

НАУКОВА КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ*

Анотація. Наукову концепцію розвитку житлового законодавства України розроблено з метою визначення основ концептуалізації житлової політики в актах законодавства відповідно до окреслених стратегічних цілей реформування сектору житла в Україні. Правові основи Концепції ґрунтуються на засадах цілепокладання державної житлової політики щодо забезпечення права людини на житло, визначення системи правових гарантій та інституалізації механізмів забезпечення цього права відповідно до Конституції України та міжнародних стандартів, а також сучасних тенденцій розбудови європейської соціальної моделі з урахуванням євроінтеграційних прагнень України.

Виходячи з цілей державної житлової політики, акцентовано, що її концептуалізація має відбуватися шляхом «соціальної» переорієнтації житлової сфери й реінтеграції її у загальну систему соціально орієнтованої ринкової економіки. Реалізація державної житлової політики має відбуватися на основі її правового визначення у відповідному законі. Схвально оцінено представлений на громадське обговорення проект Закону України «Про основні засади житлової політики», який може бути взятий за основу як базовий для формування напрямів розвитку житлового законодавства. Підкреслено, що подальший розвиток житлового законодавства має відбуватися шляхом визначення в законах правового режиму державного, комунального (муніципального) та приватного житлового фонду; інституту службового, (та) відомчого житла, розробки нових підходів у питаннях доступного й соціального житла, розробки нових законів про житловий фонд соціального призначення, про оренду соціального житла. Зауважено на необхідності передбачити в податковому законодавстві різні моделі оподаткування об'єктів житлової нерухомості та актуалізації правових засад фінансово-кредитних механізмів й управління майном при будівництві житла та операціях із нерухомістю з урахуванням особливостей розвитку сегмента доступного й соціального житла. Наголошено на необхідності перегляду визначених у законодавстві підходів до вирішення проблеми застарілого житлового фонду в частині захисту житлових прав громадян.

Підкреслено, що з урахуванням комплексного характеру галузі житлового права паралельно увагу має бути приділено також суміжним галузям та інститутам, передусім цивільного та господарського права, права соціального забезпечення, податкового, банківського та містобудівного, а також земельного й екологічного права, що дозволить напрацювати цілісну модель розвитку та реалізації житлової політики в актах законодавства відповідно до окреслених стратегічних цілей реформування сектору житла в Україні з огляду на виклики, пов'язані з російською агресією проти нашої держави, а також глобальні цілі сталого розвитку.

Ключові слова: *житло, право на житло, соціальне житло, доступне житло, житлова політика, житлове законодавство, житловий фонд України.*

Необхідність оновлення концепції розвитку житлового законодавства об'єктивно обумовлена потребою актуалізації механізму правового супроводження та забезпечення національної житлової політики. Житлове право й законодавство нині більш, ніж будь-яка інша галузь, несуть у собі відбиток радянської ідеології та правової доктрини і водночас закріплюють превалюючу роль механізмів ринкового регулювання житлових відносин. Наслідком такого суперечливого «синтезу» є складність послідовного запровадження соціально орієнтованої державної житлової політики, яка ґрунтується на європейських стандартах і цінностях. З іншого боку, житлова сфера (суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією житлових прав) за своєю природою є соціальною, соціально орієнтованою, що зумовлює потребу перегляду запровадженого в житловому законодавстві підходу до врегулювання житлових відносин і побудови логічної та системної моделі галузі житлового права з урахуванням пріоритетних напрямів державної житлової політики.

Вступна частина.

Метою Наукової концепції розвитку житлового законодавства України (далі – Концепція) є визначення основ концептуалізації житлової політики в актах законодавства відповідно до окреслених стратегічних цілей реформування сектору житла в Україні.

Розробка Концепції передбачає формування основ житлового законодавства, моделювання його системи з урахуванням перспектив розвитку суспільних відносин у цій сфері, визначення пріоритетних напрямів правового регулювання та механізмів державного управління у цьому секторі, у тому числі з огляду на виклики, пов'язані з російською агресією проти нашої держави.

Правові основи Концепції ґрунтуються на засадах цілепокладання державної житлової політики щодо забезпечення права людини на житло, визначення системи правових гарантій та інституалізації механізмів забезпечення цього права відповідно до Конституції України та міжнародних стандартів, а також сучасних тенденцій розбудови європейської соціальної моделі з урахуванням євроінтеграційних прагнень України.

Право на житло в актах міжнародного права визнається складовою системи міжнародних стандартів прав і свобод людини та пов'язується з правом на належний рівень життя. У такому значенні воно закріплено в Загальній декларації прав людини (стаття 25)¹ та включено до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права² (стаття 11), ратифікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII³.

¹ Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

² Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. Док. ООН А/RES/2200 А (XXI). Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19 жовтня 1973 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text

³ Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права : Указ Президії Верховної Ради Українського РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-08#Text>

Конвенція МОП про основні цілі та норми соціальної політики № 117⁴, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці про основні цілі та норми соціальної політики № 11» від 16 вересня 2015 року № 692-VIII⁵, передбачає необхідність вжиття всіх можливих заходів на міжнародному, регіональному або національному рівнях для сприяння прогресу в таких сферах, як охорона здоров'я, житлове будівництво, забезпечення продовольством, освіта, піклування про добробут дітей, становище жінок, умови праці, винагорода найманих робітників і незалежних виробників, захист трудових мігрантів, соціальне забезпечення, стандарти громадських служб і виробництво. Крім того, положеннями статті 5 зазначеної Конвенції встановлено, що при визначенні прожиткового мінімуму основних сімейних потреб працівників, зокрема, має братися до уваги й забезпечення житлом.

Європейською соціальною хартією (переглянутою)⁶, ратифікованою Законом України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14 вересня 2006 року № 137-V⁷, забезпечення права на житло визнається самостійним елементом політики держави (пункт 31 Частини I), щодо ефективного забезпечення якого встановлюються чіткі вимоги (стаття 31 Частини II). Узагальнення цих вимог дає можливість визначити такі критерії європейської соціальної моделі державної політики щодо житла, як:

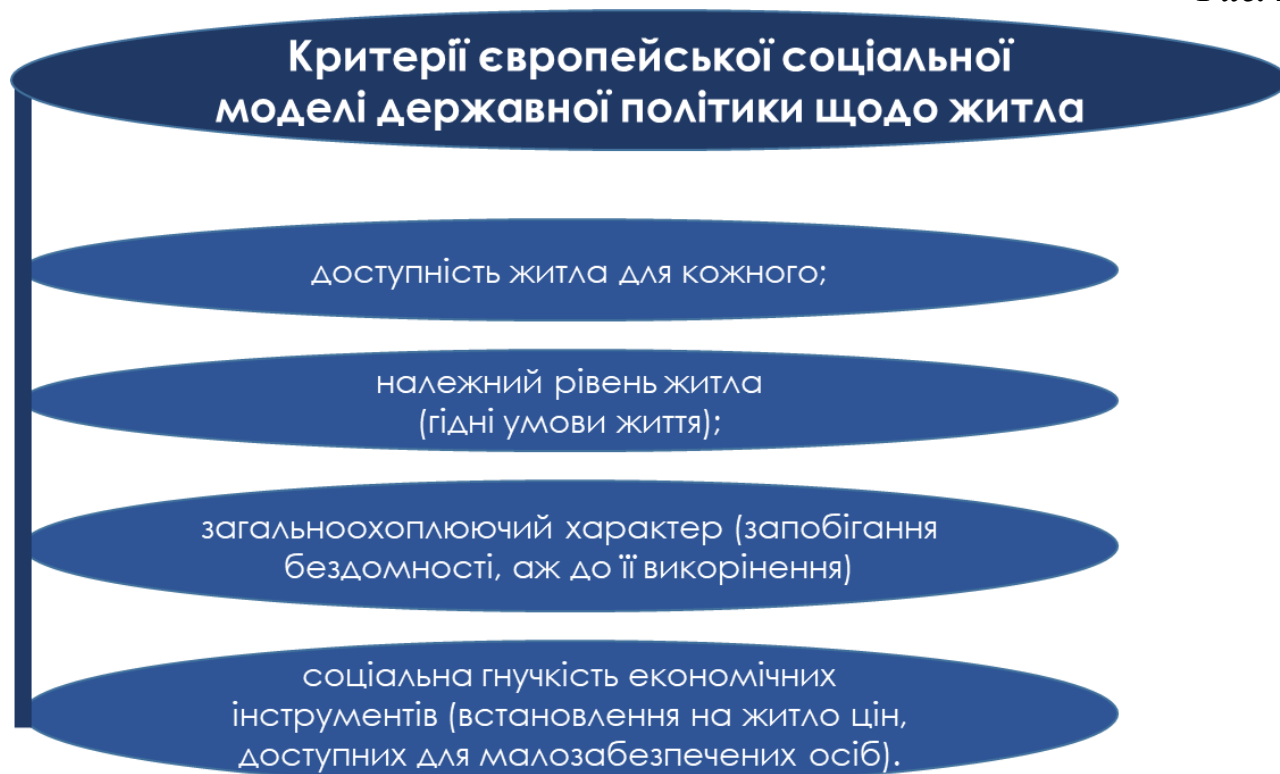
- доступність житла для кожного;
- належний рівень житла (гідні умови життя);
- загальноохоплюючий характер (запобігання бездомності, аж до її викорінення);
- соціальна гнучкість економічних інструментів (встановлення на житло цін, доступних для малозабезпечених осіб) (Рис. 1).

⁴ Конвенція про основні цілі та норми соціальної політики № 117. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_016#n2

⁵ Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці про основні цілі та норми соціальної політики № 11 : Закон України від 16 вересня 2015 року № 692-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/692-19#n2>

⁶ Європейська соціальна хартія (переглянута). Страсбург від 3 травня 1996 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text

⁷ Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої) : Закон України від 14 вересня 2006 року № 137-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-16#Text>



У контексті розуміння цих вимог як векторів державної політики європейська соціальна модель щодо житла повною мірою кореспондує принципу: «від права на житло – до правового забезпечення права на житло».

При цьому варто зауважити, що Україна ратифікувала Європейську соціальну хартію (переглянуту) із низкою позитивних заяв щодо взяття на себе зобов'язань, «до здійснення яких вона прагнутиме всіма відповідними засобами». Але Україна відмовилася від зобов'язання вжиття заходів щодо встановлення цін на житло, доступних для малозабезпечених осіб (пункт 3 статті 31), встановивши таким чином відповідний вектор житлової політики в напрямі превалювання ринкових інструментів і субсидіювання житлово-комунальних послуг.

Конституція України⁸ також містить відповідні засадничі концепти. Так, відповідно до її статті 47 кожен має право на житло. При цьому держава встановлює для себе позитивний обов'язок щодо створення умов, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Для громадян, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду. Відповідно до статті 48 Конституції України кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що, серед іншого, включає і житло.

⁸ Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

Наведені положення окреслюють цілепокладання житлової політики України як соціальної і правової держави (стаття 1 Конституції України), що слугують також цілям визначення основних засад розвитку законодавства в цій сфері.

Слід також відзначити, що стан та місце житлового права у правовій системі України на сьогодні є недостатньо визначеним. Сучасна юридична доктрина не сформувала єдиних підходів щодо системи й структури галузі з урахуванням новітніх тенденцій. Тривалий період фахівці констатують також відсутність єдиної наукової думки щодо механізму формування житлового права, а питання про його місце в загальній системі українського права є дискусійним вже протягом декількох десятиліть⁹, що актуалізує важливість визначення його концептуальних засад¹⁰, зокрема як «права на забезпечення житлом»¹¹.

Доцільність розроблення Концепції обґрунтовується низкою об'єктивних факторів, а саме необхідністю:

- вироблення комплексних підходів щодо *розв'язання проблем й оптимізації розвитку* житлового сектору в Україні;

- *системного оновлення законодавства* з метою формування системи ефективних державних гарантій забезпечення права на житло та приведення його у відповідність до сучасних суспільних запитів і тенденцій розвитку суспільних відносин із задоволення соціальних потреб щодо житла, а також перегляду застарілого законодавства;

- імплементації міжнародних стандартів, впровадження кращого зарубіжного досвіду з метою наближення до європейської соціальної моделі щодо житла;

- законодавчого забезпечення впровадження інноваційних урядових ініціатив, міжнародних програм і пілотних проєктів щодо модернізації житлового сектору України. Так, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України відповідно до Плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 року № 221-р¹², було визначено відповідальним за «розроблення та подання законопроекту про врегулювання питань житлової політики та внесення змін до деяких законів України», результатом чого має стати

⁹ Колосов Р. В. Концептуальні засади житлового права в правовій системі України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. С. 145. URL: [https://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILEA=&2_S21STR=nvuzhpr_2014_27\(1\)_38](https://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILEA=&2_S21STR=nvuzhpr_2014_27(1)_38)

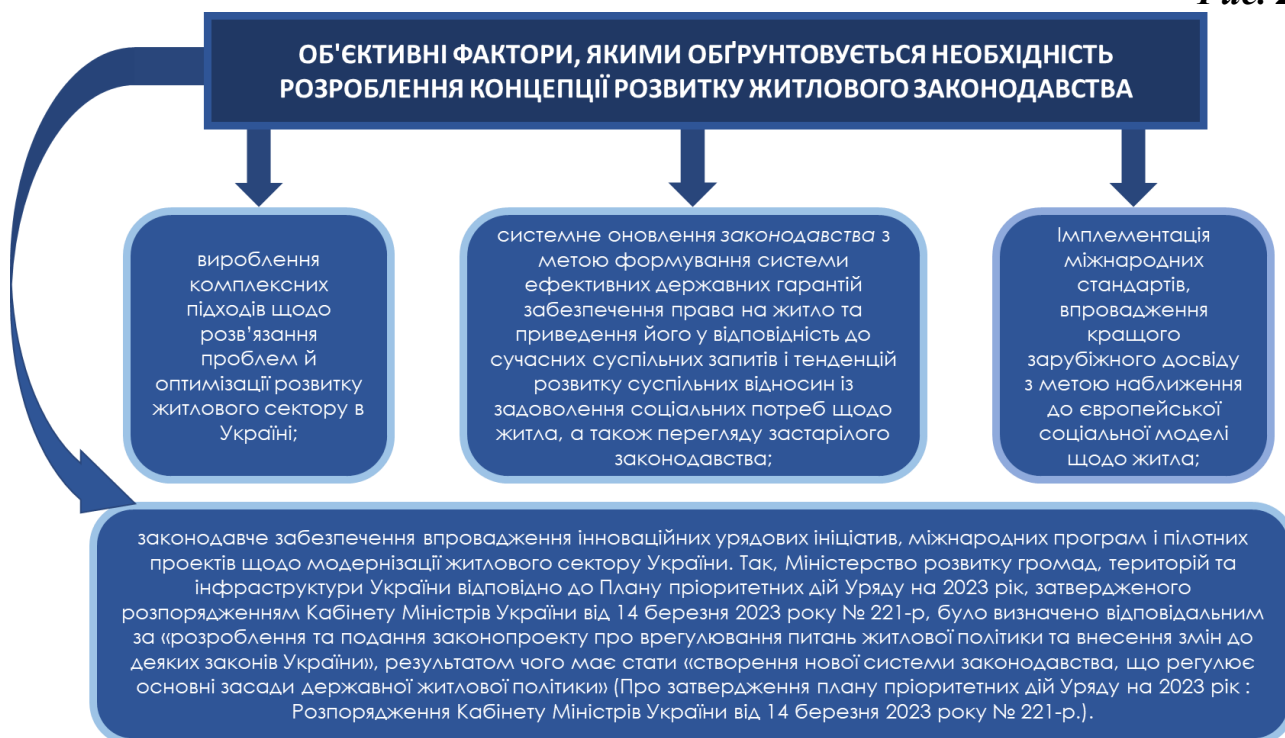
¹⁰ Галянич М. К. Проблеми існування житлового права в Україні. Проблеми цивільного права та процесу. Харків, 2019. С. 22–27. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/24_05_2019/pdf/3.pdf

¹¹ Яценко С. С. Становлення житлового законодавства України в умовах інтеграції України до Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. С. 21–24. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/33949>

¹² Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 року № 221-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2023-%D1%80#Text>

«створення нової системи законодавства, що регулює основні засади державної житлової політики»¹³ (Рис. 2).

Рис. 2



Водночас Європейський інвестиційний банк у співпраці з Єврокомісією розглядають перспективи фінансування запуску в 2024 році програм соціального житла в Україні та впровадження пілотного проєкту з будівництва житла для пільгової оренди¹⁴.

Серед чинників удосконалення правового регулювання житлових відносин в Україні вітчизняні науковці називають такі: зміна ролі держави в задоволенні житлових потреб населення, формування нових способів забезпечення житлових потреб, виникнення нових відносин проживання у житлі, наявність великої кількості розпорошених житлово-правових актів, відсутність системоутворюючого нормативного акта щодо регулювання житлових відносин, потреба імплементації міжнародних та європейських стандартів щодо способів забезпечення житлом та його доступності, наявність застарілих житлово-правових норм (архаїзмів) тощо¹⁵.

Основні чинники, що впливають на зміст житлового законодавства, згідно із загальними підходами, виробленими теорією права, можна класифікувати за відповідним функціональним значенням:

¹³ Основні засади державної житлової політики : рекомендації до розробки закону : Аналітична записка Cedos. URL: <http://cedos.org.ua/wp-content/uploads/osnovni-zasady-derzhavnoyi-zhytlovoyi-polityky-rekomendacziyi-do-rozrobky-zakonu-1.pdf>

¹⁴ ЄС може профінансувати пілотну програму соціального житла в Україні. URL: <https://finclub.net/ua/news/yes-mozhe-profinansuvaty-pilotnu-prohramu-sotsialnoho-zhytla-v-ukraini.html>

¹⁵ Аврамова О. Є. Теоретичні засади приватно-правового регулювання житлових відносин в Україні: монографія Тернопіль: ЗУНУ, 2021. С. 373. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/92d8fdcd-e54f-4c66-8e46-1251d1a49d77/content>.

- ціннісно-орієнтаційні або цільові компоненти – визначають цілі, завдання та принципи житлового законодавства, що по суті кореспондують основним завданням державної політики в цій сфері і знаходять втілення в механізмах її реалізації;
- елементи галузевої ідентифікації – охоплюють предмет і метод правового регулювання, визначають сферу, межі та характер регулятивного впливу на відповідні суспільні відносини;
- юридичні засоби структурної систематизації передбачають вибір моделі галузевого законодавства, зокрема з урахуванням його інституційної органічності та функціональності, розвиненості правових інститутів, їх комплексності, предметної автономності та системної узгодженості з погляду забезпечення змістовно-логічної та юридичної єдності нормативного матеріалу за ознаками галузевої ідентифікації в системі законодавства;
- механізми правового регулювання – система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких забезпечується регулювання суспільних відносин щодо житла, реалізація прав та законних інтересів суб'єктів житлових прав, встановлюється і забезпечується правопорядок у сфері житлових правовідносин.

Важливо брати до уваги також історичні аспекти формування житлового законодавства, що засвідчують закономірності його розвитку з урахуванням загальних політико-економічних факторів та національної правової традиції.

У контексті правової традиції житлове право в позитивно-об'єктивному сенсі визначають як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які складаються (виникають, формуються, змінюються, припиняються) у процесі задоволення житлових потреб як сукупності певних соціальних благ, пов'язаних із забезпеченням реалізації права на житло. Походження житлового права традиційно розглядалося як виокремлення відповідних норм із системи цивільного права в самостійну галузь приватного права шляхом кодифікації на засадах предметної диференціації. Тож, у структурі національного права житлове право завжди розглядалося як галузь предметного рівня¹⁶, особливості суспільних відносин якого обумовлювали специфіку методу правового регулювання.

Як відомо, Житловий кодекс, ухвалений Верховною Радою Української РСР 30 червня 1983 року, був прийнятий відповідно до Основ житлового законодавства Союзу РСР і Союзних Республік 1981 року¹⁷ та спрямований на реалізацію програми розбудови державного і громадського житлового фонду на основі державних планів відповідно до завдань централізовано-планової економіки СРСР. Призначення Кодексу полягало в правовому забезпеченні

¹⁶ Дудник Р. М. Галузева диференціація українського права: поняття, рівні і тенденції розвитку : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. С. 68.

¹⁷ Основи житлового законодавства Союзу РСР і Союзних Республік від 24 червня 1981р. (не застосовуються на території України згідно із Законом № 2215-IX від 21 квітня 2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v5150400-81/find?text=%EA%EE%E4%E5%EA#Text>

права громадян на житло шляхом впровадження моделі ефективного використання та охорони відповідного житлового фонду.

Зі здобуттям Україною незалежності та зміною її економічної моделі на ринкову відбулася переорієнтація і векторів житлової політики, що знайшло відображення в Концепції державної житлової політики¹⁸, схваленій Постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 р. № 254/95-ВР¹⁹. У результаті визначення державою цілепокладанням інтеграцію житлової сфери в загальну систему ринкової економіки з упровадженням приватизаційних інструментів, житло з категорії об'єктів соціального значення трансформувалося в категорію економічних активів, утворивши ринок житла з превалюванням економічних факторів регулюючого впливу.

За цей час Житловий кодекс України²⁰ як основний спеціальний нормативно-правовий акт зазнав принципівих змін. Не позбавлений до кінця радянських рудиментів, Кодекс поступово був адаптований до розвитку ринкових механізмів доступу до житла, почасти з послабленням системи державних гарантій соціального забезпечення права на житло.

Утім, необхідність формування нової житлової політики, як і нині, була очевидною і в минуле десятиліття. Так, Загальнодержавною програмою реформування та розвитку житлово-комунального господарства, затвердженою у 2009 році²¹, було передбачено необхідність розроблення та прийняття Закону України «Про основи державної житлової політики» (до 2010 року). Розроблений урядом законопроект (реєстр. № 4676 від 18.06.2009 р.)²² не був підтриманий Верховною Радою України. Натомість у парламенті велася робота над проектом нового Житлового кодексу. Обраний тоді підхід відтермінував виконання важливого й на сьогодні завдання – визначення на концептуальному рівні змісту державної житлової політики та ролі держави (публічної влади) в її реалізації. На сьогодні це питання стало ще більш важливим, зокрема, у зв'язку із запроваджуваною реформою місцевого самоврядування та закономірним зростанням його ролі в реалізації житлової політики.

При цьому регулятивний потенціал діючого Житлового кодексу України був значною мірою вичерпаним у контексті проголошених Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1 глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року²³, якими, зокрема, передбачено впровадження інклюзивного підходу до забезпечення житлових потреб населення, насамперед, соціально вразливих категорій. Це знайшло

¹⁸ Концепція державної житлової політики. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁹ Про Концепцію державної житлової політики : Постанова Верховної Ради України від 30 червня 1995 року № 254/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>

²⁰ Житловий кодекс України від 30 червня 1983 року № 5464-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text>

²¹ Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки : Закон України від 24 червня 2004 року № 1869-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1869-15#Text>

²² Про основні засади державної житлової політики : Проект Закону України від 18 червня 2009 року № 4676. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF3LW00A?an=3>

²³ Що таке Цілі сталого розвитку? URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/tsili-staloho-rozvytku/sustainable-cities-and-communities>

відображення в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»²⁴, в якому згідно із внесеними в 2017 році змінами основними засадами внутрішньої політики в соціальній сфері визначено: забезпечення доступним житлом громадян, насамперед малозабезпечених, з обмеженими фізичними можливостями, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, молоді, працівників бюджетної сфери, а також багатодітних сімей, формування потужного державного замовлення на будівництво соціального житла, відродження доступного іпотечного кредитування (абзац дев'ятої частини першої статті 8).

Крім того, у Рішенні Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019 Конституційний Суд України звернув увагу на те, що Кодекс прийнято до набуття чинності Конституцією України, а тому ряд його положень є такими, що нівелюють сутність конституційного права кожної особи на житло, не відповідають їй іншим конституційним засадам соціального, економічного розвитку Українського суспільства та держави, унеможливають вільне набуття кожним права приватної власності на житлові об'єкти відповідно до закону; положення преамбули Кодексу суперечать частинам першій, другій статті 15 Конституції України, згідно з якими суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова, тож їх слід привести у відповідність із вимогами Основного Закону України (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини)²⁵.

Зазначене актуалізує необхідність вироблення нової моделі житлового права як системи правових норм, інституційно структурованої за правовими інструментами забезпечення житлових потреб населення за принципами соціальної інклюзії та інтеграції.

При цьому, крім загального визнання міжнародних стандартів права людини на житло, оновлена житлова політика має орієнтуватися на утвердження її європейської соціальної моделі. Тож, міжнародно-правовий компонент впливу на розвиток національного законодавства проявляється в імплементації норм відповідних актів міжнародного права чи апроксимації національного законодавства до визнаних міжнародних стандартів.

У контексті євроінтеграційних процесів в Україні до складу чинників, що впливають на розвиток та зміст житлового законодавства, слід віднести відповідні політико-правотворчі проєкції, зокрема вироблені Європейською Економічною Комісією Організації Об'єднаних Націй. Так, у 2006 році нею було

²⁴ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>

²⁵ Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-19#Text>

розроблено Керівні Принципи щодо соціального житла²⁶, які включають стандарти якості житла та архітектурні стандарти, стандарти у сфері охорони здоров'я, екологічність та вільну конкуренцію серед забудовників, у 2015 році – схвалено Женевську Хартію ООН про стале житлове господарство (E/ECE/1478/Rev.1)²⁷, що спрямована на надання підтримки державам-членам у їх прагненні забезпечити доступ до гідного, достатнього, прийняттого за ціною та здорового житла для всіх зі зменшенням впливу сектору житлового господарства на довкілля.

Загальна характеристика стану житлового законодавства наразі полягає у визначенні його як масиву нормативно-правових актів та правових норм, спрямованих на регулювання окремих питань суспільних відносин стосовно житла. Цей нормативно-правовий масив має в основі правові засади формування державної житлової політики, що визначені відповідними положеннями Конституції України²⁸ (зокрема, статей 47, 48, 85, 116) і Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»²⁹ (абзац тридцять третьої частини першої статті 7, абзац дев'ятий частини першої статті 8), та включає законодавчі й підзаконні нормативно-правові акти, а також окремі норми відповідних нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини у житловому секторі. Так, при тому, що основним галузевим нормативно-правовим актом залишається Житловий кодекс України³⁰, житлові відносини підпадають під загальне регулювання відповідних положень Цивільного кодексу України³¹. Водночас до нормативно-правових актів житлового законодавства належать закони, що регулюють різні питання житлової сфери, зокрема: «Про приватизацію державного житлового фонду»³², «Про житловий фонд соціального призначення»³³, «Про оренду державного та комунального майна»³⁴, «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»³⁵, «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків»³⁶, «Про

²⁶ Guidelines on social housing. Principles and Examples. United Nations New York and Geneva, 2006. URL: <https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/guidelines.social.housing.pdf>

²⁷ Женевська Хартія ООН про стале житлове господарство (E/ECE/1478/Rev.1). URL: https://unece.org/DAM/hlm/charter/Language_versions/RUS_Geneva_UN_Charter.pdf

²⁸ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

²⁹ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>

³⁰ Житловий кодекс України від 30 червня 1983 року № 5464-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text>

³¹ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

³² Про приватизацію державного житлового фонду : Закон України від 19 червня 1992 року № 2482-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2482-12#Text>

³³ Про житловий фонд соціального призначення : Закон України від 12 січня 2006 року № 3334-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15#Text>

³⁴ Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 3 жовтня 2019 року № 157-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text>

³⁵ Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України від 3 березня 1998 року № 147/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80#Text>

³⁶ Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків : Закон України від 4 вересня 2008 року № 500-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-17#Text>

забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»³⁷, «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»³⁸, «Про іпотеку»³⁹, «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку»⁴⁰, «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»⁴¹, «Про регулювання містобудівної діяльності»⁴², «Про архітектурну діяльність»⁴³, «Про Генеральну схему планування території України»⁴⁴, «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду»⁴⁵, «Про житлово-комунальні послуги»⁴⁶, «Про теплопостачання»⁴⁷, «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України»⁴⁸ тощо (Рис. 3).

³⁷ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

³⁸ Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю : Закон України від 19 червня 2003 року № 978-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-15#Text>

³⁹ Про іпотеку : Закон України від 5 червня 2003 року № 898-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/898-15#Text>

⁴⁰ Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку : Закон України від 14 травня 2015 року № 417-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417-19#Text>

⁴¹ Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку : Закон України від 29 листопада 2001 року № 2866-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-14#Text>

⁴² Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

⁴³ Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 року № 687-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text>

⁴⁴ Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 7 лютого 2002 року № 3059-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14#Text>

⁴⁵ Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду : Закон України від 22 грудня 2006 року № 525-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-16#Text>

⁴⁶ Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 9 листопада 2017 року № 2189-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19#Text>

⁴⁷ Про теплопостачання : Закон України від 2 червня 2005 року № 2633-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2633-15#Text>

⁴⁸ Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України : Закон України від 23 лютого 2023 року № 2923-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text>



Значний законодавчий масив доповнюється відповідними підзаконними нормативно-правовими актами, наприклад: «Про встановлення тимчасових мінімальних норм забезпечення соціальним житлом»⁴⁹, «Про затвердження Порядку розрахунку плати за соціальне житло»⁵⁰, «Про затвердження Порядку оренди житла з викупом»⁵¹, «Про затвердження Положення про порядок передачі квартир (будинків), жилих приміщень у гуртожитках у власність громадян»⁵² тощо.

Слід звернути увагу й на те, що сформоване в умовах мирного життя чинне законодавство є недостатньо актуальним та дієвим в умовах руйнівних наслідків російської збройної агресії проти України. Зокрема, чинне житлове законодавство недостатньо враховує термінову необхідність із відновлення житлового фонду, зростаючу потребу населення, насамперед, внутрішньо переміщених осіб, у житлі – через знищення домівок, зокрема на тимчасово окупованих територіях України, або вимушений переїзд на більш безпечні території країни.

За оцінками ООН, станом на жовтень 2023 року в Україні налічується 3,7 млн внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) (за даними Мінсоцполітики, станом на початок 2024 року в Україні зареєстровано 4,9 млн ВПО, 3,6 млн – особи, які перемістилися чи повторно перемістилися після початку

⁴⁹ Про встановлення тимчасових мінімальних норм забезпечення соціальним житлом : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 року № 219. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/219-2008-%D0%BF#Text>

⁵⁰ Про затвердження Порядку розрахунку плати за соціальне житло : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 7 лютого 2007 року № 155. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-2007-%D0%BF#Text>

⁵¹ Про затвердження Порядку оренди житла з викупом : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2009 року № 274. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/274-2009-%D0%BF#Text>

⁵² Положення про порядок передачі квартир (будинків), жилих приміщень у гуртожитках у власність громадян : Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 16 грудня 2009 року № 396. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0109-10#Text>

повномасштабної війни. 2,5 млн осіб, які перемістилися і не можуть повернутися до своїх домівок, оскільки житло або зруйновано, або знаходиться в зоні активних бойових дій, або на тимчасово окупованій території⁵³), багато людей були змушені виїхати до інших країн, близько 6,3 млн осіб (близько 16 % населення) досі залишаються за кордоном. Ситуація ускладнюється тим, що внаслідок масштабних руйнувань житловий сектор є одним із найбільш постраждалих, що вплинуло на можливість повернення людей та на отримання доступу до базових потреб⁵⁴. При цьому масштаби руйнувань продовжують зростати.

Отже, загальний огляд чинного житлового законодавства дає підстави констатувати предметну розрізненість нормативно-правових актів, більшість з яких ухвалювалися фрагментарно, подекуди запізно та безсистемно формалізуючи виникаючі суспільні відносини в цій сфері. Внаслідок того, що на житлові відносини, які врегульовані нормами застарілого житлового законодавства, нашаровувалися нові фактично існуючі, але належним чином чи взагалі не врегульовані правом житлові відносини, проблема пошуку моделі правового регулювання житлових відносин в Україні фахівцями визначається як нагальна необхідність⁵⁵.

Разом із цим, оскільки єдиним політико-правовим документом у цій сфері залишається Концепція державної житлової політики⁵⁶, схвалена Постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 р. № 254/95-ВР⁵⁷, очевидною потребою є визначення засад державної житлової політики щодо реформування сектору житлових відносин, що має бути основою для оновлення житлового законодавства.

Механізм забезпечення розвитку житлового законодавства слід розглядати в контексті законодавчого втілення засад відповідної державної політики, що наразі демонструють положення проекту Закону України «Про основні засади житлової політики»⁵⁸, розробленого та представленого для широкого суспільного обговорення урядом України.

Законопроект покликаний визначити основні правові, економічні, соціальні та організаційні засади державної житлової політики України щодо реалізації права осіб на житло, сталого й ефективного використання житлового фонду в Україні. Окреслюючи предметну цілеспрямованість житлового законодавства, визначені засади мають формалізуватися у відповідних інститутах та механізмах правового регулювання, наприклад: соціальний

⁵³ Внутрішньо переміщені особи. Міністерство соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>

⁵⁴ План для 2024-2027 Ukraine Facility. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>

⁵⁵ Аврамова О. С. Теоретичні засади приватно-правового регулювання житлових відносин в Україні: монографія. Тернопіль: ЗУНУ, 2021. 426 с. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/92d8fdcd-e54f-4c66-8e46-1251d1a49d77/content>

⁵⁶ Концепція державної житлової політики. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/95-D0%B2%D1%80#Text>

⁵⁷ Про Концепцію державної житлової політики : Постанова Верховної Ради України від 30 червня 1995 року № 254/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/95-D0%B2%D1%80#Text>

⁵⁸ Проект Закону України «Про основні засади житлової політики». Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35482.html>

контекст житлової політики отримує втілення в механізмах забезпечення житлом різних соціально чутливих категорій населення; економічний – у будівельно-технологічних стандартах і вимогах, планах житлової забудови, землекористування, фінансово-інвестиційних інструментах, відповідних загальнодержавних програмах щодо розбудови житлового фонду та його збереження; екологічний – у вимогах екологічності житла, енергозбереження тощо.

Водночас законодавчого визначення потребують критерії, елементи галузевої ідентифікації житлового законодавства – їх юридична кваліфікація та класифікація. Зокрема, це стосується таких спеціально-галузевих *об'єктів* правового регулювання, як: житловий фонд (засади його формування, наповнення та використання), ринок житла, ринок оренди житла. Юридичної визначеності потребують також статуси певних *суб'єктів* та учасників житлових відносин, зокрема: суб'єктів фінансово-інвестиційної інфраструктури (фонди, спілки, агенції); національної(их) житлової(их) агенції(й); операторів соціального/доступного житла (публічні, приватні прибуткові або неприбуткові установи) тощо.

Так, окрім державного та приватного житлового фонду, передбачається створення житлового фонду територіальних громад, який складатиметься із соціального житла різного призначення (соціального житла, житла для соціальної оренди з правом викупу, службового житла).

Очевидно, що впровадження моделі соціального житла з відповідною класифікацією житлових об'єктів соціального призначення зумовлює необхідність вироблення критеріїв, методики визначення соціальних потреб людини, її статусу як особи, яка потребує соціального захисту шляхом надання їй соціального житла на певних умовах. Водночас правового регулювання потребують механізми надання службового та тимчасового житла, оренди житла з правом викупу, а також питання забезпечення житлом громадян окремих категорій (військовослужбовців, ветеранів війни, членів їхніх сімей та членів сімей загиблих ветеранів, внутрішньо переміщених осіб тощо).

Концептуального змісту набувають питання розширення конструкцій речових прав на житло, що згідно із законопроектом реалізується через набуття права власності (у тому числі будівництва чи придбання житла), користування чи оренду житла, використання інших механізмів реалізації права на житло в межах, установлених законодавством, а також впровадження більш гнучких фінансово-кредитних (пільгове кредитування, фінансовий лізинг, іпотека, субсидування, надання пільг щодо оплати й інше) та земельних (виділення земельних ділянок для будівництва доступного житла операторам доступного житла в оренду безоплатно або за пільговою ціною) інструментів. Водночас посилюється актуальність впровадження в цей сектор державно-приватного партнерства, насамперед, щодо реалізації довгострокових проєктів, наприклад, таких як механізму будівництва доступного житла для довгострокової оренди соціального житла.

Актуальними залишаються питання відновлення застарілого житлового фонду, його реконструкції, а також впровадження ефективних механізмів

поновлення порушених майнових прав осіб, житло яких було зруйновано/знищено або пошкоджено внаслідок терористичних актів, бойових дій, диверсій, внутрішніх або міжнародних конфліктів, природних чи антропогенних (техногенних) надзвичайних ситуацій, що мають визначатися спеціальним законодавством.

Разом із цим, державна житлова політика має синхронізуватися із Цілями сталого розвитку, передусім щодо розвитку міст і громад (Ціль 11) із цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, що затверджені Указом Президента України 30 вересня 2019 року № 722/2019⁵⁹, а також із загальним стратегічним курсом держави щодо розвитку людського потенціалу, зокрема в контексті національних дороговказів, як-от Стратегія людського розвитку, затверджена Указом Президента України від 2 червня 2021 р. № 225/2021⁶⁰, що водночас потребують актуалізації. Так, украї важливою стратегічною ціллю в найближчі роки має бути створення умов для забезпечення повернення українців на батьківщину⁶¹, що серед низки багатьох проблем, які потребують у зв'язку з цим вирішення, включає також питання забезпечення житлом.

Соціальна житлова політика і соціальне житло: проблеми визначення підходів

Означені проблеми є нині ключовими для визначення житлової політики та розвитку житлового законодавства України.

У методологічному плані, передусім, необхідно зазначити, що Житловий фонд – це не просто сукупність житла на території України, а це національне надбання, створене кількома поколіннями людей. Це високозначущі для економіки країни та функціонування всього суспільства активи.

Структура Житлового фонду має ґрунтуватися на уконституціоналізованій системі відносин власності в державі. Відповідно – держава є власником державного житлового фонду, територіальні громади є власниками відповідного фонду комунальної власності (власність територіальних громад), приватний житловий фонд формує обсяг житла, власником(ками) якого є фізичні особи або юридичні особи приватного права (Рис. 4).

⁵⁹ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

⁶⁰ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію людського розвитку» : Указ Президента України від 2 червня 2021 року № 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#Text>

⁶¹ Коваль О. Оновлення стратегії людського розвитку: аспект репатріації біженців війни (19 січня 2024 року). URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/onovlennya-stratehiyi-lyudskoho-rozvytku-aspekt-repatriatsiyi-bizhentsiv>



За критеріями призначення, що мають своє підґрунтя в законодавстві України, Житловий фонд поділяється на три основні категорії. До житлового фонду загального призначення належить сукупність житла всіх форм власності, призначеного для проживання громадян. Житловий фонд соціального призначення – це житло, призначене для проживання громадян, які потребують соціального захисту. Житловий фонд спеціального призначення формується двома групами (категоріями) житла: фонд житла професійного призначення (службове житло, відомче житло) та житловий фонд надзвичайного призначення (будинки (квартири) маневреного житлового фонду, житло для тимчасового проживання) (Рис. 5).



Із метою більш чіткого структурування житлового фонду за критерієм права власності та беручи до уваги допомогу закордонних і міжнародних партнерів у відновленні України, зокрема й у відновленні житлового фонду, вважаємо, що правовий режим державного, комунального і приватного житлового фондів має бути визначений у законах і відповідне право власності на житлові об'єкти, на об'єкти житлової нерухомості має набуватися в порядку, визначеному законом.

Друга теза методологічного плану полягає в необхідності певного розуміння поняття «житло». На нашу думку, для цілей житлової політики необхідним є комплексне розуміння цього поняття.

Статтею 47 Конституції України⁶² закріплено право на житло кожного й обов'язок держави створювати 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.

Наведені конституційні положення дозволяють тлумачити «житло» в контексті змісту належного людині (громадянину) права на житло – об'єкта державної політики – як місця для життя і об'єкта (елемента) права соціального забезпечення (права на прихисток⁶³) та як об'єкта житлової нерухомості. Також у контексті положень статті 48 Конституції України житло (його наявність) є складовою категорії «достатній життєвий рівень», що, своєю чергою, є

⁶² Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁶³ Державна житлова політика в Україні: сучасний стан та перспективи реформування. К. : Аналітичний центр CEDOS, 2019. 132 с. URL: <https://cedos.org.ua/researches/derzhavna-zhytlova-polityka-v-ukraini-suchasnyi-stan-ta-perspektyvy-reformuvannia/>

елементом людської гідності як сукупності певних прав людини і умов її життя, про які має дбати держава. Тобто, вихідним є положення про потребу людини у житлі як базову. При цьому для її вирішення мають бути створені різні засоби.

Житло як об'єкт цивільних правовідносин – об'єкт права власності, права користування, найму, оренди тощо (будинки, квартира, інше жиле приміщення, призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання в них) (стаття 379 ЦК України⁶⁴).

Врешті, житло, житлова нерухомість, нерухоме майно є об'єктом кредитування (у тому числі, пільгового), іпотеки та оподаткування.

Третя теза методологічного характеру стосується поняття «соціального». Важливо ще раз підкреслити, що житлова політика в державі, виходячи із широкого розуміння поняття «соціальне», за своєю природою є соціальною, оскільки стосується суспільства в цілому. З іншого боку, виходячи з вузького розуміння «соціального», така політика має стосуватися тих аспектів загального, які визначаються позиціями індивідів (кожен має право на житло), соціальних груп у соціальній структурі суспільства, взаємодії між різними соціальними групами та окремими індивідами з приводу житла (молодь, особи з інвалідністю, діти-сироти, інші соціально вразливі верстви населення, власники, орендарі і орендодавці житла, державні службовці, роботодавці, девелопери та інші групи, що об'єднують відповідні категорії осіб), стосовно яких держава несе різного роду зобов'язання, у тому числі за міжнародно-правовими документами.

Наступним вихідним положенням щодо соціальної житлової політики є визначений у статті 1 Конституції України⁶⁵ принцип соціальної держави. Зміст та обсяг принципу соціальної держави було визначено послідовною та усталеною практикою Конституційного Суду України⁶⁶.

Передусім, Конституційним Судом України неодноразово акцентувалося на основоположному значенні цього конституційного принципу і його зміст розкривався у низці рішень. Так, у Рішенні від 17 березня 2005 р. № 1-рп/2005 Конституційним Судом України було зазначено, що «згідно з Конституцією України ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, зокрема їх прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень (ст. 46, 48) тощо. Це зобов'язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян» (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини)⁶⁷.

⁶⁴ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

⁶⁵ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁶⁶ Рішення Конституційного Суду України (Другий Сенат) у справі за конституційною скаргою Абрамовича Олексія Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини другої статті 40 Житлового кодексу України (щодо дискримінації у реалізації права на житло) від 22 червня 2022 року № 5-р(П)/2022 (Справа № 3-39/2021(86/21)). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-22#Text>

⁶⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої другої статті 2 Закону України "Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування" (справа

Також у Рішенні від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 Конституційний Суд України вказав, що «в Україні як соціальній, правовій державі політика спрямовується на створення умов, які забезпечують достатній життєвий рівень, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, її життя і здоров'я, честь і гідність. Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовчих органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів» (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини)⁶⁸.

Крім того, Конституційний Суд України визначив, що «основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї» (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012)⁶⁹.

Беручи до уваги наведені юридичні позиції Конституційного Суду України щодо держави як соціального інституту, можемо стверджувати, що в контексті формування та розвитку житлової політики її роль полягає у створенні умов для реалізації права на житло, тобто необхідні: запровадження політики сприяння реалізації житлових прав; визначення і забезпечення державних соціальних стандартів у сфері реалізації житлових прав громадян (у сфері житлово-комунального забезпечення)⁷⁰, забезпечення функціонування механізму гарантій житлових прав громадян та ін.

Статтею 47 Конституції України закріплено загальне право людини на житло та його гарантії. Встановлено, що кожен має право на житло і ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду. Зі змісту положень цієї статті також слідує, що держава забезпечує можливості щодо реалізації цього права в різних формах і способах, а саме: створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати

про надання допомоги по тимчасовій непрацездатності) від 17 березня 2005 р. № 1-рп/2005 (Справа № 1-10/2005). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-05#Text>

⁶⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (Справа № 1-21/2005). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-05#Text>

⁶⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 (справа № 1-11/2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12#Text>

⁷⁰ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 року № 2017-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>

житло, придбати його у власність або взяти в оренду, а громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Таким чином, конституційні положення, на наш погляд, слугують розвитку двох основних концепцій державної житлової політики, що стосуються забезпечення права на житло в Україні: доступного житла та соціального житла, у рамках яких мають вибудовуватися правові та економічні моделі щодо їх втілення і реалізації відповідних завдань держави.

З огляду на це, доцільно надати чітке розмежування категорій доступного та соціального житла, визначення їх юридико-кваліфікаційних характеристик і складових елементів.

Конструкція «доступне житло» відповідно до законодавства України, зокрема, Порядку надання державної підтримки та забезпечення громадян доступним житлом, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 року № 819⁷¹, має таку кваліфікаційну ознаку, як надання державної підтримки, яка полягає, зокрема, у сплаті державою визначеної частки вартості будівництва (придбання) доступного житла та/або пільгового іпотечного житлового кредиту для певних категорій громадян.

Натомість, поняття «соціальне житло» перебуває в системно-правовому зв'язку з конструкцією «соціального захисту» і стосується громадян із невизначеністю житлових перспектив. Право громадян на соціальний захист закріплене у статті 46 Конституції України. З аналізу положень статті 46 і 47 Основного Закону випливає, що одним із видів соціального захисту є надання особі соціального житла безоплатно або за доступну для неї плату відповідно до закону. Соціальний захист як функція держави у вузькому значенні є комплексом заходів матеріальної підтримки соціально вразливих громадян позитивно-зобов'язуючого змісту/характеру в цілях створення можливостей для зрівняння умов життя задля досягнення гідного рівня для усіх і кожного відповідно до принципів соціальної інтеграції та сталого інклюзивного розвитку.

Отже, Конституцією України встановлений позитивний обов'язок держави щодо забезпечення соціальним житлом громадян, які потребують соціального захисту за обставин : 1) повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, 2) втрати годувальника, 3) безробіття з незалежних від них обставин, 4) у старості та 5) в інших випадках, передбачених законом (частина перша статті 46).

В об'єктивно-юридичному сенсі такі заходи мають ознаки позитивної дискримінації, відповідно потребують юридичної кваліфікації за стійкими, чітко встановленими критеріями або групами, визначеними Законом України «Про житловий фонд соціального призначення», а також спеціальними законами, як-от: «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»⁷²; «Про соціальний і правовий захист

⁷¹ Деякі питання забезпечення громадян доступним житлом : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 року № 819. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2018-%D0%BF#Text>

⁷² Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28 лютого 1991 року № 796-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12#Text>

військовослужбовців і членів їх сімей»⁷³; «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні»⁷⁴; «Про охорону дитинства»⁷⁵; «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»⁷⁶; «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»⁷⁷ тощо.

Нині чинний Закон України «Про житловий фонд соціального призначення»⁷⁸ визначає соціальне житло 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. А житловий фонд соціального призначення – це сукупність соціального житла, що надається громадянам України, які відповідно до закону потребують соціального захисту.

Житловий фонд соціального призначення формується за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також коштів приватних юридичних та фізичних осіб. Загалом такий підхід відповідає практиці держав ЄС.

На сьогодні законодавчо закріплено, що до житла із житлового фонду соціального призначення належать:

1) квартири в багатоквартирних жилих будинках, садибні (одноквартирні) жилі будинки, які надаються громадянам у порядку черги на одержання соціального житла;

2) жилі приміщення у соціальних гуртожитках, які надаються громадянам на час їх перебування на соціальному квартирному обліку за умови, що таке житло є єдиним місцем їх проживання (Рис. 6).

⁷³ Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text>

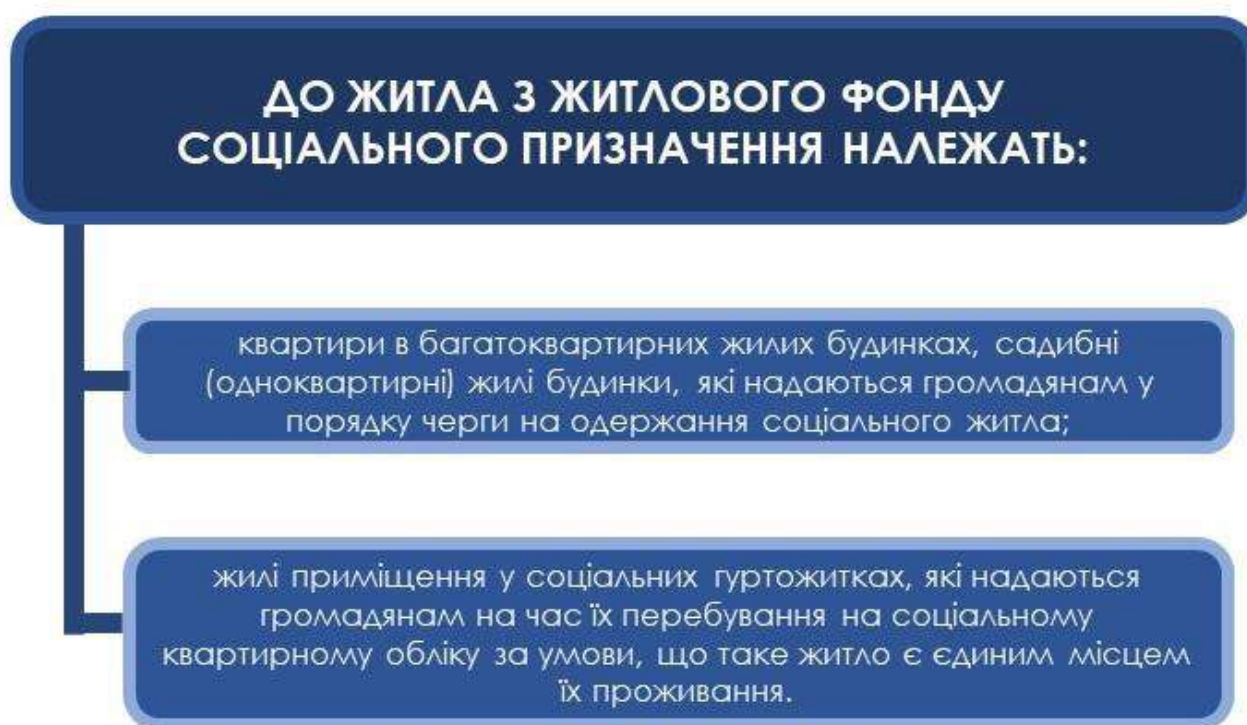
⁷⁴ Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text>

⁷⁵ Про охорону дитинства : Закон України від 26 квітня 2001 року № 2402-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text>

⁷⁶ Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 року № 3551-ХІІ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>

⁷⁷ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

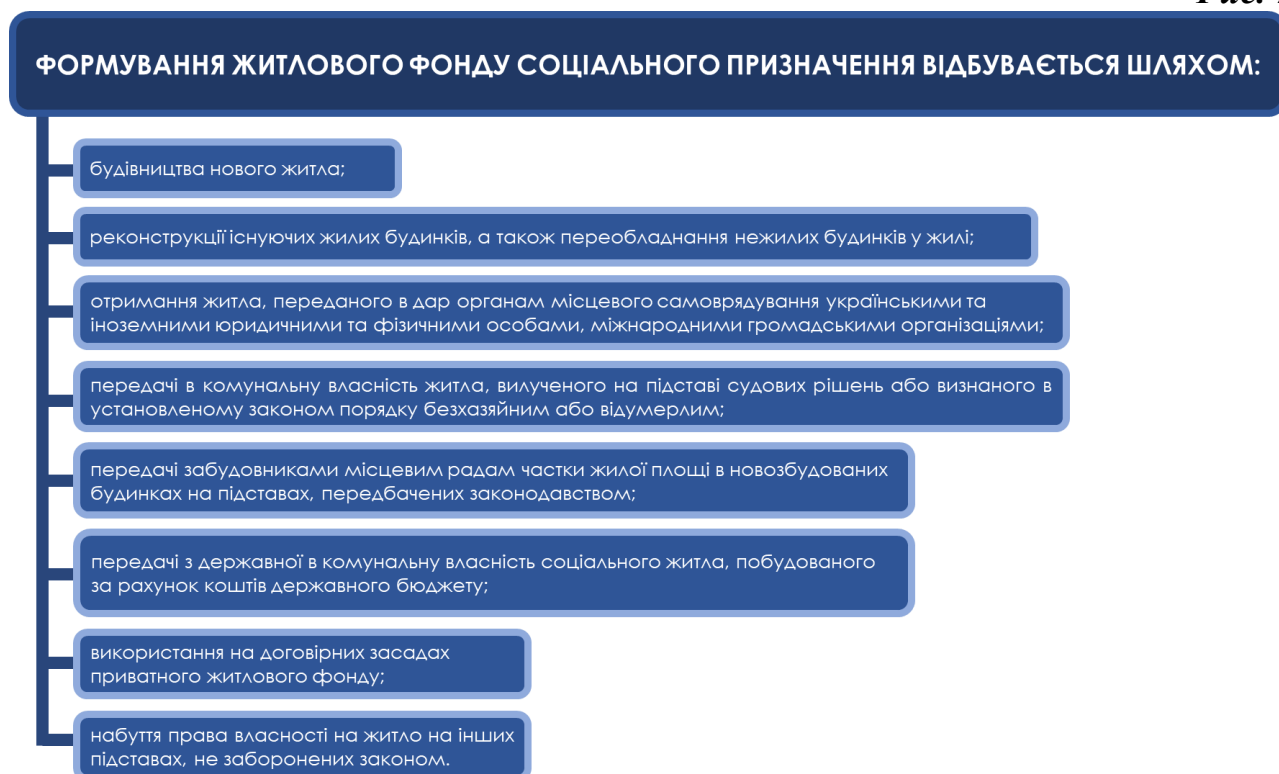
⁷⁸ Про житловий фонд соціального призначення : Закон України від 12 січня 2006 року № 3334-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15#Text>



Соціальні гуртожитки створюються органами місцевого самоврядування і перебувають у комунальній власності.

Формування житлового фонду соціального призначення відбувається шляхом:

- 1) будівництва нового житла;
- 2) реконструкції існуючих жилих будинків, а також переобладнання нежилих 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 (Рис. 7).



Відповідно до вимог Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» соціальне житло має відповідати архітектурно-планувальним і технічним нормам, санітарно-гігієнічним вимогам, будівельним нормам, стандартам і правилам щодо доступності для маломобільних груп населення, у тому числі для осіб з інвалідністю, та бути придатним для проживання. Таке житло використовується лише за призначенням відповідно до правил утримання жилих будинків і не підлягає піднайму, бронюванню, приватизації, продажу, даруванню, викупу та заставі. Надається воно на підставі рішення органу місцевого самоврядування та договору найму соціального житла.

Договір найму соціального житла – угода, оформлена в письмовій формі, за якою одна сторона – власник житла (наймодавець) передає або зобов'язується передати другій стороні – (наймачеві) житло для проживання в ньому на певний строк. Його сторонами є орган місцевого самоврядування або уповноважений ним орган і наймач або уповноважена ним особа. Предметом цього договору є квартира або садибний (одноквартирний) жилий будинок чи жиле приміщення в соціальному гуртожитку, а також перелік житлово-комунальних послуг, які надаватимуться наймачу відповідно до договору найму соціального житла.

Повноваженнями в житловій сфері щодо соціального житла законом наділені Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Тобто здійснюється різнорівневе управління, завдяки якому реалізується житлова політика щодо соціального житла.

У світі існують різні системи (моделі) соціального житла. Але розуміння цього терміну неоднакове. Зазвичай соціальне житло пропонується для осіб із низькими доходами. Воно може відрізнятися за площею, вартістю, плануванням, архітектурою, місцезнаходженням, обсягом і видами можливих комунальних послуг тощо. Проте потреба в соціальному житлі існує завжди і її вирішення є завданням для кожної держави.

У Бельгії соціальне житло надається муніципалітетами, державними компаніями, кооперативами чи комерційними організаціями особам або сім'ям, які мають скрутне соціальне чи фінансове становище. Розподіляється воно на основі співставлення рівня доходів та пріоритетних груп населення. До категорії соціального житла в цій країні наближене «проміжне» житло, яке надається особам, котрі потребують державної підтримки. Протягом 40 років система соціального житла Бельгії децентралізувалася у трьох регіонах держави (Брюссельському, Фламандському і Валлонському)⁷⁹.

У Нідерландах недержавні фонди (житлові асоціації) будують соціальне житло і здають його в оренду за субсидованими ставками, що не перевищують встановлений розмір, а решту платить держава. Якщо сім'я не здатна оплачувати навіть мінімальну оренду, їй допомагають оформити державну субсидію або переїхати в менше житло. Періодично фонди продають окремі будинки або квартири і ці кошти витрачають на нові проекти. Вони продають квартири своїм орендарям, пропонуючи чималі знижки, однак з умовою: у разі перепродажу житла отримана маржа ділиться між фондом і продавцем⁸⁰. Показово, що в Амстердамі соціальне житло займає понад 50 % нерухомості. Водночас за орендою платою соціального житла здійснюється контроль, а тому річні орендні ціни не можуть зростати більше, ніж на 4,3 %⁸¹.

Данське соціальне житло (alment boligbyggeri) перебуває у власності держави та у власності й управлінні муніципальних некомерційних організацій, що співпрацюють із муніципалітетами. Основний принцип некомерційного житла в Данії – його доступність незалежно від доходу, соціального статусу чи віку. Орендна плата в соціальному житлі значно нижча за ринкову та фіксована. Інформація про соціальне житло є відкритою для всіх громадян завдяки списку очікування. Муніципалітети також визначають потреби в новому будівництві некомерційного житла, стимулюючи місцевий розвиток. Орендна плата використовується для спільного утримання будинків та інвестується в нове будівництво⁸².

⁷⁹ Niall. Patrick Walsh. Comparing Social Housing: 30 Projects from Countries Around the World. ArchDaily. 09.01.2022 / Волш Найл Патрік. Порівняння соціального житла: 30 проектів з країн світу. URL: <https://www.archdaily.com/932075/comparing-social-housing-in-countries-around-the-world>

⁸⁰ Гжегож Гайда. Соціальне житло класу люкс. Нідерландська модель для України. Сайт «Європейська правда». Міжнародна безпека та євроінтеграція України. 06.07.2016 р. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2016/07/6/7051603/>

⁸¹ Niall. Patrick Walsh. Comparing Social Housing: 30 Projects from Countries Around the World. ArchDaily. 09.01.2022 / Волш Найл Патрік. Порівняння соціального житла: 30 проектів з країн світу. URL: <https://www.archdaily.com/932075/comparing-social-housing-in-countries-around-the-world>

⁸² Урбанрішення: Данія запропонувала звести соціальне житло в Україні за власною моделлю. Сайт ІА «Рубрика». 06.03.2024. URL: <https://rubryka.com/2024/03/06/daniya-sotsialne-zhytlo/>

Нещодавно уряд Данії та місцева влада Копенгагена підписали угоду щодо будівництва доступного житла. Вона передбачає, що 40 % нового житлового фонду має стати соціальним, а відтак вирішиться проблема дефіциту доступного житла, особливо для студентів, молодих сімей та безпритульних. Угода передбачає, що спеціальному фонду виділять 10 млрд данських крон (близько 1,34 млрд євро). На ці кошти до 2031 року будуватимуть соціальне житло⁸³.

У Данії приблизно мільйон людей проживають у соціальних помешканнях. Ця успішна модель існує вже понад 100 років і заслуговує на запозичення. Про можливість втілення цього досвіду свідчить те, що Данія та Миколаївська обласна рада у березні 2023 року підписали меморандум про відбудову регіону, у рамках якого Данією створено фонд «Українське житло для всіх» для розробки та реалізації програми доступного орендного житла в Україні на основі данської моделі. Заплановано втілення трьох пілотних проєктів. Паралельно має бути створено спеціальну економічну модель, що дозволить використовувати дохід від оренди для збільшення кількості доступного житла в Україні⁸⁴.

Досвід Німеччини в забезпеченні соціальним житлом цікавий тим, що застосовується двовекторне субсидування (суб'єкте та об'єктне). Суб'єкти, які потребують допомоги в оплаті житла, отримують житлові субсидії, що за певних умов можуть повністю покривати оренду житла. Об'єктне субсидування прямо стосується побудови соціального житла, оскільки передбачає субсидування інвесторів будівництва соціального житла, для якого закріплюватиметься ціна оренди. Саме закріплення (фіксація) ціни оренди житла є ключовою ознакою для соціального житла.

Інвестори, окрім субсидії на будівництво, вправі отримати довгостроковий низько відсотковий кредит або земельні ділянки на вигідних умовах під будівництво. У створення соціального житла залучені як приватні, так і публічні суб'єкти економічної діяльності.

Умовою для отримання в Німеччині дозволу на соціальне житло є порівняно низькі річні доходи домогосподарства. Федеральний закон «Про забезпечення соціальним житлом» визначає принципи та методологію обрахування допустимого доходу, а конкретні цифри встановлюються в землях з огляду на місцеву економічну ситуацію. Наприклад, у землі Баден-Вюртемберг встановлена дуже висока межа доступу до соціального житла, а тому й досить заможні домогосподарства можуть претендувати на соціальне житло⁸⁵.

Соціальне житло у США здебільшого має форму «субсидованого житла», яким управляють федеральні, державні та місцеві установи. Ціни на державне житло нижчі від ринкових, а федеральні програми часто пропонують місячні ставки на рівні 30 % доходу домогосподарства. Право на соціальне житло

⁸³ Крутько Д. Соціальне житло у Копенгагені складе майже половину майбутньої міської забудови. Сайт з нерухомості «Хмарочос». 25.06.2022. URL: <https://hmarochos.kiev.ua/2022/06/25/soczialne-zhytlo-u-kopengageni-sklade-majzhe-polovynu-majbutnoyi-miskoyi-zabudovy/>

⁸⁴ Ukrainian Homes for All. Et dansk initiativ vil hjælpe Ukraine med genopbygningen ved at skabe nye udlejningsboliger. Inspirationen kommer fra den danske model med almene boliger. 2023. URL: <https://www.ukrainianhomesforall.dk/projektet/>

⁸⁵ Попова Юлія. Муніципальне житло в Німеччині: базовий гід і висновки для відбудови. Сайт Платформи Mistosite. 14.12.2023. URL: <https://mistosite.org.ua/uk/articles/public-housing-in-germany>

залежить від річного доходу, громадянства чи імміграційного статусу або необхідності допомоги людям похилого віку, особам з обмеженими можливостями чи сім'ям⁸⁶.

Соціальне житло у Швеції призначене для людей, які не можуть самостійно організувати своє проживання, і його може надати муніципалітет на умовах оренди або суборенди. Для укладення соціального договору оренди суб'єкт має відповідати певним критеріям. Наприклад, тимчасове соціальне житло надається для новоприбулих біженців або для сімей із дітьми, які мають заборгованість⁸⁷. У Швеції передбачені житлові субсидії для оплати оренди житла особам із низькими доходами, інформація про яких внесена до державного реєстру народонаселення.

У Фінляндії соціальне житло (tukiasunto) також надають тим, кому потрібна допомога із самостійним проживанням (люди літнього віку, особи з інвалідністю, люди з вадами розвитку). У Фінляндії, як і у Швеції, соціальне житло надається особам, які лікуються від проблем із психічним здоров'ям, або людям із наркотичною чи алкогольною залежністю. Особи, які постійно проживають у Фінляндії, мають право на допомогу на проживання (asumistuki), яка може покривати орендну плату, оплату за житлово-комунальні послуги, а також оплату за воду й витрати на опалення⁸⁸.

У Польщі право на соціальне житло мають особи, які опинилися у складних життєвих обставинах. Першочерговість в отриманні соціального житла мають особи, що належать до однієї з таких груп: неповнолітні; люди з інвалідністю; вагітні жінки; безхатьки; жертви насильства; жертви репресій; особи, які проживають у нежитлових приміщеннях або будинках, що підлягають знесенню; особи, які відповідають індивідуальним критеріям, установленим відповідним органом місцевого самоврядування. Цей тип житла характеризується невисокими стандартами та низькою орендною платою. Положення про соціальне житло регулюється Цивільним кодексом Польщі.

Водночас у Польщі є інші сегменти житла соціального (у широкому розумінні) типу. Комунальне житло або – як його ще називають, муніципальне житло – має вищі стандарти, ніж соціальне, що також передбачає вищу орендну плату. При цьому муніципальні квартири можуть бути викуплені орендарями в певних випадках. Ще одна категорія соціального типу житла в Польщі – житло від Асоціації соціального житла (TBS). Отримати таке житло можуть особи, які не можуть орендувати житло за ринковою ціною, але спроможні сплачувати нижчу орендну плату. Таке житло також орендують роботодавці або житлові асоціації на умовах, визначених орендодавцем в індивідуальному порядку⁸⁹.

⁸⁶ Niall. Patrick Walsh. Comparing Social Housing: 30 Projects from Countries Around the World. ArchDaily. 09.01.2022 / ; Волш Найл Патрік. Порівняння соціального житла: 30 проектів з країн світу. URL: <https://www.archdaily.com/932075/comparing-social-housing-in-countries-around-the-world>

⁸⁷ Vilka boendeformer finns det? Sociala hyresavtal. En guide till det svenska samhället. 22.01.2024. URL: <https://www.informationsverige.se/uk/om-sverige/att-bo-i-sverige/hur-bor-manniskor.html>

⁸⁸ Sosiaalinen asuminen ja asumisen palveluineen. Sivusto InfoFinland.fi Perustaja Helsingin kaupunginhallinto. 14.06.2024. URL: <https://www.infofinland.fi/uk/housing/supported-and-service-housing>

⁸⁹ Васильченко А. Соціальне житло у Польщі: що це таке і хто має на нього право. Інформаційний портал Ukraina.pl. 03.01.2023. URL: <https://ukrayina.pl/ukrayina/7,183472,29321572,1057-1086-1094-1110-1072-1083-1100-1085-1077.html>

Отже, маємо підстави для твердження, що в зарубіжній практиці існують різнорівневі сегменти соціального житла, і водночас превалюючими в цій сфері є орендні відносини.

Положеннями проекту Закону України «Про основні засади житлової політики»⁹⁰ передбачено надання соціального житла в оренду на пільгових засадах. Відтак наймач соціального житла з державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад сплачуватиме за оренду цього житла та житлово-комунальні послуги. Згідно з нині чинним Законом наймач сплачує за утримання жилих будинків та прибудинкових територій і за комунальні послуги, й оплата, що безпосередньо вноситься, не повинна перевищувати 20 відсотків сукупного доходу наймача та членів його сім'ї, які проживають разом з ним.

У проекті Закону України «Про основні засади житлової політики» передбачається доступний рівень орендної плати наймача за соціальне житло залежно від рівня доходу особи (сім'ї), домогосподарства та з урахуванням пільг, гарантій та субсидій, на які вони можуть претендувати відповідно до закону. Як випливає з положень зазначеного проекту, платежі за оренду соціального житла з державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад, які вноситимуться безпосередньо особами-наймачами, будуть зараховуватися до спеціального фонду відповідного бюджету (револьверного фонду), видатки з якого спрямовуватимуться виключно на будівництво нового соціального житла для надання його в оренду, утримання, експлуатацію та ремонт такого житла. Слід позитивно оцінити запропонований підхід як такий, що сприятиме вирішенню проблеми забезпечення громадян доступним житлом.

Відповідно до частини сьомої статті 28 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» плата за соціальне житло, що перебуває у приватній власності, здійснюється за угодою між власником та відповідним органом місцевого самоврядування. Проект Закону України «Про основні засади житлової політики» зберігає механізм забезпечення соціальним житлом із приватного житлового фонду, але шляхом укладення особою (тобто наймачем) договору оренди соціального житла приватного житлового фонду. При цьому часткова сплата платежів за оренду соціального житла приватного житлового фонду залежно від рівня доходу особи (сім'ї), домогосподарства та з урахуванням пільг і гарантій, визначених законами, здійснюється за угодою між власником та відповідним органом державної влади чи органом місцевого самоврядування.

Пропонується державне сприяння розвитку оренди соціального житла приватної форми власності. Об'єкти житлової нерухомості, щодо яких укладатимуться договори оренди соціального житла, на строк дії такого договору звільнятимуться від податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Доходи від оренди соціального житла не оподатковуватимуться податком на прибуток підприємств і податком на доходи фізичних осіб та не включатимуться до загального місячного (річного) оподаткованого доходу

⁹⁰ Проект Закону України «Про основні засади житлової політики». Офіційний сайт Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35482.html>

платника податку. Подібні пільги для власників приватного житла, які здають його в соціальну оренду, застосовуються в країнах ЄС. Наприклад, у Данії за соціальне житло не сплачується податок на прибуток та податок на нерухомість. Це дозволяє здешевити вартість житла.

Заслуговує на увагу й механізм формування орендних ставок, які застосовують країни ЄС. Його складовими є дохід наймача, ринкова вартість оренди, яка розраховується як фіксований відсоток від аналогічної вартості оренди на ринку, і рівень витрат на утримання житла, страхування тощо⁹¹.

Проектом Закону України «Про основні засади житлової політики» передбачено, що інформація про соціальне житло державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад, а також житло приватного житлового фонду, власники якого матимуть намір укласти договори оренди соціального житла, вноситиметься до Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи. Так само інформація про осіб, які можуть скористатися державною підтримкою в реалізації права на житло та відповідно до закону мають право на отримання соціального житла, буде вноситися до цієї системи.

Згідно з нормами чинного Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» соціальне житло надається особам, які перебувають на соціальному квартирному обліку, що здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування. Правом взяття на такий облік користуються громадяни України, які підпадають хоча б під один із критеріїв:

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

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;

в) внутрішньо переміщені особи, які не мають іншого житла для проживання на підконтрольній українській владі території або житло яких зруйновано (знищене) або пошкоджене до стану, непридатного для проживання, внаслідок проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях (Рис. 8).

⁹¹ Соціальне житло: Україна адаптує досвід Данії, Великої Британії та Німеччини. Сайт BuildPortal. 21.05.2024. URL: <https://budport.com.ua/news/28822-socialne-zhitlo-ukrajna-adaptuye-dosvid-danij-velikoj-britanij-ta-nimechchini>



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.

Законом передбачено право позачергового і першочергового отримання квартир або садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення для певних категорій осіб. Це можна пояснити хіба що недостатністю соціального житла в Україні для всіх його потребуючих. Проте видається, що такий підхід хибний, бо породжує нерівність у забезпеченні права на соціальне житло й порушує конституційні гарантії. Тому доцільно відмовитися від встановлення критеріїв для позачергового і першочергового отримання соціального житла.

Новим і позитивним вбачається обраний у проекті Закону України «Про основні засади житлової політики» підхід щодо запровадження оренди соціального житла з викупом. Чинний Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» такої можливості не надає. І хоча існує дискусія з цього питання, низка аргументів і досвід інших країн свідчать про необхідність закріплення права на викуп. Досить переконлива модель соціального житла Данії чітко демонструє переваги можливості викупу такого житла. Зважаючи на породжену збройною агресією РФ житлову кризу через масове знищення житла, а відтак і гостру потребу у наданні житла особам, які його втратили, механізм набуття соціального житла в оренду з викупом є кращим вирішенням у даній ситуації. Зрозуміло, що не все соціальне житло повинно бути об'єктом для викупу. Для цього необхідно створити відповідні програми будівництва з урахуванням бажань і можливостей наймачів.

Перспективним вбачається державно-приватне партнерство для будівництва соціального житла. Правова основа для цих відносин закладена в Законі України «Про державно-приватне партнерство»⁹², хоча очевидно, що цей нормативно-правовий акт потребуватиме вдосконалення в частині регулювання особливостей співробітництва для побудови соціального житла, зокрема щодо проведення конкурсів.

У проекті Закону України «Про основні засади житлової політики» обмежено суб'єктний склад приватних партнерів для будь-якого житлового державно-приватного партнерства для забезпечення довгострокової оренди соціального житла виключно неприбутковими суб'єктами господарювання (частина п'ята статті 23 проекту).

Отже, на підставі викладеного в частині аналізу існуючих правових підходів щодо забезпечення соціальним житлом важливо окреслити основні вектори подальшого розвитку національного законодавства відповідно до соціального контексту житлової політики держави.

1. Поняття «соціальне житло», «доступне житло», «житловий фонд соціального призначення», «житло для громадян, які потребують соціального захисту» – не тотожні за своїм змістом. Соціальне житло потрібно розуміти більш широко – як житло для фізичних осіб, які потребують державного сприяння у забезпеченні житлом. Тобто, воно не обмежується житловим фондом соціального призначення і громадянами, які потребують соціального захисту. Саме таке розуміння закладено в пункті 14 статті 2 проекту Закону «Про основні засади житлової політики». Від правового статусу особи, яка потребує забезпечення житлом, залежить допомога і можливості для його отримання/набуття (молоді сім'ї, особи, які переїхали в іншу місцевість, особи з недостатніми доходами для купівлі житла чи оренди за ринковими цінами, особи, які втратили своє приватне житло за певних обставин, біженці, особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, тощо).

Оскільки згідно з вимогами статті 47 Конституції України житло для громадян, які потребують соціального захисту, надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону, очевидним є те, що має бути прийнятий такий закон. Чинний Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» дуже звужено вирішує питання про формування цього фонду і забезпечення житлом громадян, які потребують соціального захисту. Поняття соціального житла в зазначеному нормативно-правовому акті і в проекті Закону «Про основні засади житлової політики» суттєво різняться. Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» передбачає лише забезпечення житлом громадян, які потребують соціального захисту, на безоплатній основі, і не вирішує питання надання житла цій узагальненій категорії громадян за доступну для них плату. Тобто його дія поширюється на вузьку групу особливо вразливих громадян. Наразі надання житла на умовах найму за доступну плату регулюється Житловим кодексом

⁹² Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>

України (далі – ЖК України), і по суті в цій частині ЖК України теж вирішує питання забезпечення житлом громадян, які потребують соціального захисту. Тому очевидна проблема надмірного розширення кола осіб, які потребують соціального захисту і, відповідно, соціального житла, та їх черговості, пріоритетності.

Чинним законодавством не врегульовано належним чином питання отримання житла фізичними особами, які його потребують, але не можуть вирішити свою житлову проблему, тому що не належать до кола соціально незахищених громадян, визначених законодавчо за певними критеріями. Водночас у держави також є обов'язок створювати умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Тому Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» потребує викладення в новій редакції. І саме в цьому Законі має бути закріплено чіткий перелік (категорії) тих громадян, які вправі отримати соціальне житло безоплатно, і тих громадян, які можуть його отримати за доступну плату. Таке житло не може надаватися у власність, а лише в користування (в оренду). На цьому етапі розвитку житлових відносин доцільно визнати таким, що втратив чинність, ЖК України, а окремі види житлових відносин врегулювати окремими законами та внести зміни до низки чинних нормативно-правових актів. Питання кодифікації житлового законодавства можливе в майбутньому за умови досягнення відносної стабільності та збалансованості правового регулювання у житловій сфері.

Вбачається, що з урахуванням необхідності впровадження інклюзивного підходу до забезпечення житлових потреб соціально вразливих категорій населення, що впливає? із глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року, проголошених Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1, та беручи до уваги критерії європейської соціальної моделі державної політики щодо житла, доцільно передбачити в проекті Закону «Про основні засади житлової політики»: а) критерії для визначення осіб, які можуть отримати соціальне житло, окрім громадян, які потребують соціального захисту; б) розширення підстав для соціальної оренди з правом викупу, адже в частині першій статті 28 проекту передбачено, що житло може бути надане особам у соціальну оренду з правом викупу з фонду територіальних громад, якщо проект міжнародної технічної допомоги передбачає такі умови розпорядження переданим у цей фонд житлом. Натомість, у частині третій статті 28 проекту зазначено, що кошти від оренди з викупом зараховуються до спеціального фонду відповідного місцевого бюджету, видатки з якого спрямовуються виключно на будівництво нового житла для надання його в соціальну оренду житла з правом викупу, утриманням, експлуатацією та ремонтом такого житла. Але ж у подальшому з коштів спеціального фонду соціальне житло не буде постійно будуватися з міжнародною допомогою. Тобто наявна колізія між частинами першою і третьою статті 28 проекту, яку, як вбачається, потрібно усунути.

Оскільки соціальне житло може будуватися на умовах державно-приватного партнерства, на умовах спільного інвестування в таке житло

вітчизняного бізнесу та осіб, які його потребують, потрібно передбачити можливість оренди з викупом і для цих випадків. Оренда житла з викупом, що регулюється ЦК України, не визначається як соціальна, що суттєво відрізняє її та надає пріоритет бізнесу, а не соціальному інтересу.

Інститут службового житла як складова державної житлової політики

Питання вдосконалення законодавчого регулювання службового житла є важливим і потребує прийняття обґрунтованих та виважених рішень щодо такого інституту у структурі житлового права.

У межах підготовки цієї Концепції на спеціальну увагу заслуговують питання формування фонду службового житла як складової житлового фонду України, умов та порядку надання в користування службових житлових приміщень (службового житла), вилучення житлових об'єктів із категорії службового житла, підстав та порядку виселення наймачів зі службового житла (Рис. 9).

Чинними нормативно-правовими актами, які характеризують та визначають правовий режим службового житла, є: ЖК України, ЦК України, Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в Українській РСР, затверджене Постановою Ради Міністрів УРСР від 4 лютого 1988 р. № 37 «Про службові жилі приміщення», та окремі локальні акти центральних органів виконавчої влади, прийняті ними для внутрішньої організації і вирішення питань, що стосуються службового житла, яке перебуває в їх віданні.

Рис. 9



Водночас положення про можливість надання службового житла особам, які перебувають у відповідних службових (трудових) відносинах та потребують поліпшення житлових умов, передбачені низкою законів України, у тому числі:

«Про державну службу»⁹³, «Про службу в органах місцевого самоврядування»⁹⁴, «Про державну спеціальну службу транспорту»⁹⁵ тощо.

Свою специфіку мають питання забезпечення житлом, експлуатації житлового фонду у Збройних Силах України⁹⁶.

Положення щодо відомчого житлового фонду передбачені ЖК України, законами України «Про Службу безпеки України», «Про державну спеціальну службу транспорту», «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» тощо. При цьому правовий режим відомчого житлового фонду не є однозначним. На нашу думку, правовий режим відомчого житлового фонду потребує окремої уваги й концептуального визначення.

Положення ЖК України не дають визначення, що таке службове житло. У частині першій статті 118 ЖК України закріплено, що службові жилі приміщення призначаються для заселення громадянами, які у зв'язку з характером їх трудових відносин повинні проживати за місцем роботи або поблизу від нього. Жиле приміщення включається до числа службових рішенням виконавчого комітету районної, міської, районної в місті ради. Під службові жилі приміщення виділяються, як правило, окремі квартири.

Отже, службове житло можна охарактеризувати як житло (окрема квартира), щодо якого його власником встановлено спеціальну категорію за критерієм професійного призначення. Службове житло має своїм призначенням заселення громадян, які у зв'язку з характером їх службових, трудових відносин повинні проживати за місцем роботи або поблизу від нього. Службове житло може перебувати в державній, комунальній або приватній власності. Згідно з передбаченим у частині другій статті 2 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» правилом, квартири (кімнати, будинки), віднесені у встановленому порядку до числа службових, не підлягають приватизації.

Положеннями проекту Закону України «Про основні засади житлової політики»⁹⁷ службове житло визначено як таке, що надається в оренду особам, які у зв'язку з характером їх трудових відносин, проходженням служби повинні проживати за місцем роботи або поблизу від нього. Таким чином, у проекті пропонується закріпити, що службове житло має надаватися в оренду. При цьому в означеному законопроекті не розкривається специфіка правового режиму службового житла, а вказується тільки на його цільове призначення – таке житло надається в оренду особам, які у зв'язку з характером їх трудових відносин,

⁹³ Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

⁹⁴ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

⁹⁵ Про Державну спеціальну службу транспорту: Закон України від 5 лютого 2004 року № 1449-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-15#Text>

⁹⁶ Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: затверджено Законом України від 24 березня 1999 року № 548-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14#Text> <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/548-14?find=1&text=%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB#w1>; Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України: затверджено Законом України від 24 березня 1999 року № 550-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-14> <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/550-14?find=1&text=%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB#Text>

⁹⁷ Проект Закону України «Про основні засади житлової політики». Офіційний сайт Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35482.html>

проходженням служби повинні проживати за місцем роботи або поблизу від нього. Вважаємо, що надання службового житла в оренду має відбуватися на основі визначеної в законодавстві процедури, засадничі положення якої необхідно включити до нового Закону «Про основні засади житлової політики».

Такий підхід, на нашу думку, може бути більш оптимальним щодо службового житла, яке буде надаватися в оренду вже за новою процедурою після прийняття та набрання чинності новими законами. Виправданим у контексті оренди житла може бути запровадження мінімальної ставки для оренди службового житла, наприклад, на рівні 2–3 % від його ринкової (балансової) вартості – так звана «соціальна оренда», кошти від якої можуть бути спрямовані на придбання або купівлю нового житла, яке також буде передано в оренду іншому працівнику. На нашу думку, це дозволить наповнювати фонд службового житла відповідного органу, і тим самим дасть можливість забезпечувати ним інших службовців.

Щодо збереження гарантій за відповідними категоріями осіб на службове житло, то на сьогодні такі гарантії визначені у статтях 124, 125, 126 Житлового кодексу України⁹⁸, згідно з якими без надання іншого жилого приміщення у випадках, зазначених у статті 124 цього Кодексу, не може бути виселено осіб з інвалідністю, які її отримали за певних умов, із числа військовослужбовців, сім'ї військовослужбовців і партизанів та інших, що безпосередньо пов'язані з несенням відповідної служби, осіб, які пропрацювали на підприємстві, в установі, організації, що надали їм службове жиле приміщення, не менш як десять років; осіб, котрі звільнені з посади, у зв'язку з якою їм було надано жиле приміщення, але не припинили трудових відносин з підприємством, установою, організацією, які надали це приміщення; осіб, звільнених у зв'язку з ліквідацією підприємства, установи, організації або за скороченням чисельності чи штату працівників; пенсіонерів певної категорії; членів сім'ї померлого працівника, якому було надано службове жиле приміщення; осіб з інвалідністю внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання I і II груп, осіб з інвалідністю I і II груп із числа військовослужбовців і прирівняних до них осіб та осіб рядового і начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; одиноких осіб з неповнолітніми дітьми, які проживають разом з ними (Рис. 10).

⁹⁸ Житловий кодекс України від 30 червня 1983 року № 5464-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text>

БЕЗ НАДАННЯ ІНШОГО ЖИТЛОВОГО ПРИМІЩЕННЯ НЕ МОЖЕ БУТИ ВИСЕЛЕНО

осіб із інвалідністю, які її отримали за певних умов, з числа військовослужбовців, сім'ї військовослужбовців і партизанів та інших, що безпосередньо пов'язані із несенням відповідної служби

осіб, які пропрацювали на підприємстві, в установі, організації, що надали їм службове жите приміщення, не менш як десять років

осіб, котрі звільнені з посади, у зв'язку з якою їм було надано жите приміщення, але не припинили трудових відносин з підприємством, установою, організацією, які надали це приміщення

осіб, звільнених у зв'язку з ліквідацією підприємства, установи, організації або за скороченням чисельності чи штату працівників

пенсіонерів певної категорії

членів сім'ї померлого працівника, якому було надано службове жите приміщення

осіб з інвалідністю внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання I і II груп, осіб з інвалідністю I і II груп з числа військовослужбовців і прирівняних до них осіб та осіб рядового і начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України

одиноких осіб з неповнолітніми дітьми, які проживають разом з ними

Зазначеним особам надається інше жите приміщення, у зв'язку з виселенням зі службового жилого приміщення, яке повинно знаходитись у межах даного населеного пункту і відповідати встановленим санітарним і технічним вимогам (частина друга статті 114, частина перша статті 126 Житлового кодексу України). При цьому в разі знесення будинку або переобладнання будинку (жилого приміщення) в нежилий, а також якщо будинок (жите приміщення) загрожує обвалом, наймачеві службового жилого приміщення може бути надано інше службове жите приміщення. Надання іншого службового жилого приміщення допускається також у випадках, передбачених статтею 102 цього Кодексу, в якій містяться положення щодо надання громадянам іншого жилого приміщення, якщо в результаті капітального ремонту займане ними жите приміщення не може бути збережене або його розмір істотно зміниться.

На нашу думку, вищезазначені гарантії та умови щодо осіб, які отримали службове житло під час дії Житлового кодексу України, повинні бути збережені в новому Законі «Про основні засади житлової політики», оскільки це відповідатиме встановленим конституційним гарантіям щодо житла.

Згідно з положеннями Житлового кодексу України будинки відомчого житлового фонду в містах і селищах міського типу підлягають поступовій передачі до відання місцевих рад у порядку і в строки, що визначаються Кабінетом Міністрів України. Жилі будинки, споруджені із залученням у порядку пайової участі коштів державних підприємств, установ, організацій, зараховуються (якщо інше не встановлено законодавством) до житлового фонду місцевих рад, коли функції єдиного замовника по спорудженню цих будинків виконував виконавчий комітет ради (стаття 5 ЖК України).

Відповідно до пункту 1 Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в Українській РСР, затвердженого постановою Ради Міністрів Української РСР від 4 лютого 1988 р. № 37 «Про службові жилі приміщення»⁹⁹, визначено порядок надання службових жилих приміщень в будинках державного і громадського житлового фонду і користування ними.

Нині чинне законодавство України не містить положень щодо формування фонду службових жилих приміщень та їх обліку, проте раніше означені питання, серед іншого, регулювалися Порядком надання державним службовцям службового житла, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 681¹⁰⁰ (був чинним з 18 липня 2012 року по 22 липня 2016 року).

Крім того, відповідно до положень Інструкції про організацію забезпечення і надання військовослужбовцям Служби безпеки України та членам їх сімей житлових приміщень, затвердженої Наказом Служби безпеки України від 6 листопада 2007 р. № 792¹⁰¹, фонд службових житлових приміщень у Службі безпеки України визначається, виходячи з кількості співробітників, які потребують службових житлових приміщень.

Відповідно до абзацу 2 пункту 1.1. Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в Міністерстві фінансів України та підпорядкованих йому органах та установах, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 16 лютого 2006 р. № 192¹⁰², фонд службових жилих приміщень для забезпечення працівників органів та установ Мініфіну формується з новозбудованого житла, звільнених жилих приміщень або квартир, придбаних у фізичних чи юридичних осіб.

У пункті 8 Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в Державній податковій службі України та її територіальних органах, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 10 червня 2021 р. № 338¹⁰³, фонд службових жилих приміщень для забезпечення працівників ДПС та її територіальних органів формується з новозбудованого житла, звільнених жилих приміщень або квартир, придбаних у фізичних чи юридичних осіб.

Поряд із цим, відповідно до статей 9–12 проекту Закону України «Про основні засади житлової політики»¹⁰⁴ житловий фонд України складає приватний житловий фонд, житловий фонд територіальних громад та державний житловий

⁹⁹ Про службові жилі приміщення : Постанова Кабінету Ради Міністрів УРСР від 4 лютого 1988 року № 37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-88-%D0%BF/ed20210608#Text>

¹⁰⁰ Порядок надання державним службовцям службового житла : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 року № 681. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2012-%D0%BF#Text>

¹⁰¹ Про затвердження Інструкції про організацію забезпечення і надання військовослужбовцям Служби безпеки України та членам їх сімей житлових приміщень : Наказ Служби безпеки України від 06. листопада 2007 року № 92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1308-07#Text>

¹⁰² Про затвердження Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в Міністерстві фінансів України та підпорядкованих йому органах та установах : Наказ Міністерства фінансів України від 16 лютого 2006 року № 192. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0246-06#Text>

¹⁰³ Про затвердження Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в Державній податковій службі України та її територіальних органах : Наказ Міністерства фінансів України від 10 червня 2021 року № 338. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1314-21#Text>

¹⁰⁴ Проект Закону України «Про основні засади житлової політики». Офіційний сайт Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35482.html>

фонд. Службове житло може надаватись із житлового фонду територіальних громад та державного житлового фонду.

Статтею 13 цього законопроекту регламентується, що формування житлових фондів здійснюється шляхом: будівництва нового житла; реконструкції існуючого житла, а також переведення нежитлових приміщень та будівель у житлові; передачі житла з приватної у державну власність та власність територіальних громад на підставах, визначених законом; передачі у власність територіальних громад житла, вилученого на підставі судових рішень або визнаного в установленому законом порядку безхазяйним або відумерлим; передачі з державної власності у власність територіальних громад житла, побудованого за рахунок коштів державного бюджету; набуття права власності на житло на інших підставах, не заборонених законодавством України (Рис. 11).

Рис. 11



При визначенні правового режиму службового житла слід приділити увагу питанням гарантій житлових прав громадян – користувачів службового житла. У зазначеному контексті позитивним є досвід Литви, де у статтях 6.616, 6.620–6.622 Цивільного кодексу¹⁰⁵ визначено гарантії щодо збереження за певною категорією осіб права користування службовим житлом або надання їм у користування іншого житла в разі настання певних обставин, у тому числі при звільненні.

Положеннями проекту Закону України «Про основні засади житлової політики»¹⁰⁶ такі гарантії мають бути передбачені в сенсі перехідних щодо осіб, які на час прийняття даного закону та втрати чинності ЖК України є особами, на

¹⁰⁵ Civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo 2000 m. liepos 18 d. Nr. VIII-1864. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.107687>

¹⁰⁶ Проект Закону України «Про основні засади житлової політики». Офіційний сайт Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35482.html>

яких поширюються гарантії, зазначені у статтях 125, 126 ЖК України. Актуальним є те, що на сьогодні не врегульовано нормами житлового законодавства або іншим спеціальним законодавством України щодо можливості передачі (підвідомчості) службового житла між державними органами, органами місцевого самоврядування та навпаки в разі, якщо особа, яка його отримала, змінила своє місце роботи в межах одного населеного пункту, але її новим місцем роботи є орган публічної влади (апарат органу), тобто така особа продовжує виконувати (брати участь у виконанні) функцій держави або місцевого самоврядування.

Окремої уваги потребують питання забезпечення житлових прав громадян у контексті вирішення **проблем застарілого житлового фонду**.

Слід зазначити, що в Концепції державної житлової політики 1995 року¹⁰⁷ слушно акцентувалося, що спорудження, реконструкція та утримання житла є одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку країни, важливим фактором зниження соціальної напруженості в суспільстві. А одним з основних напрямів державної житлової політики визначалася ліквідація ветхого і аварійного державного житлового фонду, розширення реконструкції і модернізації житлового фонду старої забудови, розселення квартир, в яких мешкають двоє або більше наймачів. Ці питання закономірно піднімалися в попередніх законодавчих ініціативах, зокрема, у проектах однойменних законів про основні засади державної житлової політики 2009¹⁰⁸ і 2013¹⁰⁹, а також отримували певні урядові механізми для реалізації, зокрема в постанові Кабінету Міністрів України 1999 року «Про заходи щодо реконструкції житлових будинків перших масових серій» (Програма реконструкції житлових будинків перших масових серій)¹¹⁰.

Ці напрями державної житлової політики нині залишаються вкрай актуальними. Так, за даними Державної служби статистики, в Україні налічується близько 45 500 старих та 16 800 аварійних будинків¹¹¹, переважна більшість яких споруджена в повоєнні роки у великих містах включно до середини 1970-х років, і нині вони мають критичні показники фізичного зносу. Із 200 000 багатоквартирних будинків майже 12 % були зведені в 1919–1945-х роках, кожен четвертий будинок – у 1946–1960-х роках, ще майже чверть – у 1960-х роках, понад 67 000 будинків споруджені протягом 1960–1980-х років.

При цьому варто зауважити, що до повномасштабного вторгнення РФ (станом на 01.01.2022) ветхий житловий фонд складав 38 875 будинків, а

¹⁰⁷ Концепція державної житлової політики схвалена Постановою Верховної Ради України N 254/95-ВР від 30 червня 1995 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁰⁸ Про основні засади державної житлової політики : Проект Закону України від 18 червня 2009 року № 9723/0/52-09. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4676&skl=7

¹⁰⁹ Про основні засади державної житлової політики : Проект Закону України від 24 жовтня 2013 року № 3498. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JG2P600A>

¹¹⁰ Про заходи щодо реконструкції житлових будинків перших масових серій : Постанова Кабінету Міністрів України (Програма реконструкції житлових будинків перших масових серій) від 14 травня 1999 року № 820 (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-99-%D0%BF#Text>

¹¹¹ Гірак Галина. Хрущовкам – нове життя: який досвід Україна може перейняти у Європи. Сайт Korrespondent.net. 14.05.2024. URL: <https://ua.korrespondent.net/articles/4686675-khrushchovkam-nove-zhyttia-yakui-dosvid-ukraina-mozhe-pereiniaty-u-yevropy>

аварійний житловий фонд – 16 252 будинки¹¹². Тому серед можливих викликів є висока ймовірність повторного руйнування новозбудованого або відновленого застарілого житлового фонду та комунальної інфраструктури, а також те, що деякі міста перебувають у тимчасовій окупації, що не дозволяє навіть належно оцінити масштаби руйнувань.

Тобто необхідність оновлення житлового законодавства також стосується гарантій забезпечення права громадян на житло при прийнятті рішень про реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду, відчуження житла для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, що має здійснюватися виключно на основі закону. У законі мають бути передбачені механізми та способи реалізації права на житло саме для власників/співвласників (користувачів, наймачів) об'єктів застарілого житлового фонду, участь у цих правовідносинах держави (органів державної влади) та органів місцевого самоврядування (їх виконавчих органів). Актуальними можуть бути також запровадження понять (механізмів, процедур) реновації житлового фонду та редевелопменту житлового фонду з відповідним визначенням похідних понять для їх практичного застосування разом із визначенням критеріїв зношеності об'єктів, які відповідно співвідносяться з такими визначеннями, та наданням спеціальних повноважень центральному органу влади (щодо створення державного реєстру даних) для надання житловому об'єкту відповідного статусу.

У реалізації державної житлової політики, зокрема в частині вирішення проблеми застарілого житлового фонду, ключова роль має бути відведена органам місцевого самоврядування через спеціальні місцеві програми на основі державної програми, спрямованої саме на реконструкцію (реновацію, редевелопмент) застарілого житлового фонду. У зв'язку з наведеним, слід підкреслити важливість належного нормативного регулювання порядку та компенсацій щодо відселення мешканців з об'єктів застарілого житлового фонду (у тому числі, реконструкції інфраструктурних об'єктів через державні та місцеві інвестиції), а також, враховуючи зарубіжний (європейський) досвід, запровадження місцевих програм кредитування під понижені банківські відсотки або безвідсоткового кредитування, включаючи забезпечення вимог енергоефективності будівель реконструйованого (реновованого) застарілого житлового фонду.

Порядок реалізації Концепції та очікувані результати її реалізації

Представлене бачення перспектив розвитку житлового законодавства не претендує на завершеність і вичерпність проблематики житлового законодавства, яка, на нашу думку, потребує подальших обговорень у фаховому середовищі із залученням політиків, науковців, стейкхолдерів, інших зацікавлених груп осіб.

¹¹² Офіційний сайт Державної служби статистики України. Демографічна та соціальна статистика / Населені пункти та житло. URL: https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/if.htm

Разом із тим, виходячи з цілей державної житлової політики, її концептуалізація має відбуватися на основі здійснення «соціальної» переорієнтації житлової сфери й реінтеграції її в загальну систему соціально орієнтованої ринкової економіки. Реалізація державної житлової політики має відбуватися на основі її правового визначення у відповідному законі. У цьому плані представлений на громадське обговорення проект Закону України «Про основні засади житлової політики»¹¹³ заслуговує на підтримку та в цілому може бути взятий за основу як базовий для формування напрямів розвитку житлового законодавства. У зв'язку з цим та беручи до уваги запропоновані вище висновки, вважаємо, що подальший розвиток житлового законодавства має відбуватися шляхом визначення в законах правового режиму державного, комунального (муніципального) і приватного житлового фонду; інституту службового, (та) відомчого житла; розробки нових підходів у питаннях соціального житла, розробки нового закону про житловий фонд соціального призначення та про оренду соціального житла (Рис. 12).

Рис. 12



Це має створити нормативне підґрунтя для розвитку сегмента доступного й соціального житла різної категоріальності, а отже – вирішення проблем із чергами на отримання житла пільговими категоріями осіб. Цей сегмент житлової нерухомості має формуватися за рахунок житлових фондів різних форм власності, у тому числі приватної. У зв'язку з цим необхідно передбачити в податковому законодавстві різні моделі оподаткування об'єктів житлової нерухомості. Крім того, правові засади фінансово-кредитних механізмів й управління майном при будівництві житла та операціях із нерухомістю мають враховувати особливості розвитку сегмента доступного й соціального житла.

Потребують перегляду визначені в законодавстві підходи до вирішення проблеми застарілого житлового фонду, передусім у частині захисту житлових прав громадян. Вирішення соціально чутливих питань, наприклад формування

¹¹³ Проект Закону України «Про основні засади житлової політики». Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35482.html>

тарифів на житлово-комунальні послуги, має отримати в законодавстві України більше гарантій публічності їх процедур.

Враховуючи комплексний характер галузі житлового права, паралельно увага має бути приділена також суміжним галузям та інститутам, передусім цивільного та господарського права, права соціального забезпечення, податкового, банківського й містобудівного, а також земельного та екологічного права. Системний підхід дозволить напрацювати цілісну модель розвитку та реалізації житлової політики в актах законодавства відповідно до окреслених стратегічних цілей реформування сектору житла в Україні з урахуванням викликів, пов'язаних із російською агресією проти нашої держави, а також глобальних цілей сталого розвитку.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.