері соціального захисту шляхом отримання права користування соціальним гуртожитком вичерпно визначені законодавчими нормами. Варто зазначити, що відносини щодо надання особі соціального гуртожитку регулюються декількома Законами України (“Про житловий фонд соціального призначення” [2]; “Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитку” [10]) та чималою кількістю підзаконних нормативно-правових актів

[11, 12, 14, 16, 21]. Такий законодавчий стан лише ускладнює можливість обізнаності громадян зі змістом та правовими підставами реалізації конституційно-визначеного права, а отже, зменшує ефективність їхнього соціального захисту.

Суб'єктами права на соціальний квартирний облік, передусім, є громадяни України (п. 1 ч. 2 ст. 4, ч. 2 ст. 10 Закону України "Про житловий фонд соціального призначення" [2]). Вважаємо, що така виняткова, з огляду на громадянство України, забезпечуваність осіб житлом не порушує принцип всезагальності у сфері соціального захисту, оскільки джерелом соціальної підтримки малозабезпечених громадян України є муніципальне бюджетне забезпечення.

По-друге, соціальне житло повинне бути єдиним місцем проживання особи. Відповідно до Закону України "Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитку" [10] (п. 13 ст. 1) особами, які не мають власного житла, є мешканці гуртожитку та члени їхніх сімей, у яких немає будь-якого житла на праві власності на території України, розмір якого з розрахунку на одну особу є більшим за розмір, встановлений для визнання їх такими, що потребують поліпшення житлових умов відповідно до ст. 34 Житлового кодексу Української РСР [13]. Стандарт жилої площі був визначений на момент прийняття Житлового кодексу України (1983 р.) і становить 13,65 кв. м на одну особу.

Щодо соціальних норм житла, то відповідно до ч. 6 ст. 3 Закону України "Про житловий фонд соціального призначення" надання громадянам квартир, садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення та жилих приміщень у соціальних гуртожитках проводиться за нормою, встановленою органом місцевого самоврядування, який надає соціальне житло, але не меншою від мінімальної норми, яка визначається Кабінетом Міністрів України. Принагідно відзначимо, що дотепер в Україні (з 2008 року) затверджені тимчасові мінімальні норми забезпечення громадян соціальним житлом: у соціальних гуртожитках для проживання сімей та одиноких громадян – у розмірі 6 кв. м житлової площі на одну особу; у квартирах, садибних (одноквартирних) будинках із житлового фонду соціального призначення – у розмірі 22 кв. м загальної площі на сім'ю із двох осіб і додатково 9,3 кв. м загальної площі на кожного наступного члена сім'ї [14].

Варто наголосити, що Закон України "Про державні соціальні стандарти та соціальні гарантії" [15], який покликаний закріпити правові засади формування та

застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію встановлених Конституцією України та законами України соціальних гарантій (преамбула Закону України "Про державні соціальні стандарти та соціальні гарантії"), не визначає ані норм забезпечення соціальним житлом, ані мінімальних нормативів визнання особи такою, що потребує соціального захисту у сфері житлових відносин. Вважаємо, що такий недолік повинен бути усуненим.

По-третє, особи, які звертаються із заявою про поставлення їх на соціальний квартирний облік, повинні мати право на поліпшення житлових умов відповідно до закону. Варто зазначити, що в Україні дотепер чинними є Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Україні [16]. Пунктом 13 цих Правил визначено категорії громадян, які потребують поліпшення житлових умов. А відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 11.03.2011 № 238 в Україні існує Єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов [17]. І така "квартирна черга" передбачає надання особам, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов, незалежно від їхніх доходів, житла на безоплатній основі. З одного боку, факт безоплатного надання квартири чи іншого виду житлових приміщень визначає його як "соціальне житло", яке надається особі коштом муніципального бюджетного забезпечення. Однак, з іншого боку, таке житло надається особам у приватну власність, що суперечить основній правовій ознаці соціального житла – надання його для користування на підставі договору найму. Вважаємо, що безоплатність надання житла повинна обов'язково визначати його лише як "соціальне" та як об'єкт користування потребуючими особами (сім'ями).

По-четверте, важливою правовою умовою є перебування особи, яка стає на соціальний квартирний облік, у статусі малозабезпеченої. У процедурі взяття особи на соціальний облік малозабезпеченість є складним юридичним фактом, який формується сукупністю двох простих:

1) середньомісячний сукупний дохід особи чи сім'ї з розрахунку на одну особу за попередній рік повинен бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законодавством.

За програмами надання малозабезпеченим громадянам соціального житла в Україні застосовується держаний соціальний стандарт – прожитковий мінімум, а не "со-

ціальний двійник”, який не передбачений Законами України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” [15] та “Про прожитковий мінімум” [18] – рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум). Такий факт відбувається об’єктивно, оскільки відповідно до Закону України “Про Державний бюджет України на 2018 рік” гарантований мінімум становить для працездатних осіб 21 % від прожиткового мінімуму – 357 грн [19]. А, за даними Державної служби статистики України, вартість місячної оренди однокімнатної квартири в Україні станом на 2018 рік в середньому становить 3 тис. грн [20];

2) середньомісячний сукупний дохід особи чи сім’ї з розрахунку на одну особу за попередній рік повинен бути меншим від величини опосередкованої вартості найму житла в даному населеному пункті. Відповідно до Порядку визначення величини опосередкованої вартості наймання (оренди) житла в населеному пункті [21], такий розмір визначається органом місцевого самоврядування на підставі щомісячних даних щодо мінімального розміру плати за наймання (оренду) одного квадратного метра кімнати в гуртожитку на підставі даних організацій, що надають послуги зі здавання житлових приміщень у найм (оренду) або з оголошень у місцевих засобах масової інформації чи з опитування населення. Жодної інформації про вартість житла в соціальних гуртожитках станом на 2017-2018 роки відшукати нам не вдалось. Така інформація відсутня з об’єктивних причин, оскільки, для прикладу, у Львові перший соціальний гуртожиток для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, буде відкритий до кінця 2018 року. Для інших категорій малозабезпечених осіб проблема поселення залишається гострою з огляду на відсутність соціальних гуртожитків.

У визначенні середньомісячного сукупного доходу враховується вартість майна, що є у власності громадянина та членів його сім’ї на момент взяття на соціальний квартирний облік. Порядок врахування вартості майна, що перебуває у власності громадянина та членів його сім’ї: 1) сукупний дохід громадянина та членів його сім’ї обчислюється як сума всіх доходів, отриманих ними в грошовій формі з будь-яких джерел як на території України, так і за її межами, обчислена з урахуванням норм Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб” (п. 3); 2) для визначення середньомісячного сукупного доходу враховується вартість майна, що перебуває у власності громадянина та членів його сім’ї на момент взяття на соціальний квартирний

облік (п. 4); 3) вартість нерухомого майна та транспортних засобів визначається виходячи із середніх цін, що склалися у регіоні на таке майно, тобто за ринковими цінами (п. 6). 4) вартість майна в розрахунку на одну особу обчислюється на підставі проведеної оцінки шляхом ділення його загальної вартості на 12 місяців і на середню кількість осіб, що входили до складу сім’ї громадянина за зазначений період (п. 7) [21].

Системний аналіз законодавства у сфері соціального захисту громадян, потребуючих соціального житла, дозволяє зробити висновок, що факт малозабезпеченості є пріоритетним. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст.16 Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” та Порядку проведення щорічного моніторингу доходів громадян, які перебувають на соціальному квартирному обліку та членів їхніх сімей, а також доходів наймачів соціального житла і членів їхніх сімей, що проживають разом із ними, орган місцевого самоврядування проводить щорічний моніторинг доходів громадян, які перебувають на соціальному квартирному обліку, та членів їхніх сімей за попередній рік (на підставі довідки про доходи громадянина та членів його сім’ї за попередній рік, а також відомостей про майно, що перебуває у власності громадянина та членів його сім’ї за попередній рік) [21]. За підсумками двох років поспіль у разі, якщо середньомісячний сукупний дохід сім’ї з розрахунку на одну особу змінився і став вищим за величину опосередкованої вартості найму житла в даному населеному пункті чи прожиткового мінімуму, особа знімається із соціального квартирному обліку, а отже, втрачає право проживати в соціальному гуртожитку.

Статті 11 та 12 Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” [2] визначають категорії осіб, які відповідно мають право на позачергове та першочергове отримання квартир або садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення за наявності в них права відповідно до загальних правових умов на отримання такого житла. Вважаємо, що такий перелік суперечить загальній zasadі, на якій базується Закон України “Про житловий фонд соціального призначення”, не відповідає принципам рівності громадян у сфері соціального захисту та соціальної справедливості, а також доволі часто є відверто декларативним та не може бути виконаним з огляду на економічні гарантії права громадян України на соціальне житло.

Висновки.

Питання здійснення соціального захисту малозабезпечених громадян шляхом надан-

ня їм можливості користуватися житловими приміщеннями у соціальних гуртожитках, окрім гостроти забезпечення належних економічних гарантій, потребує і вдосконалення законодавчого регулювання. Зокрема, необхідними є: систематизація та уніфікація соціально-житлового законодавства; визначення соціальних нормативів та норм соціального житла у Законі України “Про державні соціальні стандарти та соціальні гарантії”; впорядкування соціального квартирної обліку громадян, які потребують соціального захисту, та обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

Список використаних джерел:

1. Щодо розвитку сектору орендного житла в Україні. Аналітична записка: Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1240/> (дата звернення: 22.05.2018 р.).
2. Про житловий фонд соціального призначення : Закон України від 12.01. 2006 № 3334-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3334-15/page2> (дата звернення: 22.05.2018).
3. Ничипоренко С.В. Інституційні основи моделі соціального житла: міжнародний досвід та напрями використання. Вісник Хмельницького національного університету. Серія «Економічні науки». 2012. № 1. С. 247-252.
4. Середницька І.А. Щодо питання про отримання соціального житла: проблеми та шляхи реалізації. Південно-український правничий часопис. 2015. № 3. С. 93-95.
5. Федосєєва Т.Р. Право громадян на житло у фонді соціального призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» ; Національний університет внутрішніх справ. Харків. 2003. 29 с.
6. Шевчук Т.В. Забезпечення населення соціальним житлом: світовий досвід. Науковий вісник НЛТУ України. 2014. Вип.24.5. С. 309-315. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvntu_2014_24. (дата звернення: 22.05.2018).
7. Синчук С.М. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти : монографія. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2015. 422 с.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Право соціального забезпечення України : підручник / [Пилипенко П. Д. та ін.] ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. П. Д. Пилипенка. Львів, нац. ун-т ім. Івана Франка. Київ : Ін Юре, 2014. 476 с.
10. Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитку : Закон України від 04.08.2008 № 500-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/500-17> (дата звернення: 22.05.2018).
11. Типове положення про соціальний гуртожиток для осіб, які потребують соціального захисту : Постанова КМ України від 30.05.2007 № 783. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/783-2007-п> (дата звернення: 22.05.2018).
12. Типове положення про соціальний гуртожиток для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/500-17> (дата звернення: 22.05.2018).
13. Житловий кодекс Української УРСР : Закон Української РСР від 30 червня 1983 р. № 5464-X. Відомості Верховної Ради УРСР. 1983. № 28. Ст. 573.
14. Про встановлення тимчасових мінімальних норм забезпечення соціальним житлом постановою КМ України від 19.03.2008 № 219. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/219-2008-п> (дата звернення: 22.05.2018).
15. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05 жовтня 2000 р. № 2017-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 48. Ст. 409.
16. Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Україні: Постанова Ради Міністрів УРСР і Української республіканської ради професійних спілок від 11.12.1984 № 470. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/470-84-п> (дата звернення: 22.05.2018).
17. Про Єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2011 № 238. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/238-2011-п> (дата звернення: 22.05.2018).
18. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 № 966-X- IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/966-14> (дата звернення: 22.05.2018).
19. Про Державний бюджет на 2018 рік : Закон України від 07 грудня 2017 р. № 2246-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2246-19> (дата звернення: 22.05.2018).
20. Оренда квартир в Україні: де найнижчі ціни. URL: https://24tv.ua/orenda_kvartir_v_ukrayini_de_naynizhchi_tsini_n937200 (дата звернення: 22.05.2018).
21. Деякі питання реалізації Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2008 № 682. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/682-2008-п/paran91#n91> (дата звернення: 22.05.2018).

В статті досліджуються теоретичні та законодавчі проблеми реалізації малообезпеченими громадянами права на соціальне общежитие. Критично проаналізовані правові умови набуття права людини на соціальне общежитие та порядок його реалізації. Обґрунтовані правові ознаки особи, що потребує соціальної захисти в сфері життєвих відносин. Предложено зміни в соціально-життєвому законодавстві України.

Ключевые слова: соціальне життє, соціальне общежитие, соціальний квартирний учет, норми забезпечення соціальним життєм.

The article deals with the theoretical and legislative problems of realization of the right to social housing by low-income citizens. The legal conditions for acquiring the right to a social dormitory and procedure for its implementation are critically analyzed. The legal features of a person in need of social protection in the sphere of housing relations are substantiated. The changes in the social housing legislation of Ukraine are proposed.

Key words: social housing, social dormitory, social housing registry, social norms and norms of social housing provision.