

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС



Вікторія Породько

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри цивільно-правових дисциплін
Національної академії Служби безпеки України
(Київ, Україна)
viktoriiaporodko@ukr.net

УДК 347.254:347.123

ПОНЯТТЯ І СПОСОБИ ШТУЧНОГО ПОГІРШЕННЯ
ЖИТЛОВИХ УМОВ ЯК ПІДСТАВИ ДЛЯ ВІДМОВИ
У ВЗЯТТІ НА КВАРТИРНИЙ ОБЛІК

Анотація. Розроблення та прийняття в Україні нового житлового законодавства потребують ретельного дослідження різних аспектів житлових правовідносин, враховуючи і забезпечення гарантованої Основним Законом рівності громадян у праві на житло. Однією зі складових цього процесу є створення прозорого механізму надання житлових приміщень у будинках державного і громадського житлового фонду, спроможного запобігати несправедливому розподілу житла.

Метою статті є встановлення змісту поняття “штучне погіршення житлових умов”, сучасне визначення його способів, спрямованих на отримання права зарахування на квартирний облік, аналіз співрозмірності правових наслідків, передбачених у таких випадках житловим законодавством.

Доведено, що штучне погіршення житлових умов полягає у свідомому та умисному створенні обставин, схожих за своїм змістом із підставами набуття права на одержання житлового приміщення у будинку державного або громадського житлового фонду. Водночас констатовано, що чинний перелік способів штучного погіршення житлових умов, визначений положеннями Житлового кодексу, не охоплює усіх можливих форм дій суб’єктів правовідносин у таких випадках. Акцентовано увагу на правових наслідках штучного погіршення житлових умов, розглянуто відповідальність за такі дії, встановлену житловим законодавством, та внесено пропозицію про запровадження більш ефективного реагування на протиправну поведінку особи, завдяки державі спрямовану на покращення свого матеріального становища й інтересів інших громадян. Одночасно здійснено аналіз положень нормативно-правових актів та судової практики для встановлення відмінностей між штучним погіршенням житлових умов і поданням неправдивих відомостей, які стали підставою для взяття на квартирний облік. Маючи спільну мету, такі дії мають різні об’єктивні ознаки та правові наслідки.

На основі опрацювання норм законів, підзаконних нормативно-правових актів і наукових джерел авторка порівняла окремі способи штучного погіршення житлових умов, з'ясувала їхні об'єктивні й суб'єктивні ознаки та сформувала висновки щодо оновлення і доповнення існуючого переліку способів погіршення житлових умов, який підлягає законодавчому закріпленню для недопущення його довільного тлумачення.

Ключові слова: житло; забезпечення житлом; взяття на квартирний облік; штучне погіршення житлових умов; громадяни, які потребують поліпшення житлових умов.

Реалізація закріпленого Конституцією України права на житло полягає у створенні державою умов для кожного громадянина у задоволенні житлових потреб. Поряд із формуванням можливості самостійного вирішення житлової проблеми через будівництво житла, придбання його у власність або взяття в оренду, у ч. 2 ст. 47 Основного Закону гарантується безоплатне чи за доступну плату забезпечення ним соціально незахищених верств населення¹.

Саме публічно-правовий характер цієї норми ґрунтується на засадах справедливості і рівності громадян у своїх конституційних правах. Тож житлове законодавство, визначаючи своїми завданнями, серед інших, регулювання житлових відносин і зміцнення законності у цій галузі, запроваджує й конкретний механізм одержання та використання житла у будинках державного і громадського житлового фонду.

У контексті положень статей 31, 34 Житлового кодексу Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – ЖК УРСР)², власне, підставою для одержання такого житла є потреба у поліпшенні житлових умов, а умовою – перебування на квартирному обліку та включення до єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Обидва чинники чітко визначені житловим законодавством та забезпечують обґрунтованість і правильність розподілу житлових приміщень державного та громадського житлового фонду.

Важливим застереженням від порушення встановленої законом процедури одержання житла, яке надається державою або органами місцевого самоврядування, є регламентована ч. 1 ст. 35 ЖК УРСР заборона на взяття на облік як таких, що потребують поліпшення житлових умов, громадян, які штучно погіршили умови свого проживання. Проте практика обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов, та розгляду спорів у сфері житлово-правових відносин свідчить про нехтування окре-

¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

² Житловий кодекс Української РСР: Закон України від 30 червня 1983 р. № 5464-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1983. Додаток до № 28. Ст. 573.

ними їх суб'єктами цим застереженням. Незважаючи на нормативно-правове закріплення способів штучного погіршення житлових умов, у реаліях сьогодення через відсутність істотних законодавчих змін вони не охоплюють усіх можливих шляхів необґрунтованого зарахування на квартирний облік для отримання житла та порушення при цьому прав інших осіб.

До питання поняття житлових прав і правового регулювання житлово-правових відносин у своїх працях зверталися О. Аврамова, І. Бірюков, М. Гальянтич, В. Гопанчук, І. Жилінкова, Ю. Заїка, І. Кучеренко, Є. Мічурін, С. Сліпченко, О. Соболев, Т. Тилик та ін. Водночас їхні напрацювання здебільшого стосуються з'ясування змісту та структури житлово-правових відносин, правового статусу їхніх суб'єктів, співвідношення публічного і приватного інтересів у житловому праві. Натомість стадія визнання фізичної особи такою, що потребує покращення житлових умов, на якій виявляються факти штучного їх погіршення, не отримала належного наукового висвітлення.

Метою дослідження є з'ясування змісту поняття “штучне погіршення житлових умов”, сучасне визначення його способів, спрямованих на отримання права для взяття на квартирний облік, аналіз співрозмірності правових наслідків, передбачених у таких випадках житловим законодавством.

Житлові правовідносини виникають, змінюються та припиняються у процесі реалізації права на житло; надання фізичним особам житлових приміщень і користування ними; управління житловим фондом, його експлуатації та охорони; капітального і поточного ремонту житла; виключення із житлового фонду будинків і приміщень, що не придатні для проживання; розгляду житлових спорів. Як зазначає К. Заєць, їх слід розглядати як сукупність правомочностей і кореспондуючих їм обов'язків, пов'язаних із задоволенням потреби фізичних осіб у житлі, володінні, користуванні та розпорядженні житловими приміщеннями³. Причому в той час як суб'єктами житлових правовідносин, що трансформуються у цивільні правовідносини в процесі набуття права власності на житлові приміщення та володіння ними, можуть бути фізичні та юридичні особи, як справедливо стверджує Є. Мічурін, наголошуючи на здатності останніх мати житлові права та обов'язки і брати участь у житлових правовідносинах з огляду на належність їм право- та дієздатності⁴, суб'єктами права на житло, що надається у порядку ч. 2 ст. 47 Конституції України, можуть бути лише фізичні особи.

³ К. Заєць, ‘Правова природа відносин у житловій сфері’ [2015] 35 (1)1 Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія “Право” 126.

⁴ Є. Мічурін, ‘Класифікація суб'єктів житлових правовідносин’ [2005] 1 (2) Наукові записки ХЕПУ 94.

У житловому праві відбувається органічне поєднання приватного та публічного інтересів. На думку О. Аврамової, приватний інтерес реалізується самостійно заінтересованим суб'єктом, а публічний інтерес, спрямований на задоволення потреб суспільства загалом, реалізується за допомогою державного механізму⁵. Відображення публічної складової житлово-правових відносин відбувається у процесі забезпечення суб'єкта житловим приміщенням із боку держави чи органів місцевого самоврядування. Останній має чіткий алгоритм, встановлений нормами житлового законодавства та спрямований на дотримання умов соціальної справедливості при розподілі житла в будинках державного і громадського житлового фонду.

Для визнання громадян такими, що потребують поліпшення житлових умов, та взяття на облік для одержання житла у будинках державного і громадського житлового фонду необхідна наявність однієї або декількох підстав, передбачених ст. 34 ЖК УРСР. При цьому вони повинні мати об'єктивний природний характер, а не формуватись суб'єктом житлово-правових відносин з метою отримання права на взяття на квартирний облік.

Суть штучного погіршення житлових умов, яке не надає такого права, полягає у спеціальному створенні обставин, що за своїм змістом схожі із зазначеними підставами. Вчиняючи певні дії, спрямовані на погіршення своїх житлових умов та набуття права на одержання житлового приміщення у будинках державного або громадського житлового фонду, фізична особа діє свідомо й умисно. Вона повністю усвідомлює, що на момент їх вчинення у неї відсутні підстави для поліпшення житлових умов, і має умисел на їх набуття. Своїми діями особа фактично фальсифікує ці підстави, а самі дії обов'язково повинні призвести до результату у вигляді погіршення житлових умов. Без настання таких наслідків самі собою дії особи не можуть призводити до застосування положень цієї правової норми. Невід'ємною ознакою штучного погіршення житлових умов є наявність у суб'єкта мети – бути взятим на квартирний облік, а у кінцевому прагненні – одержати житлове приміщення у будинку державного або громадського житлового фонду.

Форми протиправних дій суб'єкта, або, як їх ще називають, способи штучного погіршення житлових умов, прямо визначені житловим законодавством. Так, ч. 1 ст. 35 ЖК УРСР до них віднесено: обмін займаного житлового приміщення; псування або руйнування житла; відчуження придатного і достатнього за розміром для проживання житлового будин-

⁵ О Аврамова, 'Соотношение частного и публичного права в жилищном праве' (2001) 7 Підприємництво, господарство і право 49.

ку (частини будинку); вилучення житлового приміщення, що використовується для одержання нетрудових доходів. Зазначена норма права не передбачає розширеного тлумачення способів, з огляду на що їхній перелік наводиться у законодавстві як вичерпний. Дублюється він і в окремих підзаконних нормативно-правових актах, зокрема чинних в Україні Правилах обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР⁶, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР і Укрпрофради від 11 грудня 1984 р. № 470, ч. 1 п. 17 яких містить аналогічний реєстр способів штучного погіршення житлових умов.

Водночас Інструкція про організацію забезпечення і надання військовослужбовцям Служби безпеки України та членам їх сімей житлових приміщень містить положення про те, що співробітники, у яких потреба у поліпшенні житлових умов виникла в результаті перереєстрації з житлової площі, що відповідає рівню середньої забезпеченості громадян житлом у певному населеному пункті, на житлову площу, меншу за зазначену вище норму, не беруться на квартирний облік протягом 5 років із моменту перереєстрації⁷.

Незважаючи на певну схожість зазначеного способу штучного погіршення житлових умов із передбаченим ЖК УРСР обміном займаного житлового приміщення на житло меншої площі, очевидно, що він є значно ширшим і виходить за межі такого правочину. Перереєстрація може також відбуватись у результаті інших правочинів, суб'єктом яких є особа, яка прагне погіршити умови свого проживання. Оскільки положення підзаконних нормативно-правових актів повинні узгоджуватись з нормами закону, зміни, що стосуються приведення у відповідність до вимог сьогодення переліку способів штучного погіршення житлових умов, мають відбиватись у ст. 35 ЖК УРСР.

Фіксація правозастосовною практикою нових способів штучного погіршення житлових умов не залишається і поза увагою науковців, які досліджують проблематику житлово-правових відносин. Зокрема, О. Доманчук зауважує, що в окремих випадках під діями щодо штучного погіршення житлових умов розглядають перереєстрацію на меншу площу, реєстрацію інших осіб у помешканні тощо, одночасно звертаючи увагу на дискусійність зазначеної позиції⁸. Ю. Черновалюк до штучного

⁶ Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР. Затверджені постановою Ради Міністрів УРСР і Укрпрофради від 11 грудня 1984 р. № 470 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470-84-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 10.07.2020).

⁷ Інструкція про організацію забезпечення і надання військовослужбовцям Служби безпеки України та членам їх сімей житлових приміщень: затверджена наказом Служби безпеки України від 6 листопада 2007 р. № 792. *Офіційний вісник України*. 2007. № 90. Ст. 3317.

⁸ О. Доманчук, 'Порядок зарахування на квартирний облік' (*Юрист-блог*, 05.09.2014) <<https://jurist-blog.com.ua/yuridichna-konsultaciya-37-zaraxuvannya-na-kvartirnij-oblik.html>> (дата звернення: 10.07.2020).

погіршення житлових умов відносить випадки продажу частини квартири з меншою площею, що належить дитині, для надання їй нової квартири більшої площі, на яку вона має право, виключаючи ознаки такого діяння при даруванні цієї частки особам, які мають право на поліпшення житлових умов⁹.

Як уже зазначалося, дії, що вчиняються суб'єктом і мають ознаки штучного погіршення житлових умов, спрямовуються на формування підстав для визнання останнього таким, що потребує їх поліпшення. Тому кожен зі способів штучного погіршення житлових умов трансформується у відповідну підставу. Зокрема, псування або руйнування житлового приміщення може призвести до проживання у помешканні, яке не відповідає встановленим санітарним і технічним вимогам, що відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 34 ЖК УРСР є підставою для визнання громадян такими, що потребують поліпшення житлових умов. Обмін займаного житлового приміщення на житло меншої площі є передумовою забезпеченості житловою площею нижче рівня, визначеного законодавством, що за п. 1 цієї ж норми має аналогічні наслідки.

Нерідко громадяни, які прагнуть безоплатно одержати житло з державного або громадського житлового фонду, здійснюють відчуження придатного і достатнього за розміром для проживання житлового приміщення, заселяючись при цьому до гуртожитків або винаймаючи житло, що створює підстави для взяття на квартирний облік. У багатьох випадках ці суб'єкти не відносяться до категорії соціально незахищених.

Отже, за сукупністю наявних об'єктивних і суб'єктивних ознак до способів штучного погіршення житлових умов, які підлягають закріпленню у житловому законодавстві, сьогодні можна також віднести: переєстрацію з житлової площі, що відповідає рівню середньої забезпеченості житлом у цьому населеному пункті, на житлову площу, меншу за норму; реєстрацію у займаному житловому приміщенні інших осіб, які забезпечені житлом та не потребують постійного догляду; відмову від приватизації придатної і достатньої за розміром для проживання частини житлового приміщення на користь третіх осіб. При цьому при укладенні цивільно-правових договорів із житлом, що перебуває у спільній сумісній власності, важливе значення має визначення часток, які належать кожній окремій фізичній особі, та повинні враховуватись при реалізації її права на одержання житлового приміщення у будинках державного і громадського житлового фонду.

⁹ Ю Черновалок, 'Проблеми збереження житлових і майнових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, шляхи їх вирішення' [2012] 3 (43) Університетські наукові записки 69.

Вочевидь потреби сьогодення диктують необхідність виключення із переліку способів штучного погіршення житлових умов вилучення житлового приміщення, яке використовується для одержання нетрудових доходів. З одного боку, вчиняючи зазначені дії, особа не має на меті безоплатного одержання житла від держави чи органів місцевого самоврядування, оскільки все ще вважатиметься забезпеченою житловим приміщенням згідно з нормами належності, а з другого – оплатне надання житла в оренду не забороняється чинним законодавством. Але сам перелік і надалі повинен залишатися чітко визначеним нормою ЖК УРСР та бути вичерпним для недопущення довільного тлумачення способів штучного погіршення житлових умов на практиці.

Негативні правові наслідки штучного погіршення житлових умов виражаються у неможливості взяття такої особи на квартирний облік протягом 5 років з моменту їх погіршення. Видається, що за обставин дефіциту житла, яке вводиться в експлуатацію державою та органами місцевого самоврядування, такий строк є невідповідним реагуванням на протиправну поведінку особи та спробу покращити своє матеріальне становище коштом держави й інтересів інших, як правило, більш соціально незахищених громадян. Щоб посилити відповідальність за дії, пов'язані зі штучним погіршенням житлових умов цей строк варто збільшити до 10 років. У випадках, коли штучне погіршення житлових умов відбувається через оплатне відчуження придатного та достатнього за рівнем площі для проживання житлового приміщення або такої ж за характеристиками його частини, ця обставина повинна враховуватись при визначенні розміру житлового приміщення, що надається особі, як це передбачено у ч. 1 ст. 48 ЖК УРСР для житлової площі у будинку або квартирі, що перебуває у приватній власності.

На практиці важливо відрізнити штучне погіршення житлових умов від подання відомостей, що не відповідають дійсності, які стали підставою для зарахування на квартирний облік. Будучи спорідненими однією метою – взяття на квартирний облік, а в кінцевому підсумку – одержання житлових приміщень у будинках державного або громадського житлового фонду, вони мають різні об'єктивні ознаки, оскільки перше полягає у діях, які реально створюють обставини, що дають змогу визнавати особу такою, що потребує поліпшення житлових умов, а друге – у внесенні у документи, що подаються до відповідних органів, даних, які є неправдивими. Розрізняються вони і за правовими наслідками. Якщо штучне погіршення житлових умов має наслідком відмову у взятті на квартирний облік протягом 5 років, то подання відомостей, що не відповідають дійсності, згідно з п. 5 ч. 2 ст. 40 ЖК УРСР призводить до зняття грома-

дьян з обліку, а у разі отримання житлового приміщення – до визнання ордеру на нього недійсним у судовому порядку відповідно до положень ст. 59 ЖК УРСР.

Неврахування зазначених відмінностей трапляється і в правозастосовній діяльності при вирішенні житлових спорів. Так, розглянувши цивільну справу за позовом колишнього військовослужбовця Служби безпеки України (далі – СБУ) до Управління СБУ в Харківській області, де третіми особами виступали СБУ та житлово-побутова комісія УСБУ в Харківській області, про визнання незаконним і скасування рішення про зняття із квартирної обліку та зобов'язання вчинити певні дії, Київський районний суд міста Харкова задовольнив вимоги позивача у повному обсязі, зазначивши, що не може вважатись штучним погіршенням житлових умов у розумінні положень ст. 35 ЖК УРСР продаж спільної сумісної власності без виділення часток квартири, частка якої належала позивачу, тим паче, що при прийнятті рішення про взяття його на облік для одержання житла житлово-побутова комісія не констатувала такого факту і не встановила штучного характеру погіршення житлових умов, тобто умисних дій позивача¹⁰. Але по суті підставою для прийняття цього судового рішення стало те, що в реальності мав місце факт не відмови у зарахуванні позивача до черги, а зняття його з квартирної обліку у зв'язку з поданням відомостей, які не відповідають дійсності при постановці на облік. При цьому протокол про взяття позивача на облік недійсним не визнавався та оскаржений не був.

Висновки. Проведений аналіз дає можливість дійти висновку, що штучним погіршенням житлових умов є свідоме умисне створення фізичною особою обставин, що погіршують умови її проживання та породжують підстави для визнання її такою, що потребує поліпшення житлових умов з метою взяття на квартирний облік та одержання житлового приміщення у будинку державного або громадського житлового фонду. Його способами, які підлягають закріпленню в житловому законодавстві, слід визнати: псування або руйнування житла; його обмін на житло меншої площі; відчуження придатного і достатнього за розміром для проживання житлового приміщення; перереєстрацію із житлової площі, що відповідає рівню середньої забезпеченості житлом у цьому населеному пункті, на житлову площу, меншу за норму; реєстрацію у займаному житловому приміщенні інших осіб, які забезпечені житлом та не потребують постійного догляду; відмову від приватизації придатної і достатньої за розміром для проживання частини житлового приміщення на ко-

¹⁰ Рішення Київського районного суду міста Харкова у справі від 30 березня 2018 р. № 640/11625/17 <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/73361209>> (дата звернення: 10.07.2020).

ристь третіх осіб. Для практичного застосування заборони, передбаченої у ст. 35 ЖК УРСР, необхідно чітко встановлювати характер дій суб'єкта та їхню відповідність визначеним у законі способам, настання їхніх наслідків у вигляді погіршення житлових умов, наявність усвідомлення особою своєї поведінки й умислу на її здійснення.

REFERENCES

Bibliography

Journal articles

1. Avramova O, 'Sootnoshenie chastnogo i publichnogo prava v zhilishhnom prave' ['Correlation of Private and Public Law in Housing Law'] (2001) 7 *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo* 49 (in Russian).
2. Chernovaliuk Yu, 'Problemy zberezhenia zhytlovykh i mainovykh prav ditei-syrit ta ditei, pozbavlenykh batkivskoho pikluvannia, shliakhy yikh vyrishennia' ['Problems of Preserving the Housing and Property Rights of Orphans and Children Deprived of Parental Care, Ways to Resolve Them'] [2012] 3 (43) *Universytetski naukovi zapysky* 69 (in Ukrainian).
3. Michurin Ye, 'Klasyfikatsiia sub'iektiv zhytlovykh pravovidnosyn' ['Classification of Entities to Housing Relations'] [2005] 1 (2) *Naukovi zapysky KhEPU* 94 (in Ukrainian).
4. Zaiets K, 'Pravova pryroda vidnosyn u zhytlovii sferi' ['The Legal Nature of Relations in the Housing Sector'] [2015] 35 (1) *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia "Pravo"* 126 (in Ukrainian).

Websites

5. Domanchuk O, 'Poriadok zarakhuvannia na kvartyrnyi oblik' ['Procedure for Entering on the Apartment Allocation Register'] (*Jurist-blog*, 05.09.2014) <<https://jurist-blog.com.ua/yuridichna-konsultaciya-37-zaraxuvannya-na-kvartirnij-oblik.html>> (accessed: 10.07.2020) (in Ukrainian).

Viktoriia Porodko

THE CONCEPT AND METHODS OF FACTITIOUS DETERIORATION OF HOUSING CONDITIONS AS THE GROUND FOR REFUSAL TO ENTER ON THE APARTMENT ALLOCATION REGISTER

ABSTRACT. The new housing legislation developed and adopted in Ukraine calls for a thorough study of various aspects of housing relations, with due regard for the equality of citizens from the perspective of the right to housing guaranteed by the Fundamental Law. As one of the components of this process, a transparent mechanism should be put in place for allocation of residential premises in the houses of the State- and public housing resources, which mechanism should also prevent unfair distribution of housing accommodations.

The purpose of the article is to establish the meaning of the concept “factitious deterioration of housing conditions” and to define, in today’s context, its methods aimed at obtaining the right to be entered on the apartment allocation register.

It is proved that factitious deterioration of housing conditions means conscious and deliberate creation of circumstances which are similar in content to the grounds for acquiring the right to be allocated residential premises in a house from the State- and public housing resources. At the same time, it is noted that the current list of the ways which may lead to factitious worsening of housing conditions and which is defined by the provisions of the Housing Code, does not cover all possible forms of action which entities of legal relations may resort to in such cases. The author focuses on the legal consequences of factitious deterioration of housing conditions, analyzes the liability for such actions which is imposed by housing legislation, and makes a proposal for introducing a more efficient response to unlawful behavior of a person, which, at the expense of the State, is aimed at improving his/her financial situation and the interests of other citizens. At the same time, the provisions of statutory instruments and judicial practice are analyzed to establish the differences between factitious deterioration of housing conditions and submission of false information which becomes the basis for being entered on the apartment allocation register. Having a common goal, such actions have different objective signs and legal consequences.

Based on the study of the provisions of laws, bylaws, other secondary legislation and scientific sources, the author compares separate methods of factitious deterioration of housing conditions, identifies their objective and subjective characteristics, and makes the conclusions with a view to updating and supplementing of the existing list of the ways to worsen housing conditions, which should be consolidated on the legislative level to prevent its arbitrary interpretation.

KEYWORDS: housing; provision of housing; entering on apartment allocation register; factitious deterioration of housing conditions; citizens in need of housing conditions improvement.