



Світлана СИНЧУК¹,
Володимир БУРАК²

ПРАВО НА ЖИТЛО: СОЦІАЛЬНИЙ ВИМІР

Представлено соціальний аспект права особи на житло. На підставі конституційних норм та чинного законодавства України досліджуються зміст та можливі форми реалізації цього права. Мета статті полягає в аналізі ефективності юридичного інструментарію реалізації права на житло, який функціонує в Україні та відповідності основних внутрідержавних законодавчих характеристик цього права європейським соціальним стандартам, які визначені Європейською соціальною хартією (переглянутою). Застосувавши формально-логічний та порівняльний методи для з'ясування узгодженості правових норм, обґрунтовано потребу реформування законодавства, яке регулює сферу соціально-житлових (некомерційних) правовідносин. Запропоновано відповідні зміни до законодавства. З'ясовано сутність таких правових характеристик житла, як: «придатність для проживання», «призначення для постійного та тимчасового проживання». Критично проаналізовано українське законодавство, яке визначає соціальну стандартизацію реалізації права на житло. На базі житлового та соціального законодавства, а також рішення Конституційного Суду України з'ясовано дієвість чинної

¹ докторка юридичних наук, доцентка,
професорка кафедри соціального права,
Львівський національний університет імені Івана Франка,
svitlana.synchuk@lnu.edu.ua,
<https://orcid.org/0000-0003-2711-5919>.

² кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри соціального права,
Львівський національний університет імені Івана Франка,
volodymyr.burak@lnu.edu.ua,
<https://orcid.org/0000-0002-3511-0555>.



конституційної норми, яка визначає гарантії реалізації права на житло та закріплює обов'язок нашої держави створити умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти його в оренду. Серед шляхів удосконалення юридичного механізму реалізації права на житло відзначено такі, як-от: розвиток в Україні соціального (некомерційного) найму житла; переформатування цільового напрямку програм державної підтримки з надання житла у власність на програми ефективної оренди (найму); розроблення загальнодержавної концепції програм державної підтримки реалізації громадянами в Україні права на житло; систематизація законодавства, що регулює соціальні (некомерційні) способи реалізації громадянами в Україні права на житло, зокрема перегляд доцільності функціонування Житлового кодексу України в чинній редакції.

Ключові слова: житлові державні соціальні стандарти, соціальний (некомерційний) найм, придатність для житла, належний рівень житла, державна підтримка реалізації права на житло.

Житло в соціальному вимірі цього правового поняття є складником достатнього життєвого рівня особи (сім'ї), забезпечення якого Україна як соціально-правова держава проголосила своїм зобов'язанням відповідно до міжнародних, європейських та внутрідержавних норм (ст. 48 Конституції України [1], п. 1 ст. 25 Загальної декларації прав людини [2], п. 1 ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права [3], ст. 31 Європейської соціальної хартії (переглянутої) [4] (далі — ЄСХ (переглянута). А Міжнародна організація праці (далі — МОП), визначаючи стандарти основних завдань та норм соціальної політики держав та ухвалюючи Конвенцію № 117, серед основних потреб людини, які повинні бути враховані як напрямки позитивних зобов'язань держави, визначила потребу в забезпеченні кожного житлом [5].

Будучи соціальним за своєю природно-правовою сутністю, право на житло перебуває у п'ятірці прав людини (нарівні із правами на соціальне забезпечення, працю, освіту, достатній життєвий рівень), які, за даними соціологічних опитувань, визначають гострі соціальні потреби кожної людини. 51 % респондентів вважає, що забезпечення їх житлом є проблемою та потребує вирішення [6]. Офіційної загальнодержавної та загальнодоступної статистики потреб громадян у житлі в Україні не ведеться з 2015 року, незважаючи на існування Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Здебільшого узагальнення офіційних даних здійснюється в межах кожної окрема адміністративно-територіальної одиниці або ж щодо окремих соціально-правових груп (для прикладу, на державному рівні визнано гостру необхідність в офіційній інформації щодо об'єктивних даних забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб [7]).



Питання реалізації громадянами в Україні права на житло продовжує залишатися актуальним як у контексті створення належного юридичного механізму забезпечення цього права, так і у призмі відповідності сутності та обсягу цього права європейським соціальним стандартам. Про гостроту проблеми свідчить також назва та зміст постанови Верховної Ради України від 22 вересня 2021 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення реалізації права громадян на житло» [8], ухваленої «з метою забезпечення реалізації права громадян на житло, передбаченого статтею 47 Конституції України та статтею 31 Житлового кодексу Української РСР» [9].

У сучасній юридичній літературі право на житло є об'єктом різних за галузевими спрямуваннями досліджень. Ґрунтовний аналіз наукових праць та висновків вчених щодо конституційного права на житло проведено в дослідження І. І. Федорчука [10]. Вчені розглядають специфіку реалізації права на житло окремих соціальних чи професійних груп (І. П. Волошин [11], А. Р. Мельник [12] та ін.); внутрідержавні та європейські механізми реалізації права на житло (К. С. Борисова [13], О. В. Піщик [14] та ін.). Водночас сучасна доктрина соціального права все ще потребує академічних розробок у царині соціально-житлового забезпечення громадян як способу реалізації права людини на житло, що забезпечує гідний рівень її існування.

Метою статті є з'ясування сутності права особи на житло через призму відповідності українського житлового законодавства європейським соціальним стандартам та пошуку шляхів удосконалення юридичного механізму забезпечення цього права в Україні.

Методологічно спрямовуючою для нашого дослідження є категорія «права на житло», а об'єктом аналізу — зміст конституційних та відповідних їм законодавчих норм, що визначають засади юридичного механізму реалізації одного із основних прав людини.

Ч. 1 (перше речення) ст. 47 Конституції України закріплено право кожного на житло. Із змісту ч. 1 ст. 379 Цивільного кодексу України виділяємо правові характеристики «житла» як об'єкта конституційно закріпленого соціального права людини. Таким є житловий будинок, квартира чи інше житлове приміщення³, які призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання в них [15]. Аналогічне за змістом визначення житла міститься у Законі України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» [16].

Цивільно-правове визначення «житла» містить загальні ознаки досліджуваного поняття, які корелюють зі всіма законодавчо визначеними в Україні видами житла та застосовуються в інших видах правовідносин із

³ Лексеми «жилий» і «житловий» хоч і подібні за звучанням, але різні за значенням, тобто є не синонімами, а паронімами. Словосполучення матимуть різне значення: житловий будинок — той, що призначений для життя людей (житловий кодекс, житловий будинок, житловий фонд, житлова площа), жилий будинок — той, у якому живуть люди; заселений, обжитий (за О. Авраменком). Враховуючи наведене, в тексті статті використано лексему «житловий» щодо приміщень, незважаючи на те, що Житловий кодекс Української РСР та низка інших законодавчих актів послуговуються лексемою «жилий» — прим. ред.



реалізації конституційного права на житло, як-от: щодо забезпечення соціального житлом (ст.ст. 1, 3 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» [17]), тимчасовим житлом (ст.ст. 132¹, 132² Житлового кодексу Української РСР (далі — ЖК УРСР)) [9], соціальним гуртожитком (ч. 4 ст. 1 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»); реалізації права на житлову кімнату в гуртожитку (п.п. 4, 6 ст. 1¹ Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» [18]) чи на доступне житло (Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» [19]); щодо забезпечення кімнатою в соціальному готелі (ч. 1 ст. 22 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей») [20].

Важливо наголосити, що ЖК УРСР, покликаний врегулювати весь комплекс правовідносин, пов'язаних із реалізацією права громадянами на житло, не визначає ані змісту конституційно проголошеного права, ані поняття «житло». Він послуговується термінами «житловий фонд», «жилі приміщення» (ст.ст. 4, 31 ЖК УРСР) та «житлові права громадян» (ст. 9 ЖК УРСР). Аналіз змісту норм зазначеної статті підтверджує висновок, що вона пропонує перелік способів реалізації права на житло (безстрокове користування, забезпечення постійним житлом у власність, компенсації за належне громадянам для отримання жила приміщення). Водночас тут не встановлені правові характеристики житла, не закріплено їхні види та видові стандарти щодо суб'єктів, нормування, зокрема і соціального, процедури реалізації права на кожен із видів житла тощо. Зазначені питання розкидані та визначені у значній кількості різноманітних нормативно-правових актів (законів та підзаконних нормативно-правових актів), що, безумовно, ускладнює правореалізаційний механізм як для правоможних, так і для соціально зобов'язаних суб'єктів.

Юридична категорія, яка відповідно до законодавства України позначає вид житла (для прикладу, «соціальне житло» тощо) як об'єкта права особи, визначає специфіку правового механізму реалізації цього права. Наведені вище види житла, право на які кожен спроможний реалізувати базуючись, передусім, на нормах Конституції України, повинні відповідати спеціальним характеристикам, зокрема: невід'ємною властивістю категорії «житло» в соціальному її вимірі є цільове призначення — для проживання, а також — придатність для постійного та тимчасового проживання.

За законодавством України приміщення, яке вважатиметься житловим, придатним для проживання, повинно відповідати будівельним нормам ДБН В.2.2-15:2019 «Житлові будинки. Житлові приміщення» [21].

Цільове призначення «для проживання» в соціальному вимірі окреслене через визначення стандартів забезпечення громадян житлом, які різняться між собою та диференціюються залежно від виду житла чи способу реалізації особою права на нього.

Аналіз норм свідчить, що вітчизняна законодавча стандартизація коректних нормативів житла є непорядкованою як за розмірами, так і за джерелами закріплення. Відповідно до ст. 47 ЖК УРСР норма житлової площі на одну особу становить 13,65 м², а незабезпечення такою площею



надає особі право стати на облік як такій, що потребує поліпшення житлових умов (ст. 34 ЖК УРСР) [9]. Мінімальною нормою житла в гуртожитках, соціальних гуртожитках та в житлових приміщеннях з фондів житла для тимчасового проживання (реч. 2 ч. 4 ст. 132¹ ЖК УРСР) встановлено 6 м² житлової площі на одну особу. Двадцять два квадратні метри загальної площі на сім'ю із двох осіб і додатково 9,3 м² загальної площі на кожного іншого члена сім'ї легалізовано для забезпечення квартирами, садибними (одноквартирними) будинками із житлового фонду соціального призначення [22]. Нормативна житлова площа, що може бути відшкодована в межах програми доступного житла, відповідає програмам приватизації житла, соціальних субсидій на житлово-комунальні послуги тощо (21 м² на особу й 10,5 м² на сім'ю). Ще інші нормативи містяться у Податковому кодексі України, де у пп. 266.4.1 п. 266.4 ст. 266 вказано соціальну норму неоподаткованої нерухомості особи (для прикладу, для квартири/квартир вона становить 60 м²; для житлового будинку/будинків — 120 м²) [23]. Відзначимо, що такі нормативи визначаються на одну особу-власника та не залежать від кількості осіб, які в цьому житлі проживають. Тож у законодавстві України спостерігаємо неоднаковий підхід нормування «соціальних житлових метрів».

Наведені податкові норми важливі також у контексті зіставлення понять «право на житло» та «право на житлову нерухомість», а також свідчить про конкуренцію соціального та комерційного змісту поняття «права на житло».

Зважаючи на вищезазначене, варто погодитися із запропонованою у науковій літературі (І. П. Волошин) тезою про необхідність законодавчого визначення у Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування нормативом визнання особи такою, що потребує соціального захисту у сфері житлових відносин та нормативом забезпечення громадян соціальним житлом [11]. Однак, на нашу думку, наведена пропозиція потребує розширення в контексті диференціації законодавчих соціальних нормативів забезпечення осіб житлом залежно від призначення (для постійного чи тимчасового використання), а також через призму його соціально-правової чи цивільно-правової природи. Чинний Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» не містить жодної норми, яка б стандартизувала механізм реалізації особами в Україні права на житло, що особливо проблемно відчутно в рамках державних та муніципальних некомерційних житлових програм. Зазначений Закон України варто доповнити нормами, які б забезпечували реалізацію конституційного права на житло відповідно до стандартів ст. 31 ЄСХ (переглянутої).

Наявність визначених законодавчих стандартів забезпечення житлом є невід'ємним складником виконання державою ч. 1 ст. 31 ЄСХ (переглянутої). У Висновку щодо України (2019 рік) Європейський комітет соціальних прав наголошує на необхідності подання інформації щодо соціального нормування житла в законодавчій процедурі реалізації особою права відповідно до п. 1 ст. 31 ЄСХ (переглянутої). Також Комітет робить наголос,



що розмір житла повинен відповідати кількості осіб, величині домогосподарства та стосуватися як новобудов, так і вторинного ринку житла [9].

Інший критерій — придатність, характеризує відповідність житла «стандартам проживання», що за змістовним наповненням не збігається зі змістом поняття «соціальне нормування». У вимірі європейських соціальних стандартів «придатність» є тотожним поняттю «житло належного рівня». Аналіз Висновків Європейського комітету соціальних прав за Національними доповідями Урядів держав-учасниць ЄСХ (переглянутої) щодо реалізації положень п. 1 ст. 31 ЄСХ (переглянутої) свідчить, що будь-яке приміщення, яке розглядається як тимчасове чи постійне житло для особи, повинно відповідати таким характеристикам, як-от: безпечність за санітарними та медичними показниками, наявність основних зручностей (води, опалення, вивезення сміття, санітарії та електрики), структурна безпечність та непереповненість [24]. Незабезпечення житлом з відповідними характеристиками має наслідком ухвалення Європейським комітетом соціальних прав висновку про невідповідність ситуації в державі положенню рецензованої статті ЄСХ (переглянутої). Прикладом тут також може слугувати Висновок Європейського комітету із соціальних прав (2011 рік) щодо Третьої національної доповіді України, де сказано: «Національна ситуація не відповідає положенню ЄСХ (переглянутої), оскільки відповідно до п. 1 ст. 31 доступним є житло, яке є санітарно та медично безпечним, тобто має всі основні зручності, такі як: вода, опалення, вивезення сміття, санітарія та електрика, — є структурно безпечним та непереповненим [25]. А у Висновку 2019 року стосовно України щодо зобов'язань за ч. 1 ст. 31 Європейський комітет соціальних прав наголошує на необхідності функціонування в державі органів, які перевіряють наявність та дотримання стандартів належного рівня житла [24].

Характеристики будь-якого житла на придатність його для проживання повинні бути відмінними, зважаючи на призначення — для постійного чи тимчасового проживання. Варто відзначити, що наша спроба розмежувати житло, призначене для постійного та тимчасового проживання, на підставі норм чинного законодавства виявилися безуспішною.

Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» [26] лише легалізовано два поняття:

1) місце перебування особи (яке є нетотожним «тимчасовому проживанню», щонайменше термінологічно) — житло або спеціалізована соціальна установа для бездомних осіб, інший надавач соціальних послуг з проживанням, у якому особа, яка отримала довідку про звернення за захистом в Україні, проживає строком менше шести місяців на рік або отримує соціальні послуги;

2) місце проживання — житло з присвоєною у встановленому законом порядку адресою, в якому особа проживає, а також заклад для бездомних осіб, інший надавач соціальних послуг з проживанням, стаціонарна соціально-медична установа та інші заклади соціальної підтримки (догляду), у яких особа отримує соціальні послуги.



Передусім, постійне проживання особи можливе у житлі, яке є її (чи члена її сім'ї) власністю та передбачає безстрокове користування, володіння та можливість розпоряджатися майном. Водночас постійність проживання через користування житлом не означає безстроковість. Вона визначається фактом тривалого проживання та обмежується строком дії терміну договору найму житла будь-якого виду. Із аналізу ст. 127 ЖК УРСР виснуємо, що жила кімната в гуртожитку є окремим житловим приміщенням у гуртожитку, призначеним та придатним для постійного проживання в ньому (п. 4 ст. 1¹).

Згідно із українським законодавством придатними винятково для тимчасового проживання є заклади соціального призначення, зокрема: соціальні готелі, тимчасове житло, яке надається відповідно до ЖК УРСР, соціальний гуртожиток. Так, ч. 1 ст. 22 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» пропонує визначення соціального готелю як закладу соціального захисту для проживання бездомних осіб, який має у своєму складі окремі номери (кімнати) та до якого приймаються бездомні особи, які працюють чи мають інше постійне легальне джерело доходу, однак недостатнє для оренди (найму) чи купівлі житла [20]. Серед завдань соціального готелю — забезпечення бездомних осіб тимчасовим житлом [27]. Нормою ст. 127 ЖК УРСР передбачено існування «спеціальних гуртожитків» для тимчасового проживання осіб. Користування тимчасовим житлом як спосіб реалізації права на житло здійснюється відповідно до ст.ст. 132¹, 132² ЖК УРСР та підзаконних актів. Житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання вважаються житлові приміщення, які пристосовані для тимчасового проживання громадян, які не мають або втратили постійне місце проживання (ч. 1 до ст. 132¹ ЖК УРСР). Соціальним гуртожитком є заклад для тимчасового проживання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, віком від 15 до 18 років, а також осіб з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, віком від 18 до 23 років, метою діяльності якого є створення умов для соціальної адаптації осіб, що в ньому проживають, та їх підготовка до самостійного життя [17]. Наведемо інше визначення, яке підтверджує цільове призначення соціального гуртожитку: це — різновид соціального житла, яке надається громадянам України на час їх перебування на соціальному квартирному обліку за умови, що таке житло є єдиним місцем їхнього проживання [28].

Соціальні реалії України свідчать, що законодавче розмежування житла за цільовим призначенням не несе реального навантаження. Так, наявна в Україні соціально-економічна детермінанта («скорочення обсягів будівництва житлових будинків за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, припинення такого будівництва за кошти підприємств, установ, організацій») призвела до факту, що гуртожиток з тимчасового місця проживання особи фактично став місцем її постійного проживання. На цьому, зокрема, наголошується в окремій думці судді Конституційного Суду України Г. В. Юровської [29] стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Приватного акціонерного товариства



«Чернігівоблбуд» щодо відповідності Конституції України (конституційності) пп. «б» п. 1 ч. 3 ст. 14 Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків».

Суб'єктом права на житло в соціальному його вимірі ч. 1 ст. 47 Конституції України визначено «кожного». Таке трактування відповідає загальноєвропейській парадигмі соціальних прав — заборона дискримінації у механізмі забезпечення цими правами всіх осіб. Зокрема, трактуючи право на житло, Європейський комітет соціальних прав акцентує на необхідності реалізації права на житло без будь-якої дискримінації, як визначено ст. Е ЄСХ (переглянутої). У своєму Висновку стосовно України Комітет наголосив на недостатності інформації у Національній доповіді України 2010 року про дотримання принципу недискримінації в національній процедурі реалізації права на житло та звернувся із проханням зазначити, чи гарантовано рівне ставлення до іноземців, які легально проживають та регулярно працюють в Україні щодо доступу до доступного житла [30].

В Україні чинною є ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [31], на яку покликаються у Сьомій національній доповіді Уряду України (2013 року) [32, визначено, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, — за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування, мають право на визнання їхньої правосуб'єктності та основних прав і свобод людини.

Законодавство України, яке передбачає механізм здійснення права на житло, окреслює винятки. За соціальними програмами або програмами державної підтримки, правоможними суб'єктами визначено громадян України. Приклади містяться в законодавстві про забезпечення соціальним житлом [17], про реалізацію права на житло на умовах фінансового лізингу та іпотечного кредитування за рахунок власних та залучених коштів [33]; про державну підтримку щодо отримання доступного житла [19] чи житла з фондів для тимчасового проживання (ст. 132¹ ЖК УРСР) [9].

Аналіз документів, пов'язаних із застосуванням ЄСХ (переглянутої), свідчить, що реалізація її положень вимагає, щоб держави-учасниці вживали юридичні заходи (юридичні гарантії), надавали ресурси (економічні гарантії) та запроваджували організаційні процедури (організаційно-правові гарантії), які є необхідними для повного здійснення задекларованих у ній прав [34]. У цьому контексті фундаментальною є норма ч. 2 ст. 47 Конституції України, де закріплено, що держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Створення юридичного механізму реалізації будь-якого права людини, передусім, потребує законодавчого визначення сутності та структури конкретного права. В українському законодавстві такі норми відсутні. Ст. 1 ЖК УРСР «Право громадян України на житло» містить перелік засобів забезпечення цього права. До того ж, станом на тепер ЖК УРСР не охоплює



всі способи реалізації права на житло, містить застарілі норми та потребує оновлення, зважаючи на цивільно-правовий та соціально-правовий механізми реалізації цього права. Цитуємо: «Це право забезпечується розвитком і охороною державного і громадського житлового фонду, сприянням кооперативному та індивідуальному житловому будівництву, справедливим розподілом під громадським контролем житлової площі, яка надається в міру здійснення програми будівництва благоустроєних жител, наданням громадянам за їхнім бажанням грошової компенсації за належне їм для отримання житлове приміщення для категорій громадян, визначених законом, а також невисокою платою за квартиру і комунальні послуги» [9].

Ст. 9 ЖК УРСР має назву «Житлові права громадян» [9], однак у ній йдеться про способи отримання/набуття громадянами житла, обмеження щодо припинення права на житло через виселення та випадки можливого обмеження права на житло.

Із норми ч. 2 ст. 47 Конституції України випливає декілька тез, які потребують ґрунтовного студіювання.

Перша — житло може бути об'єктом права власності або ж бути об'єктом найму.

Світова практика свідчить, що здебільшого право на житло громадянами реалізується через найм житла. Так, для прикладу 2/3 населення Відня орендує квартири в муніципалітеті та неприбуткових організаціях (так звана соціальна (некомерційна) оренда). Ще частина послуговується комерційною орендою.

В Україні з 16 млн 883 тис. 468 квартир лише 38 тис. 913 квартир перебувають у комунальній власності. У приватній власності — 96 % житлового фонду, 4 % — в комунальній, ще 1,5 % — відомче житло [35]. Таке зіставлення пояснюється також і проведеною свого часу приватизацією житлового фонду, в т.ч. і житлових приміщень гуртожитків. За висновками Президента Ліги експертів України приватизовані свого часу житлові приміщення могли слугувати основою для розвитку житлового фонду — об'єкта соціального (некомерційного) найму [36].

Проведене 2019 року дослідження показало, що 90 % українців, які потребують забезпечення житлом, не мають достатньо коштів для цього, а отже, актуальним є впровадження в Україні інших ефективних способів реалізації їхнього права на житло.

Світовий досвід свідчить про необхідність одночасного функціонування комерційної та соціальної оренди житла [37]. Законодавчі основи комерційної (приватної) оренди сьогодні впорядковані в Україні. Водночас соціальна оренда, хоч і передбачена, однак норми, які її передбачають, не систематизовані.

Постає питання впровадження в Україні ринку комерційного орендного житла та резервів соціально-орендованого житла. Концепція державної політики щодо досягнення цілі 10.4 «Українці мають комфортне житло» серед причин нерозв'язаності проблеми забезпечення громадян житлом називає «відсутність прозорого ринку орендного житла та переважна спрямованість громадян та програм на придбання житлової нерухомості у вла-



сність» [38]. Різні правові режими відносин найму житла вказані при законодавчому визначенні поняття «користування (використання) житловим приміщенням у гуртожитку на правових підставах, визначених Законом України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитку».

Правовими підставами його виникнення названо:

- 1) договір найму жилого приміщення, укладеного на підставі спеціального ордера, виданого згідно зі ст. 129 ЖК УРСР;
- 2) договір оренди житла, укладеного згідно зі ст.ст. 810, 811–813 Цивільного кодексу України [17].

Конституційна норма (ч. 2 ст. 47 Конституції України) є базовою і для відносин взаємодії держави чи за її сприянням із іншими суб'єктами у сфері реалізації права кожного громадянина на «побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду» за державної підтримки.

Друга (теза) — соціально-правою проблемою є той факт, що не всі громадяни можуть скористатися програмами державної підтримки. Для прикладу, в Україні окремо діють чи діяли Державні програми:

- 1) Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013–2023 роки [39];
- 2) Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки [40] (не реалізована);
- 3) Державна програма «Соціальне житло» (схвалена 2005 р., однак не реалізована) [41];
- 4) державна підтримка будівництва доступного житла, запроваджена згідно із Законом України «Про запобігання впливу фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» [20].

Через цільові субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам реалізується програма «Житло для внутрішньо переміщених осіб» [42] або надання житла дітям-сиротам чи дітям, позбавленим батьківського піклування [43].

Законодавство України не має системної взаємоузгодженої концепції функціонування програм державної підтримки забезпечення громадян житлом. Складається враження, що вони ухвалюються хаотично та часто зумовлені певними конкретними соціально-історичними реаліями резонансного характеру.

Недоліком вважаємо також, що програми державної підтримки передбачають лише один спосіб реалізації громадянами права на житло — набуття його у власність. Так, відповідно до Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» право на отримання державної підтримки вважається використаним з дати одержувачем отримання громадянином такого житла у власність [20]. Вважаємо, що ефективні програми державної підтримки реалізації права на житло потрібно ухвалювати і у сфері як комерційного, так і соціального найму житла.

Третя (теза) — конституційна засада, яка формує основу всього юридичного механізму забезпечення права на житло, передбачає гостроту впорядкування українського законодавства у сфері житлових відносин. Сфера



відносин, яка охоплюється чинністю зазначеної конституційної норми, містить два види відносин: з приватноправовим та публічно-правовим режимом. Безумовно, цивільно-правові механізми реалізації права на житло регулюються Цивільним кодексом України та жодного стосунку до соціально-правових механізмів (соціально-публічного правового режиму) не мають (не охоплюються кліше «соціальний вимір права на житло»). Натомість, законодавство, яке регулює питання реалізації права на житло за некомерційними або ж соціальними програмами є несистематизованим, містить значну кількість нормативних актів та потребує впорядкування.

Продовжує бути чинним ЖК УРСР, який дефакто є рудиментом старої радянської системи реалізації права на житло та не виконує функцію «регулювання відносин житлового забезпечення». Окрім нього, діє щонайменше шістнадцять нормативно-правових актів, законів України, які регулюють надання житла за різними спеціальними соціальними чи професійними програмами.

Четверта (теза) — в системному зв'язку із конституційно-проголошеним головним обов'язком держави-утвердження і забезпечення прав і свобод людини Конституційний Суд України визначив зміст позитивного обов'язку держав у механізмі реалізації прав людини, що корелює із змістом досліджуваної норми та полягає «у розробці відповідного нормативно-правового регулювання; впровадженні ефективної системи захисту життя, здоров'я та гідності людини; створенні умов для реалізації людиною її фундаментальних прав і свобод; гарантуванні порядку відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушень конституційних прав людини; забезпеченні невідворотності відповідальності за порушення конституційних прав людини [44].

В Україні дотепер відсутній правовий механізм визначення шкоди, заподіяної особі, нестворенням належної процедури реалізації права на житло, не кваліфіковано зміст порушення конституційного права на житло, не передбачено персоніфікованого зобов'язання конкретних суб'єктів та відповідальності за вчинення такого порушення.

Важливим у контексті виконання задекларованого державою свого обов'язку визначити обсяг шкоди та міру відповідальності за відсутність нормативного та організаційного процедурного механізму реалізації права на житло. Про тривале невиконання свідчить і зміст постанови Верховної Ради України 2021 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення реалізації права громадян на житло» [8].

Аналіз ефективності юридичного інструментарію реалізації соціального права особи на житло, який функціонує в Україні, та відповідності основних внутрідержавних законодавчих характеристик цього права європейським соціальним стандартам, свідчить про потребу вдосконалення юридичного механізму забезпечення цього права. Серед шляхів удосконалення бачимо, зокрема, такі: розвиток в Україні соціального (некомерційного) найму житла; переформатування цільового напрямку програм державної підтримки з надання житла у власність на програми ефективної оренди (найму); розроблення загальнодержавної концепції програм дер-



жавної підтримки реалізації громадянами в Україні права на житло; систематизація законодавства, що регулює соціальні (некомерційні) способи реалізації громадянами в Україні права на житло, зокрема перегляд доцільності функціонування Житлового кодексу УРСР у чинній редакції.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 26.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://bit.ly/2LXJAqz>.
2. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
3. Про економічні, соціальні і культурні права. Міжнародний пакт ООН від 16.12.1966 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3NbVXtP>.
4. Європейська соціальна (переглянута) хартія від 03.05.1996 р. ратифіков. Законом України від 14.09.2006 р. № 137–V. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/38vtsLv>.
5. Про основні цілі та норми соціальної політики. Конвенція Міжнародної організації праці від 22.06.1962 р. № 117. *Офіційний вісник України*. 2015. № 80. Ст. 2660.
6. Українці активніше захищають свої права: результати опитування (11.12.2020). *Профспілка працівників освіти і науки України*. URL : <https://bit.ly/3lci3mJ>.
7. Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження середньострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2024 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2021 р. № 1364–р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3wnIQBL>.
8. Про невідкладні заходи щодо забезпечення реалізації права громадян на житло. Постанова Верховної Ради України від 22.09.2021 р. № 1766–IX. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3wbUwsf>.
9. Житловий кодекс Української УРСР від 30.06.1983 р. № 5464–X. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3NhPPTD>.
10. Федорчук І. І. Конституційне право на житло як предмет сучасного вітчизняного наукового дискурсу. *Держава і право. Юридичні науки*. Вип. 87. Київ, 2020. С. 42–53.
11. Волошин І. П. Соціальний захист малозабезпечених осіб в Україні. Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Львів, 2020. 240 арк.
12. Мельник А. Р. Забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей жилими приміщеннями за житловим законодавством України. Дис. ... д-ра філос. (081 Право). Київ, 2021. 203 арк.
13. Борисова К. С. Конституційні засади забезпечення права на житло. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2018. 22 с.
14. Піщик О. В. Складові елементи механізму реалізації соціальної політики у забезпеченні житлом населення. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2018. Вип. 3 (14). С. 294–299. URL : <https://bit.ly/39lXi59>.
15. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435–IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://bit.ly/2w1seVb>.
16. Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні. Закон України від



- 05.11.2021 р. № 1871–IX. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/319szeA>.
17. Про житловий фонд соціального призначення. Закон України від 12.01.2006 р. № 3334–IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3FJLAO2>.
 18. Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитку. Закон України від 04.08.2008 р. № 500–VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/37HJly4>.
 19. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва. Закон України від 25.12.2008 р. № 800–VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3LesDnL>.
 20. Про основи соціального захисту бездомних осіб та безпритульних дітей. Закон України від 02.06.2005 р. № 2623-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 26. Ст. 354.
 21. Про затвердження ДБН В.2.2-15:2019 «Житлові будинки. Основні положення». Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 26.03.2019 р. № 87. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3L6CuvS>.
 22. Про встановлення тимчасових мінімальних норм забезпечення соціальним житлом. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 р. № 219. *Офіційний вісник України*. 2008. № 23. Ст. 693.
 23. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13, № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 556.
 24. Conclusions 2019 — Ukraine — Articles 31-1 / European Committee of Social Rights. *The European Social Charter*. URL : <https://bit.ly/3McVIBq>.
 25. Conclusions 2011 — Ukraine — Articles 31-1 / European Committee of Social Rights. *The European Social Charter*. URL : <https://bit.ly/3LkmuGQ>.
 26. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Закон України від 11.12.2003 р. № 1382–IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3FHMpXD>.
 27. Типове положення про соціальний готель. Затв. Наказом Міністерства праці і соціальної політики України від 03.04.2006 р. № 98, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 18.04.2006 р. за № 450/12324. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3welEqQ>.
 28. Типове положення про соціальний гуртожиток. Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.2005 р. № 878. *Урядовий портал*. URL : <https://bit.ly/3NckvWb>.
 29. Окрема думка судді Конституційного Суду України Юровської Г. В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 20 жовтня 2021 року № 7-р(II)/2021 у справі за конституційною скаргою Приватного акціонерного товариства «Чернігівоблбуд» щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту «б» пункту 1 частини третьої статті 14 Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків». *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/37IQLBj>.
 30. Conclusions 2013 — Ukraine — Article 11-1. / European Committee of Social Rights. *The European Social Charter*. URL : <https://bit.ly/39OkwBc>.
 31. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. Закон України від 22.09.2011 р. № 3773–VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3lh81zP>.



32. Сьома національна доповідь Уряду України щодо реалізації положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) щодо статей 7, 8, 16, 17, 27, 31 (звітний період з 01 січня 2010 року до 31 грудня 2013 року). *Міністерство соціальної політики України*. URL : <https://bit.ly/3wsDxRj>.
33. Про затвердження Умов забезпечення приватним акціонерним товариством «Українська фінансова житлова компанія» громадян України житлом. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.2021 р. № 856. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3McX0MP>.
34. Decision on the merits: International Movement ATD Fourth World v. France, Collective Complaint No. 33/2006 / European Committee of Social Rights. *The European Social Charter*. URL : <https://bit.ly/3FH2k8J>.
35. Хто з українців досі стоїть у чергах за дармовими метрами, скільки цих черг і які шанси отримати житло (11.05.2021; 21:48). *Телевізійна служба новин*. URL : <https://bit.ly/38sahSW>.
36. Експертна зустріч та обговорення теми «Розвиток сектору доступного орендного житла в Україні» (23.07.2013). *Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України*. URL : <https://bit.ly/39krldr>.
37. *Соковець-Макатуха Т. В.* Особливості ринку орендного житла в країнах-членах ЄС: уроки для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 12. С. 101–106. URL : <https://bit.ly/3sBjnDH>.
38. Концепція державної політики по досягненню цілі 10.4 «Українці мають комфортне житло» Програма діяльності Кабінету Міністрів України (06.02.2020). *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL : <https://bit.ly/3wdvZTV>.
39. Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013–2023 роки. Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2012 р. № 967. в ред. постанови від 23.12.2020 р. № 1360. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3Mqt1kg>.
40. Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки. Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2009 р. № 1249. *Офіційний вісник України*. 2009. № 92. Ст. 3108.
41. Концепція Державної програми «Соціальне житло». Схв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.09.2005 р. № 384–рп. *Урядовий портал*. URL : <https://bit.ly/3FH2Gw5>.
42. Про Державний бюджет на 2020 рік. Закон України від 14.11.2019 р. № 294–ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 5. Ст. 31.
43. Хмельниччина отримає 28,7 млн грн субвенції на забезпечення житлом дітей сиріт (04.08.2021; 08:39). *Хмельницька обласна державна адміністрація*. URL : <https://bit.ly/3szUSqu>.
44. Рішення Конституційного Суду України від 24.04.2018 р. № 3–р/2018 у справі № 1-22/2018 (762/17) за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/39eCJaV>.

Надійшла до редакції 12.09.2021



Svitlana SYNCHUK,
Volodymyr BURAK
Ivan Franko University of Lviv

The Right to Housing: The Social Dimension

The article presents the social aspect of the human right to housing. On the basis of constitutional norms and current legislation, the content and possible forms of realization of this right are investigated. The purpose of the article is to analyse the effectiveness of legal tools for the implementation of the right to housing, functioning in Ukraine and the compliance of the main domestic legislative characteristics of this right with European social standards defined by the European Social Charter (revised). By applying formal-logical and comparative methods to determine the consistency of legal norms, the need for reforming the legislation governing the sphere of social housing (non-commercial) legal relations is substantiated. Appropriate changes to the legislation are proposed. The essence of such legal characteristics of housing as «suitability for habitation», «purpose for permanent and temporary residence» is clarified. The Ukrainian legislation, which determines the social standardization of the realization of the right to housing, is critically analysed. On the basis of housing and social legislation, as well as the decision of the Constitutional Court of Ukraine, the effectiveness of the current constitutional norm has been clarified, which determines the guarantees for the realization of the right to housing and establishes the obligation of our state to create conditions under which every citizen will be able to build housing, acquire it as a property or take it into rent. Among the ways to improve the legal mechanism for the realization of the right to housing, the following are noted: development of social (non-commercial) housing rental in Ukraine; reformatting the targeted direction of state support programs for the provision of housing for ownership into effective rental (hiring) programs; development of a nationwide concept of state support programs for the realization by citizens of Ukraine of the right to housing; systematization of legislation regulating social (non-commercial) ways of citizens in Ukraine exercising the right to housing, in particular, reviewing the expediency of functioning of the Housing Code of Ukraine in the current version.

Keywords: *housing state social standards, social (non-commercial) rent, suitability for housing, proper standard of housing, state support for the realization of the right to housing.*