

# Місце житлово-комунального господарства в механізмі реалізації права на житло

## *The place of housing and communal services in the mechanism of realization the right to housing*

Юрій Голодник

### Ключові слова:

*право на житло, житлово-комунальне господарство, достатній життєвий рівень, комунальні послуги.*

### Key words:

*right to housing, housing and communal services, adequate standard of living, utilities.*

**Постановка проблеми.** Наочним прикладом неподільності й взаємозалежності всіх прав людини є право на житло. Повне здійснення таких прав, як право на людську гідність, принцип недискримінації, право на достатній рівень життя, право на вільний вибір місця проживання, право на свободу асоціації й висловлювання думок, право на особисту безпеку, право кожної людини не зазнавати безпідставного втручання в її особисте й сімейне життя, посягання на недоторканність житла, таємницю кореспонденції є необхідною умовою для реалізації, використання та збереження всіма соціальними групами права на житло<sup>1</sup>.

**Метою статті** є визначення місця житлово-комунального господарства в механізмі реалізації права на житло.

**Виклад основного матеріалу.** Загальновідомо, що наявність комфортного житла індивіда суттєво впливає й на інші процеси, що відбуваються в суспільстві, у тому числі на мотивацію вчинків, та певною мірою формує його ставлення до самого суспільства й держави, сприяє зменшенню або збільшенню соціальної напруги в суспільстві. Не можна не сказати й про той вплив, що його спричиняє забезпеченість громадян житлом на економічні процеси, які відбуваються в суспільстві. Зокрема, недостатня кількість житла чи системи життєзабезпечення або їх поганий технічний стан часто можуть спричинити посилення міграційних процесів, які й собі пов'язані з нестачею або надлишком робочої сили. Не можна також не відмітити той факт, що недостатність або відсутність житла поряд з іншими факторами можуть сприяти збільшенню прошарку людей, які фактично втратили всі соціальні зв'язки, що може тягнути за собою погіршення криміногенної ситуації як в окремих регіонах, так і в державі в цілому<sup>2</sup>.

Крім того, забезпечення принципу адекватності житла та умов життя безпосередньо впливає на ступінь реалізації права на здорове навколишнє середовище й права на максимально досяжний рівень психічного й фізичного здоров'я. Всесвітня організація охорони здоров'я підтверджує, що житло є унікальним і найбільш важливим екологічним фактором, що впливає на умови протікання захворювань і зростання показників смертності та захворюваності.

Такий взаємозв'язок або взаємодоповнюваність деяких прав людини й права на достатнє житло беззаперечно доводять важливе значення для нормальної життєдіяльності людини такої категорії, як житло<sup>3</sup>.

При цьому житло має значення не тільки для реалізації прав громадян. Так, наявність житла та рівень місцевих комунальних послуг чинить сильний позитивний вплив на появу нових підприємств у регіоні. Якщо два міста розрізняються лише якістю житла та комунальних послуг, то місто з найкращими комунальними послугами та житлом буде рости набагато швидше. Таким чином, органи місцевого самоврядування

<sup>1</sup> Каламкарян Р.А. Международное право : [учебник] / Р.А. Каламкарян, Ю.И. Мигачев. – М. : Изд-во Эксмо, 2004. – С. 387–388.

<sup>2</sup> Куц О.Є. До питання про державну політику у сфері житлово-комунального господарства / О.Є. Куц // Тези доповідей та наукових повідомлень всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів «Сучасні проблеми юридичної науки». – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – С. 141–143.

<sup>3</sup> Права людини на достатнє житло. Виклад фактів / Харківська правозахисна група. – Харків, 2004. – 48 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khpg.org/index.php?id=1145277493>.

впливають на рішення про розміщення підприємств шляхом надання їм комунальних послуг. Комунальні підприємства формують низку факторів виробництва, які використовуються фірмами безпосередньо (вода, дороги, порти й каналізація), а також послуги, що споживаються робочою силою міста (житло, парки, дороги, системи міського громадського транспорту). Крім того, промисловим компаніям потрібні ділянки землі для розміщення виробництва, до яких необхідно мати під'їзди від внутрішньо- і міжміських транспортних систем; які повинні бути забезпечені повним набором комунальних послуг (водопостачання, каналізація, електроенергія). Більш того, наслідки зростання податків залежать від характеру використання додаткових податкових надходжень. Якщо ці надходження спрямовуються на розвиток місцевих комунальних послуг, то взаємозв'язок високих податків і значних витрат підвищує відносну привабливість міста й сприяє економічному зростанню<sup>4</sup>.

Потреба в житлі виникла одночасно з появою людини як біологічної істоти. Ця проблема вирішувалась як фізичною особою, так і окремими державами залежно від природних, економічних, соціальних і політичних умов, які існували в різні історичні епохи. Проте людина стає дедалі вимогливішою до комфортності й розміру житла, умов проживання. У зв'язку з цим навіть економічно розвинуті країни, які мають достатньо коштів для будівництва житла, навряд чи можуть повністю задовольнити житлові потреби своїх громадян. Житлові питання, незважаючи на рівень економічного розвитку країни, завжди були, є і будуть проблемою, яку не можна вирішити для всіх громадян, оскільки саме уявлення людини про потребу в житлі постійно змінюється. З огляду на це проблеми, пов'язані із забезпеченням житлових умов, з'явилися з виникненням людини й існуватимуть стільки, скільки існуватиме людина<sup>5</sup>. Недаремно найважливіші міжнародні нормативно-правові акти визнають житло невід'ємною складовою достатнього життєвого рівня. Так, ст. 25 Загальної декларації прав людини визначає, що кожна людина має право на достатній життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я й добробуту самої людини та її сім'ї<sup>6</sup>. Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права у ст. 11 закріпив, що держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, а також право на неухильне поліпшення умов життя<sup>7</sup>. Декларація соціального прогресу та розвитку у ст. 10 встановлює, що соціальний прогрес і розвиток повинні бути спрямовані на постійне підвищення матеріального й духовного рівня життя всіх членів суспільства при повазі й здійсненні прав людини й основних свобод шляхом досягнення головних цілей, зокрема, забезпечення всіх задовільним житлом і комунальним обслуговуванням<sup>8</sup>.

Право на достатнє житло так чи інакше визнається не менше ніж у 40 різних міжнародних документах: конвенціях, пактах, деклараціях, резолюціях та рекомендаціях. Окрім вищезгаданих, це, зокрема, ст. 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р.; ст. 14 Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р.; ст. 27 Конвенції про права дитини 1989 р.; ст. 21 Конвенції про статус біженців 1951 р.; ст. 43 Міжнародної конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей 1990 р.; принцип 4 Декларації прав дитини 1959 р.; принцип 2 Рекомендацій Міжнародної організації праці № 115 про житлове будівництво для трудящих 1961 р.; Частина II Декларації соціального прогресу та розвитку 1969 р.; розділ II і III Ванкуверської декларації щодо населених пунктів 1976 р. та прийняті в її розвиток Стамбульська декларація щодо населених пунктів 1996 р. і Декларація про міста й інші населені пункти в новому тисячолітті 2001 р.; ст. 8 Декларації про право на розвиток 1986 р. та інші міжнародні документи.

Положення вищевказаних міжнародних нормативно-правових актів втілюються й у національному законодавстві, передусім у Конституції України. Так, ст. 48 Основного Закону закріплює право кожного на достатній життєвий рівень для себе й своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло<sup>9</sup>. Тим самим вказана конституційна норма в розвиток положень найважливіших міжнародних документів визнає жит-

<sup>4</sup> О'Салливан А. Економіка міста – 4-е вид. : Пер. с англ. / А. О'Салливан. – М. : ИНФРА-М. – 2002. – 706 с.

<sup>5</sup> Кучеренко І.М. Житлова політика України: сучасність і майбутнє / І.М. Кучеренко, О.Ю. Кучеренко, І.В. Заптріна. – К. : Видавничий центр спілки власників житла України. – 2012. – С. 8.

<sup>6</sup> Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10.12.1948 р. // Вісн. Конст. суду України. – 2006. – № 3. – С. 69.

<sup>7</sup> Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16.12.1966 р. // Вісн. Конст. суду України. – 2006. – № 4. – С. 72.

<sup>8</sup> Декларація соціального прогресу та розвитку, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 11.12.1969 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_116/card6#Public](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_116/card6#Public).

<sup>9</sup> Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

ло одним з основних елементів достатнього життєвого рівня, підкреслюючи його особливе значення для індивіда. Окремо цей елемент деталізується у ст. 47 Конституції, де закріплено право на житло. Так, кожен має право на житло. Держава створює 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. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

Подальша деталізація цих конституційних положень у поточному законодавстві, на жаль, не дозволяє в повному обсязі зрозуміти сутність поняття «право на житло». Згідно зі ст. 2 Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» громадяни, на яких поширюється дія цього Закону, можуть реалізувати конституційне право на житло або шляхом приватизації житла в гуртожитку, або шляхом отримання соціального житла, або шляхом самостійного (на власний розсуд, за власні чи залучені кошти) вирішення свого житлового питання (відповідно до цивільного законодавства України)<sup>10</sup>. Щодо соціального житла, то у ст. 2 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» закріплюється право на соціальне житло: громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату<sup>11</sup>. На основі аналізу зазначених законів можна дійти висновку, що право на житло тут розуміється як право власності чи користування житлом.

Але різні науковці по-різному трактують право на житло. Близьким за змістом до розуміння права на житло, що міститься в чинному законодавстві України, є тлумачення цього поняття науковцями радянського періоду. Так, І.І. Андрианов розумів конституційне право на житло як право отримати в установленому порядку житлове приміщення в будинках державного або громадського житлового фонду або в будинках житлово-будівельних кооперативів, а також право мати у власності житловий будинок (частину будинку) відповідно до законодавства Союзу РСР і союзних республік<sup>12</sup>.

Пізніше В.П. Грибанов почав використовувати термін «право на житло» у трьох значеннях: а) як право на задоволення потреби в житлі; б) як право на зайняття приміщення; в) як право користування певним житловим приміщенням<sup>13</sup>.

Окремі ж науковці того часу взагалі замість поняття «право на житло» використовували термін «право на житлову площу». Зокрема, С.М. Корнеев та Ю.М. Коньков розуміли останнє як міцне й стійке право користування житловим приміщенням для проживання, а також право вселення інших громадян, право обміну займаного приміщення на інше тощо. Тобто право на житлову площу, на їхню думку, є правом володіння й користування певною матеріальною цінністю (реччю) – житловим приміщенням<sup>14</sup>.

Проте вже тоді окремі науковці відстоювали думку, що поняття «право на житло» не є тотожним із поняттям «право на житлову площу». Так, на думку П.І. Седугіна, право на житлову площу слід розглядати як комплекс повноважень наймача щодо користування й розпорядження жилим приміщенням, наданим йому за договором чи на інших законних підставах. Поняття «права на житло» значно ширше за змістом і не обмежується лише правом на житлову площу. При цьому головним у змісті права на житло залишається гарантоване Конституцією СРСР та іншими радянськими законами право користуватися житлом, а також розпоряджатися ним у визначених межах у своїх інтересах і в інтересах своєї сім'ї<sup>15</sup>.

Поступово поняття «право на житло» почало розумітися науковцями більш широко. Як і раніше, воно включало в себе як основну складову право на житлову площу, але доповнювалось окремими елементами. Є.В. Богданов включає до права на житло також гарантії користування житлом, його недоторканість. Під правом на житло він розуміє суб'єктивне право вимагати від держави в особі її компетентних органів здійснення комплексу заходів, спрямованих на задоволення як існуючої, так і можливої в майбутньому

<sup>10</sup> Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків : Закон України від 04.09.2008 р. № 500-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 46.

<sup>11</sup> Про житловий фонд соціального призначення : Закон України від 12.01.2006 р. № 3334-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 19–20. – Ст. 159.

<sup>12</sup> Андрианов И.И. Жилищное законодательство. Практические вопросы / И.И. Андрианов. – М. : Юрид. лит., 1988. – С. 3.

<sup>13</sup> Грибанов В.П. Основы советского жилищного законодательства / В.П. Грибанов. – М. : Знание, 1976. – С. 29.

<sup>14</sup> Корнеев С.М. Право на жилую площадь в СССР / С.М. Корнеев, Ю.М. Коньков. – М. : Знание. – 1969. – 64 с.

<sup>15</sup> Седугин П.И. Право на жилище в СССР / П.И. Седугин. – М. : Юрид. лит., 1983. – С. 36.

житлової потреби, забезпечення з боку держави необхідних гарантій стійкого й безстрокового користування житлом, його недоторканності, а також розпорядження житлом у межах, установлених законом<sup>16</sup>.

Крім того, О.М. Кичихін, І.Б. Марткович та Н.А. Щербакова доповнюють поняття «право на житло» такими елементами, як можливість поліпшення житлових умов, недоторканність житла, свобода вибору місця проживання<sup>17</sup>.

А.А. Тітов у змісті права на житло виділяв чотири складові частини. По-перше, це (як і раніше) право на забезпечення громадян житлом (при цьому науковець наголошує, що цей елемент є головним). Іншими елементами є гарантована можливість громадян вільно пересуватися, обирати місце перебування й проживання; право на недоторканість житла; недопущення безпідставного позбавлення громадян права на житло<sup>18</sup>.

Л.Г. Лічман зводить право громадян на житло до трьох юридичних можливостей: а) стабільного, стійкого, постійного користування займаним жилим приміщенням; б) можливості поліпшення житлових умов; в) забезпечення здорового середовища проживання, житлового середовища, гідного цивілізованої людини, що впливає з норм Загальної декларації прав людини<sup>19</sup>.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що в процесі історичного розвитку цього одного з найбільш важливих конституційних прав та всебічного дослідження цього поняття науковцями право на житло набуває нового змісту. Безумовно, лише наявність житла не забезпечує достатньою мірою право особи на житло. Стабільне користування житлом потребує належного його утримання та наявності відповідних комунікацій, а мешканці повинні отримувати якісні житлово-комунальні послуги в достатніх обсягах. Тому, на наш погляд, до розширеного тлумачення поняття «право на житло» обов'язково повинен входити такий елемент, як гарантоване з боку держави чи органів місцевого самоврядування належне утримання житла та надання відповідних житлово-комунальних послуг належної якості в необхідній кількості. Саме за рахунок житлово-комунального господарства втілюється в життя зазначений елемент конституційного права на житло. Тобто в механізмі реалізації права на житло житлово-комунальне господарство посідає провідне місце.

### Анотація

У статті визначається право на житло з точки зору його складових елементів. Розглядається історичний розвиток поняття «право на житло». Аналізується значення житлово-комунального господарства для реалізації цього конституційного права.

### Summary

The article defines the right to housing, in terms of its components. Examines the historical development of the concept of "right to housing". Analyzed the value of housing and utilities to implement this constitutional right.

### Використана література:

1. Каламкарян Р.А. Международное право : [учебник] / Р.А. Каламкарян, Ю.И. Мигачев. – М. : Изд-во Эксмо, 2004. – 688 с.
2. Куц О.Є. До питання про державну політику у сфері житлово-комунального господарства / О.Є. Куц // Тези доповідей та наукових повідомлень всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів «Сучасні проблеми юридичної науки». – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – 496 с.

<sup>16</sup> Богданов Е.В. Право на жилище / Е.В. Богданов. – М. : Университетское. – 1990. – С. 11.

<sup>17</sup> Кичихин А.И. Жилищные права. Пользование и собственность : Комментарии и разъяснения / А.И. Кичихин, И.Б. Марткович, Н.А. Щербакова. – М. : Юрист, 1997. – С. 20–25.

<sup>18</sup> Титов А.А. Правовые проблемы удовлетворения жилищной потребности граждан в условиях рыночной экономики : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.03 / А.А. Титов. – М., 2000. – С. 13–15.

<sup>19</sup> Лічман Л.Г. Поняття та зміст права на житло / Л.Г. Лічман // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 95–101.

3. Права людини на достатнє житло. Виклад фактів / Харківська правозахисна група. – Харків, 2004. – 48 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khpg.org/index.php?id=1145277493>.
4. О'Салливан А. Экономика города – 4-е изд. : Пер. с англ. / А. О'Салливан. – М. : ИНФРА-М. – 2002. – 706 с.
5. Кучеренко І.М. Житлова політика України: сучасність і майбутнє / І.М. Кучеренко, О.Ю. Кучеренко, І.В. Заптріна. – К. : Видавничий центр спілки власників житла України. – 2012. – 304 с.
6. Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10.12.1948 р. // Вісн. Конст. суду України. – 2006. – № 3. – С. 69.
7. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16.12.1966 р. // Вісн. Конст. суду України. – 2006. – № 4. – С. 72.
8. Декларація соціального прогресу та розвитку, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 11.12.1969 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_116/card6#Public](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_116/card6#Public).
9. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків : Закон України від 04.09.2008 р. № 500-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 46. – Ст. 323.
11. Про житловий фонд соціального призначення : Закон України від 12.01.2006 р. № 3334-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 19–20. – Ст. 159.
12. Андрианов И.И. Жилищное законодательство. Практические вопросы / И.И. Андрианов. – М. : Юрид. лит., 1988. – 384 с.
13. Грибанов В.П. Основы советского жилищного законодательства / В.П. Грибанов. – М. : Знание, 1976. – 95 с.
14. Корнеев С.М. Право на жилую площадь в СССР / С.М. Корнеев, Ю.М. Коньков. – М. : Знание. – 1969. – 64 с.
15. Седугин П.И. Право на жилище в СССР / П.И. Седугин. – М. : Юрид. лит., 1983. – 224 с.
16. Богданов Е.В. Право на жилище / Е.В. Богданов. – М. : Университетское. – 1990. – 160 с.
17. Кичихин А.И. Жилищные права. Пользование и собственность: Комментарии и разъяснения / А.И. Кичихин, И.Б. Мартович, Н.А. Щербакова. – М. : Юрист, 1997. – 440 с.
18. Титов А.А. Правовые проблемы удовлетворения жилищной потребности граждан в условиях рыночной экономики : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.03 / А.А. Титов. – М., 2000. – 25 с.
19. Лічман Л.Г. Поняття та зміст права на житло / Л.Г. Лічман // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16).

**Юрій Голодник,**

здобувач

Національного університету біоресурсів і природокористування