

УДК 351.778.51 (477)

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-139-143

**Ященко Віталій Дмитрович,**  
студент VI курсу, групи 5512М  
Національного університету  
кораблебудування імені адмірала Макарова

**Сікорський Олександр Петрович,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри морського та господарського права  
Національного університету  
кораблебудування імені адмірала Макарова  
e-mail: alex.nic.gm@gmail.com  
<https://orcid.org/> <https://orcid.org/0000-0002-7411-0937>

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЖИТЛОМ

Після здобуття незалежності, Україна взяла напрямок на оновлення законодавчого базису в усіх галузях права, впорядковуючи всі сфери життєдіяльності суспільства відповідно до міжнародних та європейських стандартів. Водночас, глобалізаційні процеси, які спричинили стрімкі зміни у захисті законних прав, свобод та інтересів громадянина, вплинули на формування механізму щодо реалізації права на соціальне житло в Україні. Оскільки, в будь-який період людства, житло в житті кожної людини завжди було і залишається найголовнішою базовою потребою, що забезпечує захист від всіх небезпечних факторів навколишнього середовища і нормальні умови існування в цілому. В свою чергу, система надання соціального житла в Україні пройшла доволі довгий та динамічний шлях та й надалі продовжує формуватися. Тому, задля правильного розуміння поняття «соціальне житло» слід розглянути теоретичний та практичний аспекти розвитку сфери надання соціального житла в Україні. Незважаючи на безліч ґрунтовних досліджень з даної тематики, питання щодо визначення поняття соціального житла та питання щодо процедури надання соціального житла й понині залишається доволі дискусійним, а тому потребує більш глибокого аналізу, вивчення певних особливостей та удосконалення не тільки теоретичного базису, а й закріплення даних досліджень на законодавчому рівні. Метою дослідження є загальний аналіз змісту адміністративно-правового розуміння соціального житла, а також вивчення міжнародних стандартів вдосконалення інституту соціального житла в Україні з метою вироблення пропозицій щодо вдосконалення останнього. Відповідно до поставленої мети, були визначені наступні завдання: дослідити історичні аспекти встановлення та розвитку сфери соціального житла в Україні та європейських країнах; встановити загальноправове розуміння соціального житла відповідно до законодавства України; проаналізувати нормативно-правові основи регулювання сфери надання та користування соціальним житлом в Україні; проаналізувати основні способи захисту права громадян на забезпечення соціальним житлом тощо.

**Ключові слова:** житло, соціальне житло, Житловий кодекс України.

### **Yashchenko V., Sikorsky O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION RIGHTS TO PROVIDE SOCIAL HOUSING**

After gaining independence, Ukraine has set out to update the legal framework in all areas of law, streamlining all spheres of society in accordance with international and European standards. At the same time, globalization processes, which have led to rapid changes in the protection of legal rights, freedoms and interests of citizens, have influenced the formation of a mechanism for the realization of the right to social housing in Ukraine. Because, in any period of humanity, housing in the life of every person has always been and remains the most basic need, which provides protection from all dangerous environmental factors and normal living conditions in general. In turn, the system of providing social housing in Ukraine has come a long and dynamic way and continues to take shape. Therefore, in order to properly understand the concept of "social housing" should consider the theoretical and practical aspects of the development of social housing in Ukraine. Despite many in-depth studies on this topic, the question of defining the concept of social housing and the procedure for providing social housing still remains quite controversial, and therefore requires more in-depth analysis, study of certain features and improvement not only theoretical basis but also consolidation of research data. at the legislative level. The purpose of the study is a general analysis of the content of the administrative and legal understanding of social housing, as well as the study of international standards for improving the institution of social housing in Ukraine in order to develop proposals for improving the latter. In accordance with the set goal, the following tasks were identified: to explore the historical aspects of the establishment and development of social housing in Ukraine and European countries; to establish a common legal understanding of social housing in accordance with the legislation of Ukraine; to analyze the legal framework for regulating the provision and use of social housing in Ukraine; to analyze the main ways to protect the right of citizens to social housing, etc.

**Key words:** housing, social housing, Housing Code of Ukraine

**Постановка проблеми.** Незалежно від будь-якої історичної епохи, житло в житті кожної людини  
*Випуск 11. 2021*

© В.Д.Ященко, О.П.Сікорський, 2021

завжди є досить значним її елементом, оскільки забезпечує задоволення як життєвих потреб, так і необхідності у захисті від небезпечних факторів навколишнього середовища. З іншої сторони, житло як об'єкт власності завжди пов'язували зі статусом його володільця. Проте, прагнення людей до обцинного способу життя сприяло розвитку соціалізації, що, поряд з економічними стимулами суспільного розвитку, і стало передумовою формування інституту соціального житла.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблему соціального житла, його нормативно-правове регулювання та шляхи удосконалення аналізували та вивчали в своїх працях такі вчені як: О.С.Аврамова, І.О.Грицай, О.С.Йоффе, Є.О. Конюхова, Ю.М. Манцевич, Н.І. Олійник, О.С. Омельчук, Н.О. Тимочко, С.П. Хіміч та інші.

**Метою статті** є загальний аналіз змісту адміністративно-правового розуміння соціального житла, а також вивчення міжнародних стандартів вдосконалення інституту соціального житла в Україні з метою вироблення пропозицій щодо вдосконалення останнього.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У процесі історико-правового аналізу становлення та розвитку сфери соціального житла в Україні та європейських країнах можемо дійти висновків, що соціальне житло з'явилося в 1865 році, паралельно з розвитком економічних відносин та мануфактурного виробництва в цілому. Найбільш повно дослідив історію виникнення та функціонування інституту соціального житла в європейських країнах у своїй праці англійський вчений Майкл Харлоу, виокремивши п'ять етапів його розвитку, які, на думку українських вчених, є характерними як для країн Західної Європи, так і для українських земель у складі Російської імперії. Загалом, в процесі становлення інституту соціального житла в європейських країнах можна виокремити 5 основних етапів [1, с. 14]: 1) до 1914 р. – соціальне житло як форма добровільної, благодійної діяльності; 2) 1918 р. – 1920 рр. – період після Першої світової війни, «соціальне житло для всіх»; 3) кінець 1920-х рр. – 1939 р. – міжвоєнний період, коли соціальне житло розподілялося за так званим залишковим принципом; 4) 1945 р. – середина 1970-х рр. – період післявоєнної відбудови, актуальності знову набула модель «соціальне житло для всіх». 5) середина 1970-х рр. – сьогодні – соціальне житло розподіляється за залишковим принципом.

Проте, якщо говорити про періодизацію в Україні, то період з 1917 до 1991 року можна об'єднати в один етап – «радянський» для якого характерним було націоналізація свого житлового фонду та державне зобов'язання щодо житлового забезпечення із державного і комунального фонду усіх громадян, що потребують поліпшення житлових умов. Поряд з цим, доцільно виділити «пострадянський період» (1991 – 2006 рр.), який ознаменувався виробленням нового підходу до розуміння права на житло та сучасний етап (2006 – сьогодні), коли Україна взяла на себе зобов'язання по забезпеченню житлом тільки певної категорії громадян.

Встановлено, що відповідно до національного законодавства «соціальне житло» – це 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.

Визначено критерії класифікації соціального житла. Враховуючи те, що поняття «соціального житла» є різновидом більш широкого поняття «житла соціального призначення», класифікацію видів соціального житла доцільно проводити враховуючи загальне поняття житла соціального призначення. Так, житло соціального призначення можна поділити на такі види: 1) житло з житлового фонду соціального призначення (соціальне житло (квартири в багатоквартирних жилих будинках, садибні (одноквартирні) жилі будинки); соціальний гуртожиток); 2) заклади соціального захисту для короткочасного перебування бездомних громадян і безпритульних дітей: (будинки нічного перебування; центри реінтеграції бездомних осіб; соціальні готелі; притулки для дітей служби у справах дітей; центри соціально-психологічної реабілітації дітей; соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка); 3) житло з тимчасового житлового фонду: (спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів; спеціалізований будинок для бідних та безпритульних; тимчасовий притулок для дорослих). Тому, оперуючи поняттям «соціальне житло», необхідно відмітити, що як країни Європи, так і Україна, прагнуть до створення єдиного розуміння поняття «соціального житла» та його різновидів.

Становлення та розвиток інститутів демократичного суспільства, впровадження ринкової економіки, поступове скорочення участі держави у питанні забезпечення громадян житлом та подальша імплементація нормативно-правового договору як інструменту регулювання правових відносин в Україні зумовило активний розвиток українського законодавства у сфері договірних житлових правовідносин.

Проте, на практиці виникає чимало труднощів через велику кількість законодавчих актів, які регулюють питання права на житло в Україні. В зв'язку з цим, особливої актуальності набуває питання чіткого та систематизованого нормативно-правового регулювання договору найму (оренди) соціального житла.

На законодавчому рівні також відбувається активне формування поняття «житла соціального призначення» чи «соціального житла». Наприклад, використання цих термінів містяться у проекті Житлового кодексу України [2], Законі України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 р. № 3334-IV [3], Законі України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» від 2 червня 2005 р. № 2623-IV [4], Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про

схвалення Концепції Державної програми «Соціальне житло» від 3 вересня 2005 р. № 384-р [5].

Основними документами, що регламентують питання забезпечення соціальним житлом соціального незахищених верств населення в Україні є Конституція України, Житловий кодекс УРСР, Закон України «Про житловий фонд соціального призначення», а також низка інших нормативно-правових та підзаконних нормативно-правових актів.

Нормативно-правове забезпечення житлом соціально вразливих верств населення, базується на спеціальному Законі України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 р. № 3334 IV, який визначає правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла, згідно з яким відповідно до ч. 5 ст. 10 та ч. 1 ст. 20, житло з житлового фонду соціального призначення надається громадянам за рішенням відповідного органу місцевого самоврядування [2].

В свою чергу, відносини, що виникають з приводу договору найму соціального житла врегульовуються Цивільним кодексом України від 16 січня 2003 р. №435-IV [6], зокрема Главою 59 та Цивільним процесуальним кодексом від 18.03.2004 № 1618-IV [7], у випадку вирішення спорів в порядку цивільного судочинства.

Актуальною на разі залишається Концепція Державної програми «Соціальне житло», що була затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2005 р. №384-р [5] та розрахована на 2006-2015 роки, але так і не була реалізована повною мірою.

Таким чином, широка нормативна база у цій сфері сприяє розвитку інституту забезпечення соціальним житлом в Україні

Враховуючи те, що поняття «соціального житла» є різновидом більш широкого поняття «житло соціального призначення», класифікацію видів соціального житла доцільно проводити враховуючи загальне поняття житла соціального призначення. Так, житло соціального призначення можна поділити на такі види: 1) житло з житлового фонду соціального призначення (соціальне житло) ; 2) заклади соціального захисту для короткочасного перебування бездомних громадян і безпритульних дітей: (будинки нічного перебування; центри реінтеграції бездомних осіб; соціальні готелі; притулки для дітей служби у справах дітей; центри соціально-психологічної реабілітації дітей; соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка); 3) житло з тимчасового житлового фонду: (спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів; спеціалізований будинок для бідних та безпритульних; тимчасовий притулок для дорослих). Тому, оперуючи поняттям «соціальне житло», необхідно відмітити, що як країни Європи, так і Україна, прагнуть до створення єдиного розуміння поняття «соціального житла» та його різновидів.

Тим не менш, українське законодавство у сфері надання соціального житла потребує змін, тому нагальною є потреба у вдосконаленні законодавства України у сфері використання соціального житла.

Провівши аналіз діючого законодавства України в сфері забезпечення соціальним житлом громадян та дослідивши відповідний зарубіжний досвід, можна навести такі пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в зазначеній сфері:

1) прийняти новий Житловий кодекс України:

діючий Житловий кодекс було прийнято 30 червня 1983 р. ВР УРСР. Враховуючи всі зміни та доповнення що вносились до нього, на сьогоднішній день він не може відобразити сучасну ідеологію житлових відносин, більшість його норм застаріло, а багато питань у сфері житлових правовідносин так і залишаються не врегульованими.

2) прийняти Закон України «Про основні засади державної житлової політики»;

Даний закон, відповідно до пояснювальної записки до нього має стати підставою для визначення основних способів реалізації конституційного права на житло; запровадження етапності вирішення житлової потреби громадян відповідно до Державної житлової програми та регіональних програм; наближення національних норм, правил та стандартів житлового законодавства до європейських рекомендацій.

3) переглянути деякі положення – таким чином усунувши прогалини у законодавстві та «мертві норми»;

Зокрема, такими є положення щодо одержання компенсації з боку держави-агресора для внутрішньо переміщених осіб.

4) розробити чіткий і дієвий механізм захисту права громадян на забезпечення соціальним житлом на всіх стадіях реалізації цього права;

На сьогоднішній день, в діючому українському законодавстві такий механізм майже відсутній, а норми, що його регулюють знаходяться в декількох нормативно-правових актах. При чому, на кожному етапі реалізації права на забезпечення соціальним житлом діють свої відповідні норми, що значно ускладнює розуміння громадянами засобів та способів захисту свого права.

5) затвердити в спеціальному законодавстві стандарти щодо недопущення будь-яких проявів дискримінації, зокрема і за ознаками статі;

З метою виключення можливих проявів дискримінації щодо деяких категорій населення, які претендують на соціальний облік в Україні необхідно затвердити положення щодо забезпечення правової обізнаності населення; підвищення рівня кваліфікації кадрів державних службовців та органів місцевого самоврядування, які задіяні в зазначеній сфері; спрощення доступу до надання консультацій з питань

забезпечення соціальним житлом.

б) на рівні законодавства запровадити постійний моніторинг органами місцевого самоврядування рівня середньої забезпеченості громадян житловою площею;

З метою раціонального розподілення житлового фонду соціального призначення, оптимізації державних та муніципальних витрат, забезпечення соціальним житлом найбільш уразливих категорій громадян органи місцевого самоврядування мають проводити постійний моніторинг надання громадянам житла, а також, спираючись на отримані дані, періодично переглядати норму жилої площі для визнання особи такою, що потребує поліпшення житлових умов.

7) здійснити монетизацію та затвердити індивідуальні житлові субсидії;

Відповідно до досвіду забезпечення соціальним житлом в Німеччині, малозабезпеченим громадянам надаватиметься грошова соціальна допомога, які, в свою чергу, самостійно знаходять доступне житло на ринку. Розмір такого житла має відповідати нормам, в межах яких надається соціальне житло. За аналогією ч.4 ст.28 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» самостійно наймачем сплачуватиметься сума у розмірі, що не перевищує 20 відсотків сукупного доходу наймача та членів його сім'ї, які проживають разом з ним [3]. Різниця покриватиметься за рахунок державної субсидії на орендну плату.

8) затвердити децентралізацію повноважень щодо питання формування житлового фонду соціального призначення, зокрема і щодо залучення житла із приватного фонду. Особливо актуальним ця теза є у сучасних умовах проведення політики децентралізації та формування спроможних громад.

В рамках дослідження слід надати характеристику договору найму соціального житла в Україні. Встановлено, що основними елементами договору соціального найму є: зміст договору (предмет, права та обов'язки сторін, ціна договору, підстави його виникнення, зміни та припинення), а також його суб'єктний склад. Сторонами в договорі найму соціального житла є наймач та наймодавець. В свою чергу, наймачем за договором соціального найму житла може громадянин України, який наділений правом взяття на соціальний квартирний облік в Україні. Іншою стороною – наймодатцем виступає орган місцевого самоврядування, в особі уповноваженого ним органи. Предметом договору соціального найму житла є квартира або садибний (одноквартирний) жилий будинок чи жиле приміщення в соціальному гуртожитку, тобто житло, а також перелік житлово-комунальних послуг, які надаватимуться наймачу відповідно до договору найму соціального житла.

На основі проведеного аналізу щодо захисту права громадян на забезпечення соціальним житлом, з'ясовано, що захист права на соціальне житло – це процес створення умов для дотримання правопорядку за допомогою юридичних гарантій, засобів та способів захисту житлових прав, що передбачені Конституцією та законодавством України. Засоби захисту права на соціальне житло в Україні, поділяють на дві групи: юрисдикційні та неюрисдикційні. До перших відноситься діяльність уповноважених державою органів та посадових осіб щодо захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних житлових прав (суд, прокуратура, органи виконавчої влади тощо). В свою чергу, серед юрисдикційних засобів захисту житлових прав виділяють загальні (судовий) та спеціальні (адміністративний) засоби захисту, що здійснюється у випадках передбачених законом шляхом звернення громадян до уповноваженого державного органу чи органу місцевого самоврядування.

Необхідність проведення подальших досліджень питання забезпечення соціальним житлом громадян та вироблення дійсно дієвого механізму реалізації такого права, розробка та запровадження єдиних понять та принципів державної житлової політики, внесення змін та адаптації законодавства до європейських стандартів – це ті кроки, які потребує українське суспільство.

Встановлено, що на сьогодні не існує єдиних міжнародних стандартів чи програм соціального житла, яку в обов'язковому порядку повинні виконувати всі держави-підписанти. Проте, загальний рівень забезпечення житлом громадян в будь-якій державі, перш за все, обумовлений поєднанням її загального рівня економічного розвитку та рівня доходів окремої категорії громадян. Тому, закономірним є те, що держави створюють власні системи забезпечення соціальним житлом відповідно до тих умов та реалій, в яких вони існують. Актуалізовано питання консолідації зусиль держави (органів місцевого самоврядування) з приватним сектором у вирішенні питань забезпечення соціальним житлом.

Проаналізовано українське законодавство у сфері надання соціального житла та запропоновані пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в даній сфері. Зокрема, дослідивши відповідний досвід деяких європейських країн, можна навести наступні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в сфері надання соціального житла: 1) прийняти новий Житловий кодекс України; 2) прийняти Закон України «Про основні засади державної житлової політики»; 3) переглянути деякі положення та ліквідувати ті, які майже неможливо реалізувати; 4) розробити чіткий і дієвий механізм захисту права громадян на забезпечення соціальним житлом на всіх стадіях реалізації цього права; 5) затвердити в спеціальному законодавстві стандарти щодо недопущення будь-яких проявів дискримінації, зокрема і за ознаками статі; 6) на рівні законодавства запровадити постійний моніторинг органами місцевого самоврядування рівня середньої забезпеченості громадян житловою площею; 7) здійснити монетизацію та затвердити індивідуальні житлові субсидії; 8) затвердити децентралізацію повноважень щодо питання формування житлового фонду соціального призначення, зокрема і щодо залучення житла із приватного

фонду. Окрім цього, для стимулювання приватного сектору, власник житла за своїм основним місцем проживання може отримувати й деякі пільги від місцевої влади.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Конюхова Є. О. Договір соціального найму (оренди) житла за законодавством України. Дис...к.ю.н. Х. 2016. 189 с. [http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konuhova/d\\_Konuhova.pdf](http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konuhova/d_Konuhova.pdf).
2. Житловий кодекс України: проект від 17.03.2009 р. № 2307. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=32171](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32171).
3. Про житловий фонд соціального призначення : Закон України від 12 січня 2006 р. № 3334-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15#n198>.
4. Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей : Закон України від 2 червня 2005 р. № 2623-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15#Text>.
5. Про схвалення Концепції Державної програми «Соціальне житло» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2005 р. № 384-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/20783368>
6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n3897>.
7. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.

**REFERENCES:**

1. Koniukhova Ye. O. (2016) Dohovor sotsialnoho naimu (orendy) zhytla za zakonodavstvom Ukrainy. [Agreement of social rent (lease) of housing under the legislation of Ukraine] Dys...k.iu.n. Kh. Retrieved from: [http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konuhova/d\\_Konuhova.pdf](http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konuhova/d_Konuhova.pdf). [in Ukrainian].
2. Zhytlovyi kodeks Ukrainy. (2009, March 17). [Housing Code of Ukraine] proiekt № 2307. Retrieved from: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=32171](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32171) [in Ukrainian].
3. Pro zhytlovyi fond sotsialnoho pryznachennia (2006, January, 12) [On social housing]. Zakon Ukrainy. № 3334-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15#n198>. [in Ukrainian].
4. Pro osnovy sotsialnoho zakhystu bezdomnykh hromadian i bezprytulnykh ditei (2005, June, 2). [ On the basics of social protection of homeless people and homeless children] Zakon Ukrainy № 2623-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15#Text>. [in Ukrainian].
5. Pro skhvalennia Kontseptsii Derzhavnoi prohramy «Sotsialne zhytlo» (2005, September, 3). [ On approval of the Concept of the State program "Social housing"] Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 384-r. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/npas/20783368> [in Ukrainian].
6. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy (2003 January, 16). [The Civil Code of Ukraine]. № 435-IV. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n3897> [in Ukrainian].
7. Tsyvilnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy ( 2004, March, 18). [ Civil Procedure Code of Ukraine]. Zakon Ukrainy № 1618-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>. Tsyvilnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy ( 2004, March, 18). [Civil Procedure Code of Ukraine]. Zakon Ukrainy № 1618-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021