



УДК 347.254: 341.96

ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В ЖИТЛОВІЙ СФЕРІ ДО НОРМ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Галянтич М. К.,

доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заступник директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України (Київ)

Стаття аналізує порядок формування державної житлової політики у напрямку дотримання принципів закріплених у Рекомендаціях № 115 Міжнародної організації праці щодо житлового будівництва для працівників 1961 року. Аналіз чинних актів законодавства, що стосуються діяльності на ринку житла і житлово-комунальних послуг; з метою виявлення прогалин та усунення протиріч у чинному законодавстві. Встановлено, що забезпечення першочергової розробки Житлового кодексу України, в якому мають бути зосереджені загальні цивільно-правові засади з особливостями, які не відзначені у ЦК України, в т.ч. зобов'язання, що виникають при будівництві житла, підстави переведення придатних для проживання жилих квартир у нежилі, правовий режим ЖБК та товариств співвласників багатоквартирного жилого будинку, особливості виникнення та припинення права власності (спільної власності) та інших речових прав на житло; особливості цивільно-правової відповідальності власників і користувачів квартир (будинків), управління житловим фондом, розмежування комерційного, соціального і некомерційного найму тощо. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС у напрямках: створення сприятливих умов для інтеграції економіки України у світову економіку на рівноправній і взаємовигідній основі.

Ключові слова: житлові відносини, житло, адаптація законодавства, право ЄС, ЄСПЛ.

ВСТУП

Відповідно до вимог Конституції України утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, що повною мірою стосується й житлових прав громадян загалом та їхнього конституційного права на житло зокрема (статті 3 та 47 Конституції). Стаття 47 Конституції України закріплює право кожного на житло, яке є

однією з головних матеріальних умов існування людини, яке відноситься до природних прав людини Тобто, Основний Закон як базис розвитку національного житлового законодавства зумовлює його спрямування на створення та функціонування в Україні ефективного правового механізму захисту та відновлення житлових прав громадян загалом та права громадян на житло зокрема. Разом із тим нині забезпечення житлових прав громадян в Україні є однією з найбільш складних соціальних, економічних та правових проблем.

Зміст житлових правовідносин, їх правова природа, полягає у забезпеченні реалізації конституційних прав на житло (соціальної справедливості, свободи вибору, недоторканості права власності, захисту від будь-яких зазіхань тощо). На сьогодні в Україні за загальним правилом спори, що виникають із житлових відносин, розглядаються за правилами цивільного судочинства, що є цілком виправданим, виходячи із природи житлового права як такого. Проте Житловий кодекс України, прийнятий ще у 1983 р., незважаючи на всі зміни та доповнення, внесені до нього, не відповідає на сьогодні навіть за найнижчими показниками нормативному акту, який би був здатний хоча б частково врегулювати житлові відносини, що виникають у суспільстві. А останні з розвитком ринкових відносин і з неймовірним попитом на житло в сучасних умовах набувають все більшого поширення та різноманітних форм. Правове регулювання житлових відносин має здійснюватися під особливою увагою суспільства, що зумовлено соціально-економічними умовами розвитку суспільства, переходом України до сучасних Європейських норм і стандартів, що викликає необхідність приведення чинного житлового законодавства у відповідність до сучасних умов розвитку ринкової економіки з метою підвищення юридичних гарантій захисту житлових прав громадян.

Усе це певною мірою впливає на необхідність вироблення належної і одноманітної практики з приводу вирішення спорів, пов'язаних із захистом житлових прав, на перешкоді чому частково стоїть невизначеність у питанні підвідомчості даної категорії спорів тим чи іншим судовим органам.

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ЖИТЛОВІ СПОРИ

Відповідно до ст. 15 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, а також з інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ провадиться за правилами іншого судочинства.

На спори, що випливають із житлових відносин, припадає значна частина справ, які розглядаються судами в порядку цивільного судочинства. Комплексний аналіз положень чинного ЖК України та пов'язаного з ним законодавства свідчить, що передбачити на сьогодні виключний перелік спорів, що випливають із житлових правовідносин і підлягають розгляду за правилами цивільного судочинства, не є можливим з огляду на їх різноманітність і виникнення все нових форм та видів їх регулювання.

Найбільш поширеними є справи про захист житлових прав власників квартир чи будинків, пов'язаних із порушенням таких прав третіми особами, справи про визнання особи такою, що втратила право користування житловим приміщенням, справи з приводу передачі у безстрокове користування у встановленому порядку житлових приміщень, а також справи з приводу визнання недійсними правочинів, предметом яких була передача житлових приміщень у власність чи в оренду (найм).

На перший погляд, суттєвих проблем із визначенням підвідомчості зазначеної категорії спорів виникати не повинно, оскільки ЦПК України відносить їх до цивільної юрисдикції. Проте це не повною мірою відповідає дійсності. Учасниками житлових відносин, як відомо, крім фізичних та юридичних осіб, виступають також органи державної влади й органи місцевого самоврядування, які на виконання покладених на них законодавством обов'язків часто в житлових відносинах виступають як владні суб'єкти, тобто такі, що діють у площині публічних відносин.

ЖК України не дає жодної відповіді на питання віднесення спорів, які регулюються його нормами, до юрисдикції того чи іншого суду. Стаття 191 ЖК України містить лише загальне положення, відповідно до якого житлові спори вирішують відповідно до закону. Окремі статті цього Кодексу передбачають вирішення спорів судами (наприклад, ст. 72 встановлює виключний судовий порядок визнання особи такою, що втратила право користування жилим приміщенням, а ст. 94 передбачає судовий порядок виселення особи, яка незаконно поселилася у жилому приміщенні та відмовляється звільнити його), проте вони не містять прив'язки до сфери компетенції того чи іншого суду в системі судів.

Спеціальне житлове законодавство має встановлювати специфіку та особливостей здійснення права власності на житло; користування житлом власником та членами його сім'ї; дотримання прав не власників при переході права власності на житло; особливості користування загальним майном співвласників житла; встановлення відповідності будівель житловим; спільне утримання жилих приміщень та управління багатоквартирними будинками; особливості створення та діяльності житлових, житлово-будівельних кооперативів, товариств співвласників житла тощо. В той час у ЦК України не визначені поняття норми безпечного користування жилою площею з урахуванням факту проживання різностатевих осіб, чисельності, вікового складу сім'ї; ступеня родинності членів сім'ї; особливих потреб осіб із фізичними вадами, одиноких людей та людей похилого віку.

ПРОБЛЕМАТИКА ЖИТЛОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

Існують різні теоретичні, практичні причини виникнення проблем щодо житлового законодавства, серед них найбільш вагомими є: тривале прийняття Проекту Житлового кодексу України; відсутність концептуальних ідей оновлення житлового законодавства; відсутність чіткого порівняльного аналізу законодавства, судової практики щодо житла у Європейському Союзі.

Розв'язання поставленої проблеми можливо при визначенні шляху розвитку житлового законодавства, який можливий шляхом прийняття або нового Житлового кодексу або шляхом регулювання житлового питання окремими галузями права, тому слід звернутися до досвіду розвитку житлового законодавства у деяких країнах Європейського союзу.

В правозастосовчій діяльності для врегулювання правовідносин щодо житла застосовуються норми цивільного права, права соціального забезпечення, адміністративного права, а не безпосередньо норми Житлового кодексу. Фахівці припускають, що наслідком цього Житловий кодекс припинить своє існування, і буде замінений Цивільним кодексом (інститутами право власності та іншими речовими правами на житло; інститутами договору комерційного найму житла, правочинами щодо виникнення та здійснення прав з житлом), правом соціального забезпечення (інститут соціального забезпечення соціально незахищеним

категоріям громадян) та адміністративного права (інститути управління, державної реєстрації прав на об'єкти житлової нерухомості).

Необхідно розуміти, що розвиток цивільного права полягає не у врегулюванні всього кола суспільних відносин у житловій сфері, а в специфіці житлових правовідносин. Наприклад, ч. 3 ст. 810 ЦК України містить відсилочну норму щодо найму житла, що є об'єктом державної і комунальної власності застосовуються правила ЦК, якщо інше не встановлено законом. Тому є потреба в розробці доктринального підходу у питанні вирішення проблем правозастосування. У новому житловому законодавстві необхідно втілювати сучасні підходи у вирішенні житлових потреб громадян. Як зазначив Європейський Суд з прав людини задоволення житлової потреби є однією з актуальних у європейському просторі. Для України ця проблема має складний характер, оскільки житлова потреба стосується не тільки громадян, які потребують житла або поліпшення житлових умов; а й дітей, молоді, інваліди, люди похилого віку, мігрантів та інших соціально незахищених осіб. Задоволення потреб останньої категорії осіб є необхідним елементом європейських стандартів, які реалізуються в процесі адаптації законодавства України до стандартів ЄС. Необхідно чітко визначити обсяг житлових прав кожної категорії осіб, оскільки житлові потреби у них різняться. В Україні має бути створений механізм задоволення житлових потреб громадян України не тільки на праві власності, а й користування з гарантованою можливістю кожному реалізувати це право.

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ ДО РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВИХ ВІДНОСИН

В європейських країнах житлове законодавство розвивається в різних напрямках, які обумовлені правовими традиціями, соціальними і економічними чинниками. Так, можна виділити східноєвропейську модель та західноєвропейську модель житлового законодавства.

Східноєвропейська модель житлового законодавства існує у межах східноєвропейської правової родини та базується на відокремленому комплексному правовому регулюванню житлових відносин. Західноєвропейська модель існує у межах західних правових родин та базується на різногалузевому правовому регулюванні житлових відносин, тобто воно здійснюється нормами конституційного, цивільного права, правом соціального забезпечення тощо.

Для західноєвропейської моделі житлового законодавства властиво відсутність закріплення права на житло у конституціях. Так, у ст. 13 Конституції ФРН закріплено право на недоторканність житла. Хоча захисту соціальних прав в Конституції ФРН не відведено значного місця, повніше він закріплений в конституціях окремих земель, збагачений судовою практикою, зокрема Федеральним конституційним судом, і безпосередньо діючими в ФРН міжнародних норм про права людини. Наприклад, закріплене в Конституції право на життя та особисту гідність трактується Федеральним конституційним судом як визнання того, що держава повинна гарантувати кожній людині необхідний мінімум матеріального добробуту для гідного життя¹.

¹ *Регулювання конституційних відносин в Німеччині, Характеристика Основного закону ФРН 1949, Загальні відомості про країну.* [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://nimechchyna.com/regulyuvannya-konstitutsijnogo-vidnosin-v-nimechchini-harakteristika-osnovnogo-zakonu-frn-1949-zagalni-vidomosti-pro-krayinu/>

В Конституціях Європейських держав закріплено загальні правила дотримання житлових прав громадян, зокрема в ст. 47 Конституції Іспанії зазначено «Всі іспанці мають право на гідне, впорядковане житло»¹. В інших країнах, наприклад в ст. 14 Конституції Італії² мова йде тільки про недоторканість житла, або зовсім не згадується. Позицію європейських держав можна пояснити тим, що право на житло є природним для людини, що не потребує окремого закріплення у нормах основного закону, але ж судова практика констатує, що це не завжди так. Наприклад, до Європейського суду з прав людини звернувся заявник (позивач), який в червні 1982 р. придбав у Римі квартиру, що була зайнята мешканцем – орендарем. У березні 1983 р. позивач через суд вимагав виселити мешканця, оскільки сам власник мав 71% інвалідності, був безробітним, хворів на діабет, потребував квартири; крім того, орендар не сплачував орендну плату. В квітні 1983 р. було видано ордер про виселення мешканця. Згідно з політикою італійського уряду дія ордеру припинялася 4 рази. Зрештою, у січні 1995 р. Мешканець добровільно звільнив квартиру. Тобто з моменту першого позову минуло 11 років і 4 місяці. Європейський суд розцінив дії італійського уряду такими, що порушують Європейську конвенцію про права і свободи людини³.

У ФРН можна констатувати своєрідність регулювання задоволення житлових потреб. Німецька схема заснована на системі будівельноощадних кас (БОК). Дана система набула поширення по всій Європі. Протягом визначеного часу (звичайно це до 3 років) банк переконується в кредитоспроможності клієнта: відкривається рахунок цій особі, на який здійснюються відрахування із зарплати та інших доходів. За цей період необхідно накопичити 30 % вартості житла. Тоді банк може виступити додатковою ланкою між БОК і клієнтом, прокредитувавши залишок суми. Покупець може заселятися в квартиру, однак вона залишається у власності банку. Термін кредитування – від 10 до 36 років, ставки від 5 до 7 % річних. У випадку з БОК у чистому виді, квартира протягом усього процесу залишається у власності БОК до повної виплати покупцем суми. БОК займають близько 30% усієї німецької індустрії житла, в інших європейських державах цей відсоток дещо нижчий, але також значний. БОК юридично є товариствами взаємного кредиту. Термін внесення передоплати – 5 років, передплата звичайно дорівнює від 30 до 40 % від вартості житла. Максимальний термін кредитування – від 12 до 18 років, мінімального терміну не існує, штрафів за дострокове погашення не передбачено. Ставка коливається від 3 до 5 % річних. Державою практикуються різного роду субсидії для пільгових категорій громадян і для молодих державних службовців, що мають родину і дітей. Особливо така практика субсидування поширена у Швеції⁴.

¹ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швейцария, Европейский союз, США, Япония, Бразилия: Учебное пособие. /Сост. В.В.Маклаков, 3-е изд. перераб и доп. М.: БЕК, 2002. 564 с.

² Конституція Італії - Comune di Novellara. [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.comunedinovellara.gov.it/./visualizzadocumento.aspx

³ Килкэли У., Чефранова Е., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 8 Право на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции. М.: Рос. акад. правосудия, 2001.159 с.

⁴ Поворозник В., Белінська Я. Можливі напрями удосконалення житлової політики Україні. Додаток до аналітичної записки Досвід житлової політики зарубіжних країн. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May08/10.htm>

У ст. ст. 537, 541b, 549, 550a, 551, 554в, 556a, 556b, 557, 564a, 564b, 564c, 565a, 565c НЦУ¹ визначені особливості укладення та розірвання договору найму житла. Окремо регулюються питання щодо службового житла, та щодо житлових прав членів сім'ї, дотримання житлових прав недієздатних осіб.

У багатьох розвинутих країнах з ринковою економікою житловий фонд не є приватним, в тому числі у ФРН більшість багатоквартирних будинків, перш за все у великих містах, належить будівельним корпораціям та інвестиційним компаніям. Не зважаючи на значну фінансову допомогу, яку держава надає громадянам при купівлі квартир або будівництві індивідуального будинку (до 1/3 вартості будинку), розвиток іпотечного кредитування, більшість громадян є орендаторами, а не власниками житла.

Тому в Німеччині кожен, чий дохід недостатній для оплати відповідної квартири, має законне право на матеріальну допомогу для найму житла. Вона виплачується як надбавка до квартирної плати або коштів на утримання власного житла, але лише до певного розміру доходу. Житлове право, яке принципово передбачає вільне укладання договорів, виконує роль балансу інтересів між здавачем помешкання і квартиронаймачем. Жоден із квартиронаймачів не повинен боятися невинуватих і самовільних вимог щодо квартирної плати. Так, здавач може розірвати договір з квартиронаймачем, який виконує умови лише тоді, коли зможе довести «виправданий інтерес» (наприклад, власну потребу). Підвищення квартирної плати можливе лише в межах прийнятої в цій місцевості квартплати. Соціальна виплата коштів на житло гарантується за клопотанням або як доплата до квартирної плати, або як дотація. Розмір цих коштів залежить від доходу, квартирної плати і розміру пенсії².

Право на житло у Республіці Франція регулюються Кодексами будівництва та житла, соціального і сім'ї, адміністративної юстиції, урбаністичний, територіальних громад, податкового та «житловими» законами соціальної направленості. У Франції нерідко чітко розмежування між приватним і державним житлом відсутнє через велику кількість приватних компаній, що під державним контролем постачають житло на ринок. Сьогодні близько 17 % французьких родин живе в соціальному житлі. Приватні компанії, що його споруджують, одержують право на податкові пільги. Після завершення будівництва вони віддають його в оренду малозабезпеченим громадянам за встановленими державою цінам. Такі приватні компанії розділяють з місцевою владою повноваження по визначенню осіб яким буде надане право на соціальне житло. У середньому, черга на одержання соціального житла у Франції складає 10 місяців. Відповідний розмір орендної плати є значно меншим, ніж на ринку. Крім того, приблизно половини мешканців користуються ще й житловими субсидіями. В цілому сектор соціального житла в Голландії, Швеції, Великобританії, Данії, Франції і Фінляндії складає 15-35% від загального житлового фонду. В європейських державах на соціальні житлові програми виділяються значні кошти: від 0,1-0,3 % ВВП в Італії і Греції до 1,2-1,4 %

¹ Німецьке цивільне уложення. Текст. [Електронний ресурс]. Режим доступу: rbis-nbuv.gov.ua/.cgiirbis_64.exe?

² Фінансування соціального захисту у ФРН та його проблеми. Форми соціального захисту у ФРН. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://pidruchniki.com/15800119/finansu/finansuvannya_sotsialnogo_zahistu_frn_yogo_problemi

ВВП у Фінляндії, Данії й Австрії. Франція на придбання житла у власність чи на його безкоштовне (пільгове) надання виділяє щорічно 1,9 % ВВП¹.

В Україні житлові відносини регулюються Цивільним, Сімейним, Земельним, Податковим кодексами України, які тим чи іншим чином регулюють житлові відносини, що складаються в приватноправовій сфері. Проте житлові права, що забезпечують отримання житла з державного і комунального житлового фонду і користування ним до цього часу регулюється нормативними документами прийнятими ще у 1984–1985 роках «Правилами обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень», затвердженими постановою Ради Міністрів УРСР від 11 грудня 1984 р.; з отримання житла в будинках житлово-будівельних кооперативів (ЖБК) і користування ними, визначені постановами Ради Міністрів УРСР: Постанова Ради Міністрів Української РСР і Українська республіканська рада професійних спілок від 5 червня 1985р. № 228 «Про затвердження Правил обліку громадян, які бажають вступити до житлово-будівельного кооперативу», Постанова Ради Міністрів Української РСР від 30 квітня 1985р. № 186 «Про затвердження примірного статуту Житлово-будівельного кооперативу»; у житловому фонді спеціального призначення: Постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1988р. «Про службові жилі приміщення», Постанова Ради Міністрів Української РСР від 3 червня 1986 р. «Про затвердження Примірного положення про гуртожитки». Слід констатувати, що потребують докорінної зміни не тільки ЖК УРСР, а й чинні законодавчі та інші нормативні акти, прийняті за роки незалежності України. Виникає потреба у систематизації житлового законодавства України з метою усунення прогалин правового регулювання у житловій сфері.

Для східноєвропейської моделі житлового законодавства властиво закріплення права на житло у Конституціях і регулювання житлових правовідносин окремих нормативним актом. З усіх країн бувшого Радянського Союзу тільки в Україні діє ЖК УРСР. Нові Житлові кодекси розроблено і прийнято у Російській Федерації, Республіки Білорусь, Республіки Молдова, Республіки Казахстан, Республіки Киргизстан, Азербайджанської республіки, Республіки Узбекистан, Республіки Таджикистан.

ПРАКТИКА ЄСПЛ

Окрема увага приділяється поняттю житла в практиці Європейського суду з прав людини. В проекті ЖК в редакції 05.11.2010 р. житлом визнається квартира, кімната в житловому будинку, садибний будинок, житловий блок/секція в гуртожитку, житлові приміщення в нежитлових будівлях, спорудах, призначені та придатні для постійного проживання людей і прийняті в експлуатацію в установленому порядку². Натомість в практиці Європейського суду з прав людини вбачаються ширші підходи до вирішення питань, пов'язаних з порушенням права на недоторканність житла і до визначення поняття «житло». Стаття 12 Загальної декларації прав людини лише закріпила право людини на недоторканність житла³. Стаття 8 Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод» (Рим, 1950

¹ Поворозник В., Белінська Я. Можливі напрями удосконалення житлової політики України. Додаток до аналітичної записки Досвід житлової політики зарубіжних країн. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May08/10.htm>

² Житловий кодекс України: проект від 05.11.2010 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=36021.

³ Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

р.) закріпила право на повагу до приватного і сімейного життя, змістом якого є те, що кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. При цьому органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб¹.

В рішеннях Європейського суду прав людини продовжена позиція, закладена в зазначених актах О. О. Кваша, проаналізувавши практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо порушення ст. 8 Конвенції, зробила висновок, що в ній поняття житла тлумачиться широко і включає як житлове приміщення, так і інші об'єкти, які не є такими за законодавством України. До житла ЄСПЛ відносить:

1) власне житлове приміщення, в якому проживає заявник (справа Бук проти Німеччини², справа Прокопович проти Російської Федерації³);

2) переважно місце, де особа мешкає, навіть якщо воно облаштоване нею під житло з порушенням національного законодавства (зокрема, крита повозка (кибитка), в якій збиралася жити циганка на землі, що вона придбала з цією метою) (справа Баклі проти Сполученого Королівства⁴ (1996). Суд вказав, що заявниця придбала землю з метою розміщення на ній свого житла, проживала на ній у домі-фургоні фактично безперервно протягом шести років, не мала іншого житла і не планувала його придбати. Суд надав пріоритет суб'єктивному, а не об'єктивному критерію визнання певного володіння житлом;

3) конкретне місце проживання, щодо якого особа мала достатньо тривалі зв'язки, навіть якщо заявник не проживав у ньому протягом тривалого часу (справи Новоселецький проти України⁵, Прокопович проти Російської Федерації⁶);

4) приміщення особи, яке пов'язане з її професійною діяльністю (діловий офіс типу адвокатського) (справа Німітц проти Німеччини) (1992),⁷ діловий офіс нотаріуса (справа Пантелеєнко проти України⁸, Смірнов проти Росії⁹);

¹ Про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

² Бук проти Німеччини: рішення ЄСПЛ від 28 квітня 2005 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs>.

³ Прокопович проти Російської Федерації: Рішення ЄСПЛ від 18.11.2004 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.echr.ru/documents/doc/2463418/2463418.htm>.

⁴ Баклі проти Сполученого Королівства (Case of Buckley v. the United Kingdom): рішення ЄСПЛ від 25 вересня 1996 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Buckley&sessionid=10176725&skin=hudoc-en>.

⁵ Новоселецький проти України: Ухвала щодо часткової прийнятності від 11 березня 2003 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/199> та рішення по суті від 22.02.2005 р. http://www.minjust.gov.ua/?do=d&did=164&sid=about_int_2_1.

⁶ Прокопович проти Російської Федерації: Рішення ЄСПЛ від 18.11.2004 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.echr.ru/documents/doc/2463418/2463418.htm>.

⁷ Німітц проти Німеччини: Рішення ЄСПЛ від 16.12.1992 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO2132.html.

⁸ Пантелеєнко проти України: Рішення ЄСПЛ від 29 червня 2006 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1193916739>.

⁹ Смірнов проти Росії: Рішення ЄСПЛ від 7 червня 2007 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.sergei-nasonov.narod.ru/Smirnov.doc>.

5) житло фізичної особи, яке водночас є офісом очолюваної нею компанії (справа Чапелл проти Сполученого Королівства)¹;

6) офіційний офіс компанії, її філій або службових приміщень (справа Кола Ест проти Франції (2002)², справа Ромен і Шміт проти Люксембургу³);

7) місце, куди особа має намір повернутися чи де було її постійне помешкання (рішення у справі Гіллоу проти Сполученого Королівства⁴) (1986).

ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄСПЛ В УКРАЇНІ

Згідно з положеннями Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»⁵, зокрема ст. 17, суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права. Конвенція та закон визнають рішення ЄСПЛ джерелом права в Україні. Це знайшло своє тлумачення та роз'яснення у постановках Пленуму Верховного Суду України «Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства» від 28 березня 2008 р. № 2 та «Про судову практику у справах про злочини проти власності» від 6 листопада 2009 р. № 10. В п. 22 останньої Постанови дано узагальнене визначення поняття «житло» – «під житлом потрібно розуміти приміщення, призначене для постійного або тимчасового проживання людей (будинки, квартира, дача, номер у готелі тощо). До житла прирівнюються також ті його частини, в яких може зберігатися майно (балкон, веранда, комора тощо), за винятком господарських приміщень, не пов'язаних безпосередньо з житлом (гараж, сарай тощо)»⁶.

Пункт 11 Постанови Пленуму ВС України від 28 березня 2008 р. № 27 передбачає, що згідно з вимогами ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. судам необхідно враховувати, що відповідно до практики Європейського суду з прав людини поняття «житло» у п. 1 ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Рим, 4 листопада 1950 р.) охоплює не лише житло фізичних осіб. Воно може поширюватися на офісні приміщення, які належать фізичним особам, а також офіси юридичних осіб, їх філій та інші приміщення.

¹ *Чапелл* проти Сполученого Королівства: Рішення ЄСПЛ від 30 березня 1989 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.coe.kiev.ua/putivnn/f_013.htm.

² *Компанія «Кола Ест» та інші проти Франції*: Рішення ЄСПЛ від 16 квітня 2002 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO2551.html.

³ *Ромен і Шміт проти Люксембургу*: Рішення ЄСПЛ від 25 лютого 2003 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://uazakon.com/documents/date_1e/pg_ijwvsa.htm.

⁴ *Гіллоу проти Сполученого Королівства (Case of Gillow v. the United Kingdom)*: рішення ЄСПЛ від 24 листопада 1986 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://shr.gesceidocs.ru/v3283/?download=1>.

⁵ *Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини*: Закон України від 23 лютого 2006 року / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30. Ст. 260.

⁶ *Про судову практику у справах про злочини проти власності*: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 10 від 6 листопада 2009 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0010700-09>.

⁷ *Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства*: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 2 від 28 березня 2008 р. / Верховний Суд України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0002700-08>.

Як «інше володіння» слід розуміти такі об'єкти (природного походження та штучно створені), які за своїми властивостями дають змогу туди проникнути і зберегти або приховати певні предмети (речі, цінності). Ними можуть бути, зокрема, земельна ділянка, сарай, гараж, інші господарські будівлі та інші будівлі побутового, виробничого та іншого призначення, камера сховища вокзалу (аеропорту), індивідуальний банківський сейф, автомобіль тощо.

На підставі наведеного, поняття житла розуміється в самому широкому значенні прав людини, що потребує, закріплення об'єктивних Законом критеріїв, наприклад в державних будівельних нормах і стандартах.

Римська Конвенція 1950 р. сприяла розуміння в Україні права на житло як одного з природних і невід'ємних прав людини. Міжнародним Пактом про економічні, соціальні і культурні права, який ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР ще 19.10.1973 р., було встановлено соціальні права. У Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року¹ держави – учасниці визнали право кожного на достатній життєвий рівень, у тому числі на житло (пункт 1 статті 11). Зазначене право наведено в пункті 31 частини I та конкретизовано у статті 31 частини II Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року (далі – Хартія), ратифікованої Законом України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14 вересня 2006 року № 137-V². Відповідно до статті 31 частини II Хартії держави зобов'язуються вживати заходів, спрямованих на сприяння доступові до житла належного рівня; встановлювати на житло ціни, доступні для малозабезпечених осіб.

Право на житло не слід тлумачити у вузькому чи обмеженому значенні, що зрівнювало б його з наданням прихистку, його слід розглядати як право жити в безпеці, що забезпечує гідність людини. Комітет ООН по економічним, соціальним і культурним правам зазначив, що можна визначити деякі аспекти права на достатній життєвий рівень, в тому числі і житло. Вони включають наступне: 1) правове забезпечення проживання; 2) усі хто має права на достатнє житло повинні мати стійкий доступ до систем постачання питної води, санітарії та гігієни, зберігання продуктів харчування, видалення відходів, каналізації та надзвичайних служб; 3) доступність з точки зору витрат; 4) придатність для проживання; 5) доступність; 6) місцезнаходження, оскільки достатнє житло повинно знаходитися в такому місці, яке дозволяє мати доступ до можливостей в сфері зайнятості, медичного обслуговування, школам та іншим соціальним закладам; 7) архітектура споруджуваного житла, використовувані будівельні матеріали, повинні відповідним чином відображати культурні традиції суспільства³.

Також статтею 8 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованої Верховною Радою України, визначено право на повагу до приватного і сімейного життя і зазначається,

¹ Про економічні, соціальні і культурні права: Міжнародний пакт ООН від 16.12.1966. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_042.

² Європейська соціальна хартія від 03.05.1996. ETS № 163 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_062.

³ Рекомендація Генеральна конференція Міжнародної організації труда о жилищном строительстве для трудящихся N 115 [Електронний ресурс]. Режим доступу: docs.cntd.ru/document/901766159; Шестая сессия (1991) Замечания общего порядка, принятые Комитетом ООН экономическим, социальным и культурным правам № 4. [Електронний ресурс]. Режим доступу: www2.ohchr.org/english/issues/housing/./CG4_ru.pdf

що кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла. Частиною другою цієї статті Конвенції визначено, що органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Прикладом застосування ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод по відношенню до України є рішення Європейського суду з прав людини від 02.03.2011 у справі «Кривіцька та Кривіцький проти України»¹. У цьому рішенні Європейського суду визначено загальні принципи, які необхідно застосовувати при вирішенні подібної справи в розумінні визначених статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод прав на житло:

– у п. 40. Згідно з Конвенцією поняття «житло» не обмежується приміщенням, яке законно займано або створено. Чи є конкретне місце проживання «житлом», яке підлягає захисту на підставі пункту 1 статті 8 Конвенції, залежить від фактичних обставин, а саме від наявності достатніх та триваючих зв'язків із конкретним місцем;

– у п. 41. Втрата житла є найбільш крайньою формою втручання у право на повагу до житла;

– у п. 42. Втручання держави є порушенням статті 8 Конвенції, якщо воно не переслідує законну мету, одну чи декілька, що перелічені у пункті 2 статті 8, не здійснюється «згідно із законом» та не може розглядатись як «необхідне в демократичному суспільстві»;

– у п. 43. Вислів «згідно із законом» не просто вимагає, щоб оскаржуваний захід мав підставу в національному законодавстві, але також звертається до якості такого закону. Зокрема, положення закону мають бути достатньо чіткими у своїх термінах, а також закон має передбачати засоби юридичного захисту проти свавільного застосування. Функція роз'яснення та тлумачення положень національного закону належить насамперед національним судам. Хоча Суд не може замінити своїм рішенням рішення національних судів та його повноваження щодо перевірки дотримання національного законодавства обмежені, його функцією є перевірка обґрунтування національних судів з точки зору Конвенції. Щоб захистити особу від свавілля, недостатньо забезпечити формальну можливість мати змагальне провадження для оскарження застосування положення закону в її справі. Якщо ухвалене в результаті судового рішення не містить обґрунтування або доказової бази, виникле втручання у гарантоване Конвенцією право може стати непередбачуваним та, як наслідок, не відповідати вимозі законності;

– у п. 44. Крім того, втручання у право заявника на повагу до його житла має бути не лише законним, але й «необхідним у демократичному суспільстві». Інакше кажучи, воно має відповідати «нагальній суспільній необхідності», зокрема бути співрозмірним із переслідуваною законною метою. Концепція «житла» має першочергове значення для особистості людини, самовизначення, фізичної та моральної цілісності, підтримки

¹ Рішення Європейського суду з прав людини від 2 грудня 2010 року у справі «Кривіцька та Кривіцький проти України» [Електронний ресурс] . Режим доступу: // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_774.

взаємовідносин з іншими, усталеною та безпечною місця в суспільстві. Враховуючи, що виселення є серйозним втручанням у право особи на повагу до її житла, Суд надає особливій ваги процесуальним гарантіям, наданим особі в процесі прийняття рішення. Зокрема, навіть якщо законне право на зайняття приміщення припинено, особа вправі мати можливість, щоб співрозмірність заходу була визначена незалежним судом у світлі відповідних принципів статті 8 Конвенції. Відсутність обґрунтування в судовому рішенні підстав застосування законодавства, навіть якщо формальні вимоги було дотримано, може серед інших факторів братися до уваги при вирішенні питання, чи встановлено справедливий баланс.

ВИСНОВКИ

Виходячи із вищезазначеного пріоритетними напрямками формування нормативно-правової бази у сфері державної житлової політики має бути:

1. Формування державної житлової політики у напрямку дотримання принципів закріплених у Рекомендаціях № 115 Міжнародної організації праці щодо житлового будівництва для працівників 1961 року.

2. Аналіз чинних актів законодавства, що стосуються діяльності на ринку житла і житлово-комунальних послуг; з метою виявлення прогалин та усунення протиріч у чинному законодавстві.

3. Забезпечення першочергової розробки Житлового кодексу України, в якому мають бути зосереджені загальні цивільно-правові засади з особливостями, які не відзначені у ЦК України, в т.ч. зобов'язання, що виникають при будівництві житла, підстави переведення придатних для проживання жилих квартир у нежилі, правовий режим ЖБК та товариств співвласників багатоквартирного жилого будинку, особливості виникнення та припинення права власності (спільної власності) та інших речових прав на житло; особливості цивільно-правової відповідальності власників і користувачів квартир (будинків), управління житловим фондом, розмежування комерційного, соціального і некомерційного найму тощо.

4. Розвиток законодавства з питань державного регулювання на монопольних ринках комунальних послуг; удосконалення тарифної політики у сфері житлово-комунальних послуг; розвитку порядку державної підтримки залучення коштів на реконструкцію будівель, капітальний ремонт та запровадження енергозберігаючих заходів; розвитку житлового фонду орендного житла; соціального захисту громадян щодо забезпечення їх житлом.

5. Необхідно на державному рівні затвердити адекватні сучасним реаліям мінімальні соціальні житлові стандарти визнання громадян такими, що потребують покращення житлових умов; граничний розмір витрат будинко-, квартиро-власників на утримання житла

6. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС у напрямках: створення сприятливих умов для інтеграції економіки України у світову економіку на рівноправній і взаємовигідній основі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Баклі проти Сполученого Королівства (Case of Buckley v. the United Kingdom): рішення ЄСПЛ від 25 вересня 1996 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=Buckley&sessionId=10176725&skin=hudoc-en>.

2. Бук проти Німеччини: рішення ЄСПЛ від 28 квітня 2005 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs>.

3. Гіллоу проти Сполученого Королівства (Case of Gillow v. the United Kingdom): рішення ЄСПЛ від 24 листопада 1986 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://shr.receptidocs.ru/v3283/?download=1>.
4. Європейська соціальна хартія від 03.05.1996. ETS № 163 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
5. Житловий кодекс України: проект від 05.11.2010 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=36021.
6. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
7. Килкэли У., Чефранова Е., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 8 Право на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции. М.: Рос. акад. правосудия, 2001. 159 с.
8. Компанія «Кола Ест» та інші проти Франції: Рішення ЄСПЛ від 16 квітня 2002 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO2551.html.
9. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швейцария, Европейский союз, США, Япония, Бразилия: Учебное пособие. /Сост. В.В.Маклаков, 3-е изд. перераб и доп. М.: БЕК, 2002. 564 с.
10. Конституція Італії - Comune di Novellara. [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.comunedinovellara.gov.it/./visualizzadocumento.aspx
11. Німецьке цивільне уложення. Текст. [Електронний ресурс]. Режим доступу: rbis-nbuiv.gov.ua/./cgiirbis_64.exe?
12. Німітц проти Німеччини: Рішення ЄСПЛ від 16.12.1992 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO2132.html.
13. Новоселецький проти України: Ухвала щодо часткової прийнятності від 11 березня 2003 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/199> та рішення по суті від 22.02.2005 р. http://www.minjust.gov.ua/?do=d&did=164&sid=about_int_2_1.
14. Пантелеєнко проти України: Рішення ЄСПЛ від 29 червня 2006 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1193916739>.
15. Поворозник В., Белінська Я. Можливі напрями удосконалення житлової політики Україні. Додаток до аналітичної записки Досвід житлової політики зарубіжних країн. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May08/10.htm>
16. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30. Ст. 260.
17. Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 2 від 28 березня 2008 р. / Верховний Суд України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0002700-08>.
18. Про економічні, соціальні і культурні права: Міжнародний пакт ООН від 16.12.1966. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_042.

19. Про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
20. Про судову практику у справах про злочини проти власності: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 10 від 6 листопада 2009 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0010700-09>.
21. Прокопович проти Російської Федерації: Рішення ЄСПЛ від 18.11.2004 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.echr.ru/documents/doc/2463418/2463418.htm>.
22. Регулювання конституційний відносин в Німеччині, Характеристика Основного закону ФРН 1949, Загальні відомості про країну. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://nimechchyna.com/regulyuvannya-konstitutsijnogo-vidnosin-v-nimechchini-harakteristika-osnovnogo-zakonu-frn-1949-zagalni-vidomosti-pro-krayinu/>
23. Рекомендация Генеральная конференция Международной организации труда о жилищном строительстве для трудящихся N 115 [Електронний ресурс]. Режим доступу: docs.cntd.ru/document/901766159.
24. Рішення Європейського суду з прав людини від 2 грудня 2010 року у справі «Кривіцька та Кривіцький проти України» [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_774.
25. Ромен і Шміт проти Люксембургу: Рішення ЄСПЛ від 25 лютого 2003 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://uazakon.com/documents/date_1e/pg_ijwvsa.htm.
26. Смірнов проти Росії: Рішення ЄСПЛ від 7 червня 2007 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.sergei-nasonov.narod.ru/Smirnov.doc>.
27. Фінансування соціального захисту у ФРН та його проблеми. Форми соціального захисту у ФРН. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://pidruchniki.com/15800119/finansii/finansuvannya_sotsialnogo_zahistu_u_frn_yogo_problemi
28. Чаппел проти Сполученого Королівства: Рішення ЄСПЛ від 30 березня 1989 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.coe.kiev.ua/putivnn/f_013.htm.
29. Шестая сессия (1991) Замечания общего порядка, принятые Комитетом ООН экономическим, социальным и культурным правам № 4. [Електронний ресурс]. Режим доступу: www2.ohchr.org/english/issues/housing/.CG4_ru.pdf

PROBLEMS OF ADAPTATION OF UKRAINE'S LEGISLATION IN THE HOUSING SPHERE TO THE NORM OF THE EUROPEAN UNION STATES

Halyantych M. K., Doctor of Legal Sciences, Professor, Corresponding Member of NALS of Ukraine, Deputy Director for Scientific Activity of the Academician F. H. Burchak Scientific Research Institute of Private Law and Entrepreneurship of NALS of Ukraine (Kyiv)

Keywords: housing relations, housing, adaptation of legislation, EU law, ECtHR.

The article analyses the procedure of formation of state housing policy towards the principles embodied in Recommendation number 115 of the International Labour Organization on housing for employees of 1961. Analysis of current legislation on housing market and housing and communal services; in order to identify gaps and eliminate contradictions in the current legislation. Found that ensure priority development of the Housing Code of Ukraine, which should focus the general principles of civil law with features that are not marked in the Civil Code of Ukraine, including obligations arising in the construction of housing, transfer bases suitable for living residential apartments in uninhabited, the legal regime of cooperatives and associations of co-owners apartment building, especially the origin and termination of property rights (common property) and other property rights to housing; peculiarities of civil liability of owners and users of apartments (houses), management of a housing stock, differentiation of commercial, social and non-commercial hiring, etc. Adaptation of Ukraine to the EU legislation in the areas of: creating favourable conditions for the integration of Ukraine into the world economy on an equal and mutually beneficial basis.