

## ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ТА ПОДОЛАННЯ ЯВИЩА БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ

### LEGAL MECHANISM PROVIDED BY HOUSING OF UKRAINIAN CITIZENS AND THE SUSPENSION OF THE SAFETY OF LIFE

**Круглова О.О.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
т.в.о. завідувача кафедри цивільного права та процесу  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

**Чуприна А.В.,**

*оперуповноважений  
Новомосковського відділу поліції  
Головного управління Національної поліції в Дніпропетровській області*

У статті розглянуто правові способи реалізації громадянами України права на житло. Проаналізовані сучасні ризики та негативні чинники, що сприяють явищу безпритульності в нашій країні. Запропоновані шляхи розв'язання житлових проблем та надані пропозиції щодо вдосконалення житлового законодавства України.

**Ключові слова:** житло, право на житло, безпритульність, соціальний захист, життєві обставини, малозабезпечені громадяни.

В статье рассмотрены правовые способы реализации гражданами Украины права на жилье. Проанализированы современные риски и негативные факторы, способствующие явлению беспризорности в нашей стране. Предложены пути решения жилищных проблем и представлены предложения по совершенствованию жилищного законодательства Украины.

**Ключевые слова:** жилье, право на жилье, беспризорность, социальная защита, жизненные обстоятельства, малообеспеченные граждане.

The article considers the legal ways of realization of the right to housing by citizens of Ukraine. The modern risks and negative factors contributing to homelessness in our country are analyzed. The ways of solving housing problems and suggestions on improvement of housing legislation of Ukraine are offered.

**Key words:** housing, housing right, homelessness, social protection, life circumstances, low income citizens.

**Постановка проблеми.** Якість життя людини пов'язана з умовами її існування, а житло в цьому аспекті відіграє одну з ключових ролей. Якість житла та кількість осіб, які ним забезпечені, є важливим критерієм для визначення рівня життя в конкретній державі.

Питання забезпечення громадян України житлом є особливо актуальним через ситуацію, що склалася на сході нашої країни та на півострові Крим. Багато сімей мали виїхати з території, тимчасово не підконтрольної Україні, тим самим залишившись без житла. Хоча органи державної влади вживають всіх заходів, щоб забезпечити такі сім'ї притулком, багато з них змушені проживати у близьких чи рідних або за власний кошт винаймати квартири, будинки чи кімнати гуртожитку.

Навіть не беручи до уваги вищесказане, як свідчать реалії нашого життя, ми повсякчас стикаємось ще й з таким соціальним явищем, як бездомність осіб.

Європейські стандарти життя, до яких прагне Україна, вимагають від держави пошуку конструктивних шляхів у вирішенні житлових проблем осіб, які потрапили у складні життєві обставини, та подолання явища безпритульності у країні.

**Стан опрацювання.** Вивченням проблем правового забезпечення громадян України житлом та дослідженням такого явища, як безпритульність, присвячені наукові праці таких вчених, як С. Бадора, А. Зінченко, О. Карпенко, С. Коношенко, С. Книш, О. Яременко та ін.

**Метою статті** є теоретико-правовий аналіз законодавства України у сфері забезпечення прав громадян на житло, визначення сучасних способів його реалізації та формування пропозицій для вдосконалення правового механізму такого забезпечення.

**Вклад основного матеріалу.** Право на житло є одним із найголовніших невід'ємних прав особи. Згідно зі ст. 47 Конституції України кожен має право на житло.

До законодавства, що регулює та охороняє право на житло в Україні належать: Конституція України, Цивільний ко-

декс України, Житловий кодекс УРСР, Закони України «Про приватизацію державного житлового фонду», «Про приватизацію державного майна», «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків», накази Міністерства з питань житлово-комунального господарства України тощо.

Держава створює умови, за яких кожен 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. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду. Це право означає змогу особи набути житло у власність або в користування, а також держава проголошує принцип створення умов, за яких кожен має змогу набути власне житло. Цей принцип продубльовано у Житловому кодексі Української РСР, за яким це право забезпечується розвитком і охороною державного і громадського житлового фонду, сприянням кооперативному та індивідуальному житловому будівництву, справедливим розподілом під громадським контролем жилої площі, яка надається мірою здійснення програми будівництва благоустроєних жител, наданням громадянам за їх бажанням грошової компенсації за належне їм для отримання жиле приміщення для категорій громадян, визначених законом, а також невисокою платою за квартиру і комунальні послуги. Визначаємо форми реалізації права на житло:

1. будівництво житла;
2. придбання житла у власність;
3. оренда житла;
4. безплатне отримання житла [1].

Окрім вищевказаних причин виникнення житлових проблем у громадян нашої країни, не варто забувати про таке явище, як безпритульність, що мало місце й раніше, однак останнім часом стає дедалі актуальнішим. Згідно з чинним житловим законодавством, бездомними осо-

бами варто вважати осіб, які перебувають у соціальному становищі бездомності. До бездомних осіб належать безпритульні особи та особи, які мають притулок [2]. Безпритульними є особи, які проживають у місцях, непризначених та непридатних для проживання, місцях, у тому числі жилих приміщеннях, що перебувають в аварійному стані. Часто трапляється так, що будинок, в якому проживає особа, визнається за результатами обстеження таким, що потребує капітального ремонту, або таким, що не відповідає визначеним вимогам і є непридатним для проживання [3]. У такому разі громадянам, яких виселяють із жилих приміщень, згідно зі ст. 110 Житлового кодексу Української РСР, одночасно надається інше постійне жиле приміщення. Але часто трапляється так, що особам, які підлягають виселенню з таких будинків, просто повідомляють про виселення з відсиланням на відповідний акт обстеження, а про роз'яснення права таких громадян на безоплатне отримання від держави будинку з такою самою кількістю кімнат та величиною жилої площі чомусь всі забувають. Виходить так, що особа, яку виселяють із власного житла, залишається на вулиці і має сама шукати собі притулку у родичів, орендувати кімнати гуртожитку або квартири чи взагалі купляти нове житло за власні кошти. А що залишається громадянам, які не мають на це достатньо коштів?

Також до категорії осіб без житла ризикують потрапити особи, чиє житло придбане у кредит чи іпотеку. У разі несплати відповідних коштів мешканці зобов'язані на письмову вимогу іпотекотримача або нового власника добровільно звільнити житловий будинок чи житлове приміщення протягом одного місяця з дня отримання цієї вимоги, якщо сторонами не погоджено більший строк. Якщо громадяни не звільняють жиле приміщення у встановлений або інший погоджений сторонами строк добровільно, їх примусове виселення здійснюється на підставі рішення суду. Таке виселення є підставою для надання таким особам житла з фондів жилих приміщень для тимчасового проживання, але у разі відсутності такого житла, згідно зі ст. 109 Житлового кодексу Української РСР, не припиняє виселення громадянина з жилого приміщення, яке є предметом іпотеки [1].

Проблема виплати іпотечного кредиту є актуальною для багатьох громадян. Суттєве погіршення економічної ситуації з 2014 р., зумовлене веденням військових дій на сході України, загострення відносин із головним торговельним партнером та втрати частини території викликало низку таких наслідків, як скорочення кількості робочих місць, загальне підвищення цін та девальвація гривні, що, своєю чергою, значно вплинуло на платоспроможність боржників банків. Враховуючи вищесказане, ми вважаємо, що така норма створює всі умови для того, щоб боржники банків поповнювали ряди безпритульних, і через це потребує вдосконалення. Ми пропонуємо викласти цю частину статті у такому вигляді: «Виселення громадян у разі звернення стягнення на жилі приміщення, що були придбані ними коштом кредиту (позики) банку чи іншої особи, повернення якого забезпечене іпотекою відповідного жилого приміщення, є підставою для надання цим громадянам жилих приміщень із фондів житла для тимчасового проживання відповідно до ст. 132-2 цього Кодексу, а у разі відсутності таких приміщень надання їм кімнат у гуртожитку коштом державного бюджету України». Викладення у такій формі допоможе попередити ситуацію, коли людина не має іншого вибору, ніж «виселитись на вулицю».

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», під притулком для бездомних треба розуміти тимчасові притулки в закладах для бездомних осіб та інших соціальних закладах і установах, що надають такий притулок. Це можуть бути соціальні готелі, будинки нічного перебування, для дітей це можуть бути притулки для дітей служби у справах дітей, центр соціально-психологічної реабілітації дітей чи соціально-реабілітаційний центр (дитяче містеч-

ко), для бездомних осіб похилого віку та інвалідів – це стаціонарні соціально-медичні установи та інші заклади соціальної підтримки (догляду) [2].

На окрему увагу заслуговують деякі категорії людей, які мають великий ризик стати безпритульними. До них належать особи похилого віку, діти-сироти, інваліди, особи, які проживають у місцях ведення бойових дій.

Як зазначає у своїй роботі Ю.М. Петренко, загальна правова безграмотність населення та відсутність реального досвіду поводження з нерухомістю як із предметом громадянського обороту призвели до того, що багато громадян стали жертвами шахраїв. Влада зі свого боку не створила механізмів захисту від кримінальних структур, які знаходились у процесі становлення ринку житла, а й, проводячи приватизацію, не вжила жодних кроків для навчання населення поводженню з нерухомістю та не передбачила жодних заходів щодо профілактики втрати житла. Окрім цього, чинниками виникнення й подальшого зростання злочинності на ринку нерухомості є стагнація економіки й відмова держави від розв'язання соціальних проблем населення. Внаслідок цього приватизація житла здійснюється в умовах зубожіння квартиронаймачів та уповільнення темпів житлового будівництва. Під виглядом ринкових відносин відбувається процес перерозподілу квартир на користь заможних громадян, що супроводжується кримінальними проявами проти колишніх квартиронаймачів [4].

На нашу думку, найбільш уразливою щодо дій шахраїв категорією є люди похилого віку та інваліди, які через стан здоров'я або фізичні вади не в змозі захистити себе від примусового спонукання до передачі свого майна шахраям або які стають ошуканими після укладання договору довгочасного утримання.

Варто окремо зазначити особливе місце питання правового регулювання соціального захисту безпритульних дітей. Законодавчим документом, що містить основні положення щодо захисту прав дітей, є Закон України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р. Законом визначені основні положення щодо створення і забезпечення оптимальних умов для розвитку дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківської опіки. Притулком для таких дітей можуть бути притулки для дітей служби у справах дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей, соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка). На жаль, в Україні жодне відомство не володіє реальною інформацією про кількість таких дітей, а державна статистика наводить лише дані про вихованців притулків. Це питання є особливо гострим ще й через те, що ці діти є жертвами не лише власних родин, але й байдужості оточення та суспільства.

Вважаємо, до основних причин, через які діти стають безпритульними, належать:

1. негативний вплив сім'ї та педагогічна некомпетентність батьків, моральне, фізичне, психологічне чи сексуальне насильство, а також примус до праці з боку близьких чи родичів;
2. позбавлення батьківських прав батьків дитини через ведення аморального способу життя пияцтво, наркоманія, знущання над дітьми, торгівля ними, спонукання їх до занять жебрацтвом, проституцією, втягування у злочинну діяльність;
3. складні життєві обставини (смерть рідних, відсутність опікуна чи піклувальника або осіб, що їх замінюють);
4. погані умови утримання дітей, позбавлених батьківської опіки, в притулках для дітей чи інших закладах;
5. недостатнє приділення уваги виховного процесу в школі чи іншому навчальному закладі, що проявляється у некомпетентності педагогів та приділенні незначної уваги мікроклімату в колективі;
6. недостатнє приділення уваги позанавчальному дозвіллі дитини;
7. негативний вплив засобів масової інформації (висвітлення образів людей, які відмовились від усього і

обрали шлях мандрівника по світу) та пропагування виконавцями репу бродячого способу життя (безперечно авторитетність осіб, які «виховані вулицею»);

8. власний вибір життя («на вулиці»).

Європейська федерація організацій, що працює з безпритульними людьми, розробила типологію безпритульності та відсутності житла під назвою ETHOS. Початком запровадження типології прийнято вважати 2005 р. Розпочинається вона з концептуального розуміння того, що існують три сфери, що утворюють поняття «дім», відсутність яких можна сприймати як вказівку на бездомність. Дім можна розуміти як наявність належного помешкання, яким людина та його сім'я повністю володіє (фізична сфера), здатність підтримувати приватні стосунки та насолоджуватися ними (соціальна сфера) і законне право на роботу (юридична сфера) [5, с. 56].

Часто безпритульні діти ведуть аморальний та злочинний спосіб життя, а, як вже було зазначено, безпритульність – це проблема не лише держави, а й суспільства загалом, тому це питання потребує не лише залучення органів державної влади до її подолання, а й впровадження механізму залучення громадськості. У рішенні цього питання заслуговує на увагу досвід Швеції. У 1984 р. у зв'язку зі зростанням злочинності серед неповнолітніх муніципалітет Стокгольма прийняв рішення про створення і фінансування групи соціальної допомоги при відділі поліції Стокгольма у справах молоді. При Управлінні соціальними ресурсами Стокгольма була сформована спеціальна чергова молодіжна служба, що складається з двох груп, одна з яких здійснює оперативну роботу на вулицях у вечірній та нічний час і веде прийом відвідувачів із питань, що стосуються підлітків групи ризику (токсикоманія, наркоманія, злочинність, проституція). Інша працює безпосередньо в поліцейському управлінні Стокгольма, зокрема, її співробітники допомагають неповнолітнім жертвам злочинів зважитися на дачу показань у поліції і суді [5, с. 57].

Питання щодо вирішення проблеми дитячої безпритульності в Україні є одним із головних обов'язків держави та суспільства загалом, адже ця соціальна категорія є найбільш вразливою і потребує приділення уваги. Постійна увага з боку суспільства щодо цієї проблеми, підвищення правового виховання дітей і молоді, має стати запорукою позитивних зрушень у цій сфері в найбільшчому майбутньому через те, що неважливо, які це діти. Вони так чи інакше є нашими наступниками і хто, як не держава в особі публічної влади і народу України, має турбуватись про своїх найбільш вразливих громадян? Щодо соціальних програм, то, на нашу думку, вони мають бути спрямовані на причину виникнення безпритульності.

Після початку бойових дій на сході нашої країни багато мешканців окупованих територій із різних причин були змушені змінити своє місце проживання. Такі особи можуть отримати статус внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). Такими особами визнаються громадяни України, іноземці або особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживан-

ня в Україні, яких змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [6].

За даними, наданими Міністерством соціальної політики, станом на 30 січня 2017 р., структурними підрозділами соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій взято на облік 1 641 895 переселенців або 1 322 216 сімей із Донбасу і Криму [7].

Нині існує два варіанти розселення ВПО: у приватному секторі (орендовані будинки та квартири) та в об'єктах державної власності (готелі, гуртожитки, літні табори, санаторії, пансіонати). У приблизно 90% випадків переселенці зі сходу України та Криму мешкають у приватному секторі (орендовані будинки або квартири, які змушені оплачувати за власний рахунок, оскільки державна грошова допомога не може покрити усієї вартості оренди) [8]. З вищезазначених даних можна зробити висновок, наскільки глобальними є проблема забезпечення житлом ВПО і необхідність залучення всієї громадської уваги до подолання цієї проблеми.

Шляхом розв'язання житлової проблеми є будівництво нових будинків, гуртожитків та модульних містечок для цих людей, а також надання житла в оренду чи власність на пільгових умовах через бюджетне фінансування та кредитування міжнародними фінансовими установами та організаціями. Прикладом цього є проект із надання тимчасового житла жителям Донецької та Луганської областей у зимовий період, який реалізується на кошти, виділені урядом Німеччини, Німецького товариства міжнародної співпраці (GIZ). За даними ДНСН, в Україні вже створено 7 транзитних містечок, які пристосовані для проживання навіть взимку та мають все необхідне, аби люди почували себе комфортно: пральні машини, холодильники, бойлери, спортивне знаряддя для дітей та дорослих, крім того, переміщені особи отримали від Німеччини також речі першої необхідності – зимовий одяг, побутове майно [9].

**Висновки.** Загалом хотілося б звернути увагу на необхідність вдосконалення механізму надання допомоги мало-забезпеченим громадянам, які не мають житла або таким, що опинились у складних життєвих обставинах і не можуть забезпечити себе самостійно житлом, гарантування стабільності житлових прав громадян та забезпечення доступності житла через надійні фінансові механізми і створення умов реальних для житлового будівництва особам, що можуть задовольнити свої житлові потреби самостійно. Проект Житлового кодексу України було зареєстровано ще 17.03.2009 р., але після цього він був кілька разів повернутий на доопрацювання і 04.09.2009 р. його розгляд було відкликано. Однак необхідність оновлення законодавства, що регулює питання житла в Україні, очевидна, адже чинний Житловий Кодекс Української РСР не відповідає вимогам сучасності, містить застарілу інформацію, а також має велику кількість відсильних норм, які потребують кодифікування.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Житловий Кодекс Української РСР від 30.06.1983 р. № 5464-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5464-10>.
2. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей: Закон України від 02.06.2005 р. № 2623-IV X. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2623-15>.
3. Про порядок обстеження стану жилих будинків з метою встановлення їх відповідності санітарним та технічним вимогам та визнання жилих будинків і жилих приміщень непридатними для проживання: Постанова Ради Міністрів Української РСР від 26 квітня 1984 р. № 18. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/189-84-%D0%BF>.
4. Петренко Ю.М. «Первинна профілактика бездомності – пріоритетний напрям соціальної політики держави». Сучасна політична нація: духовно-моральні, культурно-етичні та соціально-економічні засади розвитку 2014. С. 227–230. URL: <http://ipzn.org.ua/wp-content/uploads/2015/07/Materialy-XIV-naukovo-praktychnoyi-konferentsiyi.pdf>.
5. Доля І.М. Подолання дитячої безпритульності: міжнародна та вітчизняна практика. Стратегічні пріоритети. 2010. № 1. С. 55–59.
6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
7. Дані Міністерства соціальної політики від 30 січня 2017 р. URL: <http://www.msp.gov.ua/news/12398.html>.
8. Осаволук А... Звіт: Забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні. 27.07.2015 р. URL: <http://ru.odfoundation.eu/a/6740,zvit-zabezpechennya-prav-vnutrishno-peremishchenih-osib-v-ukrayini>.
9. Останні новини Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/>.