

УДК 349.444-057.4

*М. С. Поліщук, канд. юрид. наук, кафедра державно-правових дисциплін
ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

ПРОБЛЕМА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОДАТКОВУ ЖИЛУ ПЛОЩУ НАУКОВИМИ ПРАЦІВНИКАМИ

У статті проаналізовано основні проблемні аспекти механізму реалізації науковими співробітниками права на отримання додаткової жилої площі для забезпечення умов для наукової діяльності та запропоновано пропозиції щодо впорядкування зазначеного питання.

Ключові слова: жила площа, додаткова жила площа, санітарні норми жилої площі, жиле приміщення, житло, квартирний облік, розподіл житла, наукові працівники.

В статтє произведен анализ основных проблемных аспектов механизма реализации научными сотрудниками права на получение дополнительной жилой площади для обеспечения условий для научной деятельности и предложены рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: жилая площадь, дополнительная жилая площадь, санитарные нормы жилой площади, жилое помещение, жилье, квартирный учет, распределение жилья, научные работники.

Постановка проблеми. Відповідно до ч. 29 ст. 24 ЗУ “Про наукову та науково-технічну діяльність” “науковим працівникам, які мають науковий ступінь кандидата або доктора наук, для забезпечення умов для наукової діяльності надається в установленому законодавством порядку додаткова жила площа у вигляді кімнати (кабінету) або в розмірі до 20 кв. метрів” [4]. Для реалізації зазначеного права науковий працівник повинен “потребувати поліпшення житлових умов”, тобто бути забезпеченим жилою площею нижче за рівень, що визначається “в порядку, встановлюваному Радою Міністрів Української РСР і Українською республіканською радою професійних спілок” [2, п. 1 ч. 1 ст. 34]. Для прикладу, у Києві цей рівень визначений у 7,5 кв. м на особу [7], у Сумах – 6 кв. м [8], у Харкові – 5,5 кв. м [9].

Згідно з вищевикладеним науковий співробітник, забезпечений, наприклад, не шістьма квадратними метрами, що необхідні для постановки на квартирний облік, а сімома (на одного члена родини), скористатись своїм законним правом на окремих кабінет для наукової діяльності не зможе, адже він юридично не має права навіть для постановки на квартирний облік [2, ст. 42].

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про відсутність фундаментальних та комплексних наукових досліджень з даного питання. Його вирішення на практиці йде шляхом використання застарілих нормативних документів, більшість з яких датована 80-ми роками ХХ століття, та за допомогою розширювального неофіційного тлумачення таких документів, адже деякі важливі нюанси взагалі не є врегульованими законодавством.

Метою цієї статті є з’ясування основних проблемних аспектів щодо реалізації науковими співробітниками права на отримання додаткової жилої площі для забезпечення умов для наукової діяльності та розробка пропозицій щодо впорядкування зазначеного питання.

Виклад основного матеріалу. Для більш детального з’ясування проблеми пропонуємо механізм реалізації права на додаткову жилу площу науковими працівниками поділити на два етапи:

- перший етап – це процес постановки/взяття на квартирний облік;
- другий етап – це безпосередньо процедура надання/отримання житла, у т.ч. додаткових квадратних метрів науковими працівниками.

Перший етап – постановка/взяття на квартирний облік – є обов’язковим для всіх бажаючих поліпшити свої житлові умови, у т.ч. і для наукових працівників. Якщо такі особи не забезпечені житлом взагалі або забезпечені ним нижче за встановлену норму, то у них на цьому етапі проблем практично не виникає. Проблеми, а точніше юридичні колізії, починають з’являтися в ситуації, коли особа забезпечена жилою площею, розмір якої дорівнює нормі або перевищує її.

Колізія перша з’являється при визначенні норми жилої площі, що береться до уваги при взятті на квартирний облік.

Відповідно до ст. 47 Житлового кодексу України (далі ЖК) “норма жилої площі в Українській РСР встановлюється в розмірі 13,65 квадратного метра на одну особу” [2]. Наступна ж стаття ЖК передбачає, що “жиле приміщення надається громадянам у межах норми жилої площі, але не

менше розміру, який визначається Кабінетом Міністрів України і Федерацією професійних спілок України” [2, ст. 48].

Базуючись на нормі статті 48 ЖК Кабінет Міністрів і Федерація профспілок України приймає нормативний акт, у якому норма жилої площі зменшена практично удвічі. Відповідно до п. 53 “Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов і надання їм жилих приміщень в Українській РСР (далі – Правила обліку) “жале приміщення надається громадянам у межах 13,65 квадратного метра жилої площі на одну особу, але не менше рівня середньої забезпеченості громадян жилою площею в даному населеному пункті. Рівень середньої забезпеченості громадян жилою площею в населеному пункті визначається і періодично переглядається виконавчими комітетами обласних, Київської і Севастопольської міських Рад народних депутатів спільно з радами профспілок виходячи з даних статистичної звітності” [6].

На підставі зазначених Правил обліку органами місцевого самоврядування прийнято локальні нормативні акти, що містять рівень середньої забезпеченості громадян жилою площею на одну особу та встановлюють норму жилої площі для визнання особи такою, що потребує поліпшення житлових умов. Для прикладу наведемо такі цифри: у Києві рівень середньої забезпеченості жилою площею на одну особу дорівнює 9 кв. м, а норма жилої площі для визнання особи такою, що потребує поліпшення житлових умов, визначається як 7,5 кв. м; у Харкові відповідно 7,5 та 5,5 кв. м; у Сумах – 8 та 6 кв.м.

Після аналізу зазначених норм виникає низка взаємопов’язаних запитань:

1. Якою вважати норму жилої площі в розмірі 13,65 кв. м – максимальною чи мінімальною?
2. Чи можна встановлювати в нижчому за юридичною силою нормативному акті норму жилої площі, яка не відповідає і фактично є меншою за ту, що встановлено в Житловому кодексі?
3. Чи можуть дані статистичної звітності в різних регіонах України замінити собою єдину норму закону і які наслідки буде мати така підміна?
4. З якою метою органи місцевого самоврядування встановлюють вже не одну норму жилої площі, а дві:

- рівень середньої забезпеченості громадян жилою площею;
- норму жилої площі для визнання особи такою, що потребує поліпшення житлових умов? Яке юридичне значення даних величин? Що є причиною встановлення таких подвійних стандартів?

Спробуємо дати юридично обґрунтовані відповіді на поставлені запитання.

Чітка відповідь на перше питання в законодавчих актах відсутня, адже положення статей 47 та 48 ЖК є правовою тавтологією. Після логічного тлумачення змісту зазначених статей з’ясується, що для постановки на квартирний облік норма, що встановлена ЖК, практичного значення не має, адже особою, яка потребує покращення житлових умов і яка може бути взята на квартирний облік, буде вважатись лише та, яка забезпечена житлом менше за рівень, встановлений не в законі (тобто в ЖК), а в підзаконному (локальному) акті. Тобто норма в розмірі 13,65 кв. м може вважатись максимальною не для постановки на квартирний облік, а для розподілу житла серед осіб, що вже на цьому обліку перебувають.

Відповідь на друге питання є очевидною. Основний закон нашої держави передбачає, що закони в Україні приймаються виключно Верховною Радою, а не Радою Міністрів та Радою профспілок [1, ст. 92]. Це означає, що мінімальний рівень забезпеченості жилою площею повинен бути встановлений законом, як це зроблено по відношенню до мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії за віком, мінімального прожиткового мінімуму тощо.

Що ж до розміру вказаного мінімуму жилої площі, то тут, як вже було зазначено, також існує непорозуміння. А саме: 1) вже згадуваний ЖК регламентує розмір у 13,65 кв. м; 2) ст. 3 Закону України “Про приватизацію державного житлового фонду” містить санітарні норми жилої площі (мінімальний розмір жилої площі, що припадає на одну людину і необхідний для її нормальної життєдіяльності) – 21 кв. м. загальної площі на наймача і кожного члена його сім’ї та додатково 10 кв. м на сім’ю; 3) облвиконкоми на місцях встановлюють свої розміри, що суттєво відрізняються від вищевказаних [3; 7–9; 10]. Більше того, регіональні норми постановки на облік не відповідають навіть санітарній площі, яка була встановлена практично століття тому (з 1922 до 1992 року в Україні діяла санітарна норма в 9 кв. м жилої площі на людину) [5].

Аналіз зарубіжного законодавства, що передбачає нормативи жилої площі, свідчить, що в розвинутих країнах мінімальна жила площа на одну особу встановлена на рівні 14–9 кв. м, а в тих країнах, що розвиваються – 9–5,5 кв. м. До останньої групи входить і наша країна.

Третє та четверте питання є взаємопов’язаними і відповідь на них є логічним продовженням попереднього аналізу. Як вже було зазначено, у різних регіонах України органами місцевого

самоврядування встановлено свої норми жилої площі, на розмір яких впливають дані статистичної звітності. Таке становище позбавляє багатьох громадян можливості реалізувати право на отримання житла від держави, адже існуючі норми жилої площі в одних регіонах можуть дати людині право стати на чергу, а в інших регіонах у цієї ж людини таке право буде відсутнє. Це означає, що в одній частині нашої держави конституційне право на житло може бути виконано, а в іншому – ні. З точки зору Основного закону України, така ситуація не є прийнятною, адже відповідно до ст. 24 КУ “громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознакою місця проживання або іншими ознаками” [1].

Стосовно встановлення подвійних норм жилої площі в одному регіоні, які мають різне юридичне значення, а саме одночасне існування норми 1) рівня середньої забезпеченості громадян жилою площею та 2) норми, яка враховується при постановці на квартирний облік, то така позиція, на наш погляд, є, з одного боку, неправомірним звуженням прав громадян, встановлених КУ та ЖК, а з іншого, – нелогічним та, з юридичної точки зору, неможливим дублюванням однієї і тієї ж норми, що встановлює певну константу. На практиці, як зазначається в постановах органів місцевого самоврядування, перша норма (вона завжди є більшою) використовується для розподілу жилої площі вже при отриманні житла, а друга (менша) є необхідним мінімумом, який враховується лише для взяття особи на квартирний облік. До речі, як вже зазначалося, обидві вказані норми є в рази меншими за санітарну норму жилої площі, що встановлено в нашій державі.

Що ж до причин встановлення зазначених подвійних стандартів, то з нашої точки зору, вони не є правовими, адже безпосередньо з положення норми права витікає лише одна очевидна причина – різні дані статистичної звітності, які є базою для встановлення зазначених мінімумів у регіонах. Це явище є незрозумілим і може свідчити лише про правовий нігілізм правотворців. У правовій державі неприпустимою є ситуація, за якої громадяни однієї країни з рівними конституційними правами розподіляються на певні нерівні “групи”, виходячи з даних статистичної звітності.

Другий етап – процедура надання/отримання житла, в т. ч. додаткових квадратних метрів науковими працівниками.

Згідно зі ст. 49 ЖК “понад норму жилої площі окремим категоріям громадян надається додаткова жила площа у вигляді кімнати або в розмірі десяти квадратних метрів. Громадянам, яким ця площа необхідна за умовами і характером виконуваної роботи, розмір додаткової жилої площі може бути збільшено. Порядок і умови надання додаткової жилої площі та перелік категорій громадян, які мають право на її одержання, встановлюється законодавством Союзу РСР” [2]. Як вже було зазначено, однією з таких категорій громадян, які мають право на додаткову жилу площу, ЗУ “Про наукову та науково-технічну діяльність” визначає наукових працівників, які мають науковий ступінь кандидата або доктора наук. У законі вказано, що вони мають право на додаткову жилу площу у вигляді кімнати (кабінету) або в розмірі до 20 кв. метрів [4, ст. 24].

Що стосується механізму реалізації на практиці зазначеної норми про додаткову жилу площу, то його спробуємо встановити виключно за допомогою логічного аналізу, адже попри наявність в законі відсилки до спеціальних норм, які його (механізм) встановлюють, самих цих норм житлове законодавство України не містить.

Отже, у випадку, коли науковий працівник перебуває на квартирному обліку і його черга на отримання житла надійшла, у нього з’являється можливість вимагати надання належних йому додаткових квадратних метрів. Але і тут не все однозначно, адже ЗУ містить вказівку на максимальний розмір – до 20 кв. м, а щодо обов’язкового мінімуму додаткової площі вказівки відсутні. Це в свою чергу дає привід для наступних непорозумінь і зловживань, аж до ненадання додаткових метрів науковим працівникам “з причин скрутного становища на ринку житла”. Як результат можлива ситуація, коли науковець, отримавши за чергою житло в межах загальної норми, фактично втрачає можливість реалізувати право на додаткову площу.

Інша ситуація виникає, коли науковий працівник не перебуває на квартирному обліку у зв’язку з неможливістю на нього стати з причини його забезпеченості жилою площею вище за рівень, що встановлено органами місцевого самоврядування. У даному випадку значення існуючої норми про додаткову жилу площу взагалі нівелюється, адже вже було встановлено, що “жилі приміщення надаються тільки громадянам, які перебувають на обліку потребуючих поліпшення житлових умов” [2, ст. 42]. Існування вказаної норми про додаткову жилу площу для наукових працівників, як з’ясувалося, зовсім не впливає на визнання особи такою, що потребує

покращення житлових умов. У результаті виникає ще одна правова колізія. А саме, якщо науковець 1) не стоїть на квартирному обліку, 2) забезпечений житлом на одну особу більше хоча б на 50 кв. см за норму, яку встановлено місцевими радами (наприклад, проживає в м. Суми і має на одну особу 6,5 кв. м) і, одночасно, 3) має законне право на розширення житла у зв'язку з професійною діяльністю – він не визнається такою особою, що потребує покращення житлових умов. Іншими словами, хоча для занять наукою така особа і забезпечена житлом нижче за рівень, передбачений законом для даної категорії осіб, у неї юридично відсутні можливості отримати від держави передбачену нею ж норму жилої площі.

Мінімальний рівень забезпеченості науковців жилою площею, що за нині чинного законодавства повинен враховуватись при взятті цієї категорії осіб на квартирний облік, пропонуємо розрахувати на прикладі м. Суми.

Враховуючи положення ст. 24 ЗУ “Про наукову та науково-технічну діяльність” та п. 3.1 постанови “Про правила обліку громадян, потребуючих поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Сумській області” [8], мінімальний рівень забезпеченості науковців м. Суми жилою площею повинен сьогодні встановлюватись із такого розрахунку на сім'ю: (6 кв. м \times кількість членів сім'ї) + 20 кв. м. У разі існування сьогодні принаймні такої, відповідної до чинного законодавства, формули розрахунку більшість науковців нашої держави змогла б стати на квартирний облік та за певних умов реалізувати своє законне право на додаткові квадратні метри, але, на жаль, на практиці зазначена формула не діє. Таке становище призвело до існування практично повністю “мертвої” норми права про додаткову жилу площу “для забезпечення умов для наукової діяльності”.

Підіб'ємо підсумки проведеного аналізу.

Чинне житлове законодавство містить декілька положень, що являють собою правову колізію і тим самим нівелюють право деяких категорій громадян на отримання безкоштовного житла встановленого розміру від держави.

Підкреслимо ще раз ці суперечливі положення:

1. Норма жилої площі в розмірі 13,65 кв. м, яка передбачена ст. 47 ЖК, вважається максимальною при розподілі житла серед осіб, що вже перебувають на квартирному обліку, і не береться до розрахунку при встановленні (обрахуванні) мінімуму при постановці на квартирний облік.

2. Положення ст. 47 та 48 ЖК є правовою тавтологією, адже теоретично містять вказівку на один і той самий мінімум жилої площі, вказуючи при цьому різні його розміри.

3. Вказівка на те, що “рівень середньої забезпеченості громадян жилою площею встановлюється органами місцевого самоврядування разом із радами профспілок виходячи з даних статистичної звітності”, яка міститься в ч. 1 ст. 48 ЖК та ч. 4 п. 53 “Правил обліку”, повністю суперечить основним правовим принципам і порушує основні права громадян.

4. Передбачені чинним законодавством норми жилої площі, що враховуються при взятті на квартирний облік, не відповідають єдиній санітарній нормі жилої площі, передбаченій ЗУ “Про приватизацію державного житлового фонду”.

5. У різних регіонах України органами місцевого самоврядування встановлено свої норми жилої площі, на розмір яких впливають дані статистичної звітності.

6. У кожній області існують по дві різні фіксовані норми жилої площі на одну особу, що мають різне юридичне значення, це: 1) рівень середньої забезпеченості громадян жилою площею та 2) норма, яка враховується при постановці на квартирний облік.

7. ЗУ “Про наукову та науково-технічну діяльність” (ч. 29 ст. 24) містить вказівку на максимальний розмір додаткової жилої площі, яку може отримати науковий працівник в разі розподілу житла при перебуванні на квартирному обліку (20 кв. м), а щодо обов'язкового мінімуму додаткової площі вказівки відсутні, що, у свою чергу, призводить до зловживань у цій сфері.

8. Вищезазначена норма про додаткову жилу площу для наукових працівників абсолютно не впливає на визнання особи такою, що потребує покращення житлових умов, а отже, не наділяє особу правом бути взятою на квартирний облік за умови забезпеченості її житлом вище загального мінімуму.

Наслідком існування вищевикладених суперечливих положень чинного законодавства є порушення цілої низки конституційних норм:

- “усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними” [1, ст. 21];

- “конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод” [1, ст. 22];
- “кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду” [1, ст. 47];
- “конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені” (ст. 64 КУ);
- “до повноважень Верховної Ради України належить ... прийняття законів” (п. 3 ч. 1 ст. 85 КУ);
- “виключно законами України визначаються: 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов’язки громадянина; 2) основи соціального захисту (п. 1, 6 ч. 1 ст. 92 КУ).

Як **висновок** необхідно зазначити, що положення ст. 47–48 ЖК (і відповідно до підзаконних актів, що прийняті на їх підставі) підлягають скасуванню. Замість виключених норм на підставі Постанови Верховної Ради України “Про порядок введення в дію Закону України “Про приватизацію державного житлового фонду” від 19 червня 1992 р., у п. 2 та 3 якої зазначено: “до приведення законодавства України у відповідність із Законом України “Про приватизацію державного житлового фонду” чинні акти законодавства України застосовуються, оскільки вони не суперечать цьому Закону”; “органам місцевої державної адміністрації і місцевого самоврядування привести прийняті рішення у відповідність із цим Законом”, необхідно ввести єдину норму, яка регламентувала б мінімум жилої площі на одну особу, що враховувався б як при постановці на квартирний облік, так і при розподілі житла, а також був би достатнім для забезпечення санітарних норм житла. Розмір такого мінімуму доцільно встановити відповідно до санітарної норми, а саме – 21 кв. м на одну особу та додатково 10 кв. м на сім’ю.

Щодо положення ч. 29 ст. 24 ЗУ “Про наукову та науково-технічну діяльність”, то в ній замість максимального розміру додаткової жилої площі для усунення можливості спекулювань у даній сфері варто встановити ще й обов’язковий мінімум, який науковий співробітник отримує в будь-якому випадку при розподілі житла. У цьому ж законі необхідно регламентувати чіткий механізм реалізації зазначеної норми, тобто вказати, що для даної категорії осіб мінімальна норма жилої площі, яка дає право на взяття на квартирний облік, обраховується з урахуванням розміру обов’язкового мінімуму додаткової жилої площі для наукових співробітників.

Список літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
2. Житловий Кодекс Української РСР від 30.06.1983 № 5464-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
3. Про приватизацію державного житлового фонду : закон України від 19.06.1992 № 2482-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
4. Про наукову і науково-технічну діяльність : закон України від 13.12.1991 № 1977-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
5. Санитарные правила по постройке жилых зданий / изданы НКЗдр. и Стройкомом РСФСР за № 247/мв от 26/VII 1929 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR>.
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 11.12.1984 № 470 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
7. Про порядок застосування в м. Києві Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР / Постанова Виконкому київської міської ради народних депутатів та Президії київської міської ради профспілок від 15.07.1985 № 582 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1.
8. Про правила обліку громадян, потребуючих поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Сумській області : Постанова ВК Сумської обласної Ради народних депутатів та Обласної ради профспілок від 26.12.1984 № 383 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://meria.sumy.ua/ua/citizen/flat_list.
9. Про правила обліку громадян, потребуючих поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Харківській області : Постанова ВК Харківської обласної Ради народних депутатів та Президії обласної ради профспілок від 11.01.1985 р. № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ts.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=4098&base.
10. Википедия / Свободная энциклопедия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

Summary

The article analyzes the main aspects of the problem of researchers the right to receive additional living space to provide conditions for research, and offered suggestions for organizing this issue.

Отримано 31.10.2011