

УДК 347.254

Породько Вікторія Володимирівна –
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри цивільно-правових дисциплін
Національної академії Служби безпеки
України

Ознаки службового житла в контексті проблем їх законодавчого закріплення

На основі аналізу положень чинного законодавства виокремлено ознаки службового житла, які є необхідними та достатніми для визначення поняття цього інституту. Акцентовано увагу на нормативно-правовій регламентації відносин, що виникають під час надання службових житлових приміщень військовослужбовцям і членам їх сімей. Констатовано суперечності в підходах до визначення цих ознак, з огляду на що доведено необхідність чіткого закріплення поняття службового житла під час розроблення нового Житлового кодексу України.

Ключові слова: службове житло; житлові приміщення; забезпечення житлом; військовослужбовці; трудові відносини; службові відносини.

Гарантією забезпечення в Україні конституційного права на житло, що в межах ст. 48 Основного Закону України [1] визначено важливою складовою достатнього життєвого рівня людини, є участь держави у створенні умов для будівництва, придбання та оренди житла, а також надання нею житла громадянам, які потребують соціального захисту.

У сучасних економічних умовах відбувається зменшення частки держави в житлі, яке вводять в експлуатацію, що не може не позначитись і на розв'язанні житлової проблеми категорій осіб, які перебувають на державному забезпеченні житлом. З огляду на явну неспіврозмірність кількості новозбудованих і вивільнених житлових приміщень, що належать до державного житлового фонду, та кількості осіб, які перебувають у черзі на їх

отримання, а також на суттєве збільшення строку перебування в такій черзі, отримання житла в порядку, визначеному законодавством, значно ускладнюється.

До такої категорії громадян належать і військовослужбовці. Так, в абз. 1 п. 1 ст. 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» зазначено, що держава забезпечує військовослужбовців житловими приміщеннями або за їх бажанням грошовою компенсацією за належне їм для отримання житлового приміщення на підставах, у порядку і відповідно до вимог, встановлених Житловим кодексом УРСР та іншими нормативно-правовими актами [2]*.

За таких умов зростає значення інституту службового житла, що покликане задовольняти потреби громадян у житлових приміщеннях у зв'язку з перебуванням у трудових чи службових відносинах із відповідними підприємствами, установами, організаціями.

Для більш ефективного використання службового житла важливо розкрити його правову сутність, що досягається шляхом встановлення та аналізу характерних ознак, необхідних для визначення поняття цього інституту.

Питання правового регулювання інституту службового житла у своїх працях досліджували В. Я. Бондар, М. В. Іванчук, Г. І. Коваленко, А. В. Мінаєв, Л. О. Мойсей, А. Ю. Олійник, С. О. Сліпченко, М. О. Шишлюк та інші правознавці. Загалом сучасні наукові доробки в зазначеній сфері майже відсутні.

Метою статті є з'ясування на основі аналізу нормативно-правових актів і наукових джерел сутності службового житла та виявлення притаманних йому юридичних ознак, необхідних і достатніх для розкриття поняття службового житла.

У положеннях чинного житлового законодавства відсутнє визначення поняття службового житла, що враховувало б усі його істотні ознаки. У законах та підзаконних нормативно-правових актах здебільшого фрагментарно зосереджено увагу на видах службового житла або на окремих його ознаках, наприклад меті надання.

* У законодавстві як синонім поняттю «житлове приміщення» часто вживають термін «жиле приміщення», що, на нашу думку, є русизмом.

Частина 1. ст. 118 Житлового кодексу УРСР передбачає, що під службові приміщення виділяють переважно окремі квартири [3]. У п. 4 Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в УРСР, затвердженого постановою Ради Міністрів УРСР від 4 лютого 1988 р. № 37, уточнено, що вони розташовані здебільшого на першому поверсі [4]. Схожу позицію під час визначення поняття службового житла обстоюють також окремі вчені, зазначаючи, що видом службового житла може бути окрема квартира або кімната в комунальній квартирі [5, с. 574].

У п. 9 Порядку забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1081 [6], та в п. 5.16 Інструкції про організацію забезпечення і надання військовослужбовцям Служби безпеки України та членам їх сімей житлових приміщень, затвердженої наказом Служби безпеки України від 6 листопада 2007 р. № 792 [7], ідеться про виділення під службові приміщення лише окремих квартир. Водночас кімнату в комунальній квартирі як вид службового житла застосовують на практиці і в житловому законодавстві органів Служби безпеки України.

Незважаючи на певне обмеження видів службового житла підзаконними нормативно-правовими актами для окремих категорій осіб або відомств, житлове законодавство фактично передбачає можливість виділення як службового будь-якого виду житла. Цю тезу відображено також у Порядку надання державним службовцям службового житла, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 681 (що набув чинності з 1 січня 2016 р.) [8], п. 2 якого службовим житлом визнано квартири в житлових будинках квартирної типу різної поверховості, житлові будинки садибного типу, кімнати в гуртожитках, номери в готелях та інші житлові приміщення, що відповідають певним санітарним і технічним вимогам та перебувають у державній або комунальній власності.

Як будь-які інші приміщення, які використовують як житло, службові житлові приміщення повинні бути придатні для проживання. Зазначену якість безпосередньо відображено в юридично визначених санітарних і технічних вимогах, передбачених у відповідних нормах. Її визначають з урахуванням досягнутого в певному місті чи іншому населеному пункті рівня

благоустрою. Придатність для проживання означає здатність приміщення задовольняти житлові потреби особи. В окремих випадках житло може бути визнане непридатним для проживання. Причинами є завершення строку його служби, неправильна експлуатація, стихійне лихо й інші обставини. Непридатними для постійного проживання вважають аварійні будинки, житлові будинки в межах санітарно-захисних зон, пожежо- та вибухонебезпечних зон промислових підприємств. З метою виявлення помешкань, непридатних для проживання, в установлені строки й у визначеному порядку здійснюють обстеження їх стану.

Вимога щодо придатності житла для проживання є обов'язковою і для службових житлових приміщень, якими забезпечують військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової військової служби) та членів їх сімей, які проживають спільно з ними. Такі приміщення, згідно з абз. 3 п. 1 ст. 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», повинні відповідати вимогам житлового законодавства [2].

Службове житло має належати до одного з житлових фондів. Така ознака зазнала певної деформації з огляду на суттєві зміни в забезпеченні видів службової діяльності в умовах реформування державного управління. Це пов'язано, передусім, з частими відмовами від будівництва відомчого житла через проблеми фінансування, а отже – з відмовою від самостійного обслуговування службового житла.

Якщо раніше, як і передбачено в ч. 2 ст. 5 Житлового кодексу [3], будинки відомчого житлового фонду в містах і селищах міського типу поступово передавали до відання місцевих рад, то в сучасний період така передача здійснюється майже відразу після здачі житлового приміщення в експлуатацію чи його отримання в розпорядження відомства від різних за формами власності інвесторів. Тому фонд службового житла підприємства, установи, організації становлять житлові приміщення, що можуть бути розміщені в будинках як державного, так і громадського фонду та фонду житлово-будівельних кооперативів [9, с. 274].

Розвиток відносин у сфері господарювання та зміцнення суб'єктів підприємництва сприятиме поширенню практики

забезпечення житлом цінних фахівців з боку недержавних компаній і фірм, що має чимало спільного з інститутом службового житла.

У ч. 1 ст. 118 Житлового кодексу закріплено, що жиле приміщення включається до переліку службових рішень виконавчого комітету районної, міської, районної в місті ради [3]. Підставою для цього є клопотання адміністрації відомства, підприємства, установи, організації, що надала конкретній особі у визначеній нормативно-правовими актами формі зазначене приміщення як службове. Порядок надання службового житла у відомствах, підприємствах, установах, організаціях може мати особливості, визначені відомчими актами.

Відповідно до абз. 1 п. 3 Положення про порядок надання службових житлових приміщень і користування ними, у тих випадках, коли підприємство, установа, організація розташована на території одного населеного пункту (району в місті), а житлове приміщення – на території іншого, рішення про його включення до числа службових приймає виконавчий орган ради за місцем розташування приміщення [4]. Орган, який прийняв рішення про включення житлового приміщення до переліку службових, здійснює облік службових житлових приміщень у всіх будинках, незалежно від їх належності, реєструючи їх у журналі обліку службових житлових приміщень. Підприємства, установи, організації здійснюють оперативний облік службових житлових приміщень.

Однією з основних умов отримання особою службового житла є її перебування в трудових або службових відносинах із підприємством, установою, організацією, що є власником чи розпорядником житлового приміщення, наданого як службове. Припинення цих відносин, згідно зі ст. 124 Житлового кодексу, передбачає виселення працівника або службовця з усіма особами, які з ним проживають, без надання іншого житлового приміщення [3].

Такий підхід слугує гарантією створення стабільного кадрового потенціалу у важливих галузях життєзабезпечення, оборонній, безпековій та правоохоронній сферах, функціонування апарату державного управління. До того ж, він стимулює працівників і військовослужбовців до підвищення свого фахового рівня, високих показників у професійній діяльності й довготривалості трудових і службових відносин.

Визначення категорій осіб, яким може бути надано службове житло, в Україні здійснює Уряд. Так, відповідно до Переліку категорій працівників, яким може бути надано службові житлові приміщення, затвердженого постановою Ради Міністрів УРСР від 4 лютого 1988 р. № 37, таке право закріплене за 67 категоріями [10]. До цього переліку включено і співробітників-військовослужбовців різних відомств в одних випадках – до одержання ними постійного житлового приміщення, в інших – без такої вимоги.

У науковій літературі існує позиція, згідно з якою такі відносини є договірними. Аналізуючи їх, В. Я. Бондар стверджує, що вони є окремим видом договору найму житла, та пропонує відмовитися від реєстрації службових житлових приміщень у місцевих виконавчих органах і видачі ордерів на вселення, оскільки зазначені органи не повинні мати права вирішувати за власника чи уповноважену ним особу, яким чином потрібно використовувати об'єкти службового житлового фонду [11, с. 12–13]. Водночас зазначений автор не враховує, що на сьогодні власники фактично не здійснюють обслуговування службових приміщень, які перебувають на їх балансі. Вони передали цю функцію органам місцевого самоврядування.

У ч. 1 ст. 118 Житлового кодексу визначено, що службові житлові приміщення призначені для громадян, які у зв'язку з характером їх трудових відносин повинні проживати за місцем роботи або близько до нього [3]. Підприємства, установи, організації, відповідно до Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними, зобов'язані використовувати службові житлові приміщення за їх цільовим призначенням [4]. Тобто потрібно, щоб службове житло давало змогу працівнику виконувати покладені на нього трудові обов'язки на належному рівні.

З такою самою метою службове житло надають і військовослужбовцям. Воно сприяє ефективному виконанню ними своїх службових обов'язків, надає можливість перебувати в місці проходження служби протягом необхідного часу й оперативно включатись у службовий процес.

Водночас не можна погодитись із думкою про те, що службове житло є тимчасовим засобом поліпшення житлових умов на час виконання військовослужбовцем обов'язків військової служби [12, с. 237]. З огляду на зміст положень ст. 6 Житлового

кодексу, воно має самостійне специфічне призначення, відмінне від призначення для постійного або тимчасового проживання. Службові житлові приміщення слугують надійним та ефективним засобом забезпечення можливості виконання обов'язків військової служби військовослужбовцями в умовах, коли вони не мають постійного й не використовують тимчасового житла.

Специфіка службового житла полягає здебільшого в особливому режимі заселення, використання та виселення з нього наймача й членів його сім'ї.

Службове житлове приміщення надають незалежно від перебування працівника або військовослужбовця на квартирному обліку, без урахування пільг, передбачених для забезпечення громадян житлом.

Відповідно до норм житлового законодавства, єдиною формальною підставою для вселення в надане службове житлове приміщення є спеціальний ордер, виданий виконавчим органом районної, міської, районної в місті ради, що включив це приміщення до переліку службових.

У п. 18 Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними [4] та абз. 2 п. 14 Порядку забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями [6] зазначено, що громадяни, вказані в рішенні про надання службового житлового приміщення, у тому числі військовослужбовці та повнолітні члени їх сімей, беруть письмове зобов'язання щодо звільнення службового житла у випадках, передбачених законодавством.

У чинному законодавстві передбачено певні обмеження щодо використання службових житлових приміщень, зокрема стосовно їх бронювання, обміну, у тому числі з наймачем іншого службового житлового приміщення, та зміни договору найму житлового приміщення. Наймач службового житла не користується правом, передбаченим ст. 90 Житлового кодексу, хоча й може вимагати виділення меншого за площею службового житлового приміщення. У разі здійснення капітального ремонту йому не надають у постійне користування інше благоустроєне житлове приміщення, але може бути надано інше службове житлове приміщення.

Згідно зі ст. 124 Житлового кодексу, робітники та службовці, які припинили трудові відносини з підприємством,

установою, організацією, підлягають виселенню зі службового житлового приміщення з усіма особами, які з ними проживають, без надання іншого такого приміщення [3]. Військовослужбовці, крім цього випадку, повинні звільнити службове житло за попереднім місцем служби в разі переміщення по службі, пов'язаного з переїздом до іншої місцевості, а також одержання або придбання житла для постійного проживання.

Водночас низку категорій осіб, передбачених ст. 125 Житлового кодексу, не може бути виселено зі службових житлових приміщень без надання іншого [3]. До них належать інваліди; особи, які пропрацювали на підприємстві, в установі, організації, що надали їм службове житлове приміщення, не менше десяти років; особи, яких звільнено з посади, у зв'язку з якою їм було надано це приміщення, але які не припинили трудових відносин із підприємством, установою, організацією, що надали це приміщення, або пропрацювали на ньому; особи, звільнені через ліквідацію підприємства, установи, організації або за скороченням чисельності чи штату працівників; пенсіонери; члени сім'ї померлого працівника, якому було надано службове житлове приміщення; одинокі особи з неповнолітніми дітьми, які проживають разом із ними.

Фактично йдеться про ситуацію, коли за відсутності підстави займати службове житло мешканців неможливо з нього виселити як осіб, які користуються гарантіями соціального захисту.

Отже, характерними ознаками службового житла, що допомагають визначити його сутність, є такі:

- 1) окреме приміщення або кімната в комунальній квартирі як вид житла, що може надаватися як службове;
- 2) придатність такого приміщення для проживання;
- 3) належність до державного чи громадського житлового фонду або фонду житлово-будівельних кооперативів;
- 4) реєстрацію в журналі обліку виконавчого органу районної, міської, районної в місті ради, який прийняв рішення про включення житла до переліку службових;
- 5) наявність трудових чи службових відносин між особою, яка отримує житло, та підприємством, установою, організацією, що його виділяє, як матеріальна основа його надання;

6) необхідність проживання особи, яка отримує службове житло, за місцем роботи чи служби або поблизу від нього, як мета виділення;

7) особливий режим заселення, використання й виселення зі службового житла наймача та членів його сім'ї.

З огляду на ці ознаки, поняття службового житла можна визначити як окреме житлове приміщення або кімнату в комунальній квартирі, що відповідає санітарним і технічним вимогам, належить до державного чи громадського житлового фонду або фонду житлово-будівельних кооперативів, включене до переліку службових приміщень рішенням виконавчого органу районної, міської, районної в місті ради, призначене для заселення особами, які у зв'язку з характером їх трудових чи службових відносин повинні проживати за місцем роботи, служби або поблизу від нього, та таке, що має особливий режим надання, використання та виселення з нього наймача і членів його сім'ї.

Урахування цих ознак під час формування нового житлового законодавства дасть змогу чітко окреслити правовий статус службового житла.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011-XI // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.

3. Житловий кодекс УРСР : Закон України від 30 черв. 1983 р. № 5464-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1983. – Додаток до № 28. – Ст. 573.

4. Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в УРСР [Електронний ресурс] : постанова Ради Міністрів УРСР від 4 лют. 1988 р. № 37. – Режим доступу :

zakon2.rada.gov.ua.

5. Правознавство : [підручник] / Берлач А. І., Бичкова С. С., Карпенко Д. О. та ін. – К. : Правова єдність, 2008. – 792 с.

6. Порядок забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серп. 2006 р. № 1081 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 31. – Ст. 2238.

7. Інструкція про організацію забезпечення і надання військовослужбовцям Служби безпеки України та членам їх сімей житлових приміщень : наказ Служби безпеки України від 6 листоп. 2007 р. № 792 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 90. – Ст. 3317.

8. Порядок надання державним службовцям службового житла : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2012 р. № 681 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 57. – Ст. 2287.

9. Сліпченко С. О. Житлове право України : [наук.-практ. посіб.] / С. О. Сліпченко, Є. О. Мічурін, О. В. Соколов. – Х. : Еспада, 2003. – 344 с.

10. Перелік категорій працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення [Електронний ресурс] : Постанова Ради Міністрів УРСР від 4 лют. 1988 р. № 37. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua.

11. Бондар В. Я. Договір найму житла : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / В. Я. Бондар. – К., 2001. – 18 с.

12. Мойсей Л. О. Поняття та особливості забезпечення службовим житлом військовослужбовців: шляхи вдосконалення законодавства / Л. О. Мойсей // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. – 2012. – Вип. 28. – С. 236–240.