РУДАКОВ Д. І.,
суддя
(Личаківський районний суд м. Львова),
аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін
(Інститут права Львівського державного університету внутрішніх справ)

УДК 347.2/.3
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.19

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ ДОСТУПНИМ ЖИТЛОМ

Статтею 47 Конституції України кожному гарантовано право на житло, а на державу покладено обов'язок створення умов, при яких кожен зможе побудувати, придбати чи взяти в оренду житло. Не менш важливі гарантії встановлені і спеціальними законодавчими актами щодо гарантування відповідним категоріям осіб права на доступне житло.

Стаття 379 Цивільного кодексу України містить легальну дефініцію житла як житлового будинку, квартири, іншого житлового приміщення, призначених та придатних для постійного або тимчасового проживання в них. Нормативне визначення терміну «доступне житло» простежуємо у ст. 4 Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельно галузі та житлового будівництва» від 25.12.2008 року. Однак, будь-які житлові права та інтереси фізичних осіб матимуть ілюзорний характер без запровадження та нормативної фіксації ефективних механізмів їх охорони та захисту.

Під охороною прав та інтересів фізичних осіб у сфері забезпечення їх доступним житлом треба розуміти законодавчу регламентацію механізму здійснення фізичними особами прав та інтересів з метою одержання «доступного» житла, а під захистом – безпосередньо механізм, що спрямований на попередження чи недопущення порушення житлових прав та інтересів фізичної особи, а також на їх відновлення або відшкодування заподіяної майнової та немайнової шкоди.

У статті зроблено висновок про необхідність правильного обрання способу захисту порушених, оспорюваних або невизнаних прав чи інтересів з огляду на вимогу щодо їх ефективності. Беручи до уваги, що основний інтерес позивачів у подібних справах є майновий, зважаючи на широке автономне тлумачення поняття «майна» у практиці Європейського суду з прав людини, доцільно звертатися за захистом відповідних прав та інтересів, з урахуванням конкретних обставин, у порядку цивільного судочинства.

Ключові слова: *житло, доступне житло, право на житло, фізична особа, права та інтереси, охорона, захист.*

Rudakov D. I. Civil-legal protection of the rights and interests of natural persons in the field of providing them with affordable housing

The article 47 of the Constitution of Ukraine guarantees everyone the right to housing, and the state is tasked with creating conditions under which everyone can build, purchase or rent housing. Equally important guarantees have been established by special legislative acts regarding the guarantee of the right to affordable housing for the relevant categories of persons.

The article 379 of the Civil Code of Ukraine contains the legal definition of housing as a residential building, apartment, other residential premises, intended and suitable for permanent or temporary residence in them. The normative definition of the term "affordable housing" can be found in the art. 4 of the Law of Ukraine "On preventing the influence of the global financial crisis on the development of the construction industry and residential construction" dated 12.25.2008. However, any housing rights and interests of individuals will be illusory without the introduction and regulatory fixation of effective mechanisms for their protection and defence.

Under the protection of the rights and interests of natural persons in the sphere of providing them with affordable housing, it is necessary to understand the legislative regulation of the mechanism for the exercise of rights and interests by natural persons with the aim of obtaining "affordable" housing, and under defence – directly the mechanism aimed at prevention or preventing violations of housing rights and interests natural person, as well as for their recovery or compensation for property and non-property damage.

It was concluded in the article that it is necessary to correctly choose the method of defence of violated, disputed or unrecognized rights or interests in view of the requirement for their effectiveness. Taking into account that the main interest of the plaintiffs in such cases is property, taking into account the broad autonomous interpretation of the concept of "property" in the practice of the European Court of Human Rights, it is advisable to apply for the defence of the relevant rights and interests, taking into account specific circumstances, in civil proceedings.

Key words: *housing, affordable housing, right to housing, natural person, rights and interests, protection, defence.*

Постановка проблеми. Статтею 47 Конституції України кожному гарантовано право на житло, а на державу покладено обов'язок створення умов, при яких кожен зможе побудувати, придбати чи взяти в оренду житло. Не менш важливі гарантії встановлені і спеціальними законодавчими актами щодо гарантування відповідним категоріям осіб права на доступне житло. При цьому, проблеми правового регулювання «доступного» житла у сучасних умовах потребують особливої уваги та є актуальними станом на сьогодні.

Стан дослідження. Дослідженню проблематики цивільно-правової охорони прав та інтересів фізичних осіб у сфері забезпечення їх доступним житлом та пов'язаної з нею присвятили свої наукові праці багато учених, зокрема, М. К. Галянтич, Д. С. Дерев'янко, Ю. О. Заіка, О. О. Кармаза, В. М. Коссак, Р. В. Крупник, Х. В. Майкут, М. О. Михайлів, Ю. М. Юркевич та багато інших. Незважаючи на це, ті сучасні реалії, в яких перебувають наші громадяни, обумовлюють доцільність подальших наукових пошуків з метою розв'язання існуючих проблем.

Метою цієї наукової статті є дослідження цивільно-правової охорони прав та інтересів фізичних осіб у сфері забезпечення їх доступним житлом та висловлення авторської точки зори з приводу вказаної проблематики.

Виклад основного матеріалу. Житлове законодавство України на сьогодні потребує суттєвого реформування та ґрунтовного наукового дослідження. Зокрема, як зауважила О. О. Кармаза, прийняття нового Житлового кодексу в нинішній редакції призведе до неповноти правового регулювання житлових відносин в Україні. Крім того, відсутність в подальшому єдності правового регулювання житлових відносин значно ускладнить здійснення державою послідовної житлової політики та спричинить невизначеність у здійсненні громадянами своїх житлових прав [1, с. 116]. Своєю чергою, чинний Житловий кодекс України, недивлячись на внесені до нього законодавчі зміни, не відповідає за змістом сучасним суспільним реаліям в умовах гармонізації законодавства України з правом Європейського Союзу. Незважаючи на це, він досі використовується у правозастосуванні, що нерідко породжує численні колізії та проблемні ситуації [2, с. 119].

Власник житла може мати кілька житлових приміщень, проживаючи тимчасово в кожному з них, маючи водночас одне зареєстроване місце проживання. Члени сім'ї власника можуть проживати в одному з приміщень як разом з власником, так і у разі його відсутності [3, с. 70]. Відповідно до ст. 47 Конституції України, громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону [4]. При цьому, ст. 379 Цивільного кодексу України містить легальну дефініцію житла як житлового будинку, квартири, іншого житлового приміщення, призначених та придатних для постійного або тимчасового проживання в них [5]. Своєю чергою, нормативне визначення терміну «доступне житло» простежуємо у ст. 4 Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельно галузі та житлового будівництва» від 25.12.2008 року [6].

Однак, будь-які житлові права та інтереси фізичних осіб матимуть ілюзорний характер без запровадження та нормативної фіксації ефективних механізмів їх охорони та захисту.

Як слушно ствердила М. О. Михайлів, житлові відносини за своєю правовою природою є складними та тісно пов'язаними із конституційними, цивільними, адміністративними та іншими правовідносинами. Проте, у зв'язку із специфікою предмета житлового права та сфери правового регулювання житлових правовідносин не може бути ними охоплена. Тому належна реалізація права на житло та охорона житлових прав на сьогодні можлива лише за допомогою використання та поєднання юридичних норм різних галузей права [7, с. 105].

Згідно з ст. 1 Житлового кодексу України, відповідно до Конституції України громадяни мають право на житло. Це право забезпечується розвитком і охороною житлового фонду, сприянням кооперативному та індивідуальному житловому будівництву, справедливим розподілом під громадським контролем жилої площі, яка надається в міру здійснення програми будівництва благоустроєних жител, наданням громадянам за їх бажанням грошової компенсації за належне їм для отримання жиле приміщення для категорій громадян, визначених законом, а також невисокою платою за квартиру і комунальні послуги [8].

При цьому, у юридичній літературі вказують, що «охорона» та «захист» є відмінними поняттями, адже, по-перше, об'єктом охорони може бути, окрім прав та інтересів, також майно (об'єктом же захисту виступають винятково права та інтереси); по-друге, захист також може бути спрямований на попередження чи недопущення порушення прав особи. Позаяк, на думку Д. С. Дерев'янко, приписи Цивільного кодексу України про «захист» та «охорону» цивільних прав та інтересів все ж підлягають термінологічному упорядкуванню і в окремих статтях Цивільного кодексу України (наприклад, у ст. 67, 69, 152 тощо) замість терміну «захист» доцільно запровадити слово «охорону» відповідних прав та інтересів [9, с. 20-21].

Досліджуючи проблеми охорони та захисту майнових прав власника (володільця) у разі примусового вилучення земельної ділянки, Р. В. Крупник запропонував під охороною прав розуміти регулювання нормами об'єктивного права суспільних відносин, а також забезпечення цього регулювання відповідним правовим механізмом, за умов котрих відбувається як функціонування та розвиток, так і припинення відносин власності (володіння) земельною ділянкою і запобігання вчинення правопорушень у цій сфері, а під захистом – встановлений правовий механізм, унаслідок якого відбувається відновлення порушених прав та інтересів власника (володільця) під час чи після примусового вилучення земельної ділянки у спосіб, визначений законодавством чи домовленістю заінтересованих осіб [10, с. 61-62].

На підставі вищевикладеного вважаємо, що у контексті реалізації фізичними особами права на «доступне» житло та забезпеченні їх цим житлом, під охороною треба розуміти законодавчу регламентацію механізму здійснення фізичними особами прав та інтересів з метою одержання «доступного» житла, а під захистом – безпосередньо механізм, що спрямований на попередження чи недопущення порушення житлових прав та інтересів фізичної особи, а також на їх відновлення або відшкодування заподіяної майнової та немайнової шкоди.

У наукових джерелах зазначається, що право на захист полягає у можливості особи на свій розсуд захищати суб'єктивне право від будь-яких протиправних посягань інших осіб.

Ця можливість гарантована встановленою системою способів і засобів захисту для охорони і захисту порушеного права та правом отримати справедливо компенсацію при заподіянні їм шкоди [11, с. 335].

При цьому, залежно від обраного способу захисту, як свідчить судова практика захист порушених прав та інтересів здійснюють як у порядку адміністративного, так і цивільного судочинства.

Так, у 2017 році Позивач О_1 звернувся до Окружного адміністративного суду міста Києва з позовом до Київської міської державної адміністрації (треті особи: ПАТ «Київметробуд», КП «Спецжитлофонд», КП «Київський метрополітен») про визнання протиправними та скасування розпоряджень щодо будівництва будинку для працівників КП «Київський метрополітен та ПАТ «Київметробуд» у Голосіївському районі за програмою доступного житла в повному обсязі та зобов`язання відповідача вчинити дії шляхом виконання відповідного розпорядження. Рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва від 07.09.2017 року, залишеним без змін постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 28.01.2020 року, у задоволенні позову відмовлено. Основним мотивом прийняття таких судових рішень – відсутність порушеного права Позивача. Однак, не погодившись із цим суд касаційної інстанції зазначив, що 11.11.2009 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 1249 «Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки». 16.09.2010 року на виконання п. 4 цієї Постанови було прийнято Рішення Київської міської ради № 30/4842 «Про затвердження Програми будівництва (придбання) доступного житла у м. Києві на 2010–2017 роки», яка спрямована на поліпшення стану забезпечення населення м. Києва житлом. При цьому, О_1 працює в ПАТ «Київметробуд» з 19.12.1986 року та перебуває на квартирному обліку з 10.01.1994 року в Святошинській районній в місті Києві державній адміністрації. Суд касаційної інстанції також звернув увагу, що 25.12.2008 року було прийнято Закон «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва», за приписами якого основними джерелами фінансування заходів, визначених цим Законом, у тому числі є кошти, передбачені законом про Державний бюджет України та кошти місцевих бюджетів. Також, умови здешевлення вартості будівництва доступного житла створюються у тому числі шляхом надання органами місцевого самоврядування в користування забудовнику земельної ділянки під будівництво доступного житла без проведення аукціону з установленням річного розміру плати за користування земельними ділянками на рівні розміру плати за землю, що встановлюється Податковим кодексом України. Отже, законодавство визначає різні джерела фінансування доступного житла. У цьому контексті Верховний Суд наголосив, що оцінка оскаржених розпоряджень має відбуватись насамперед із урахуванням вищенаведених приписів законодавства та Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2009, оскільки саме із посиланням на ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідач приймав оскаржувані розпорядження. Також, суд виснував, що законодавство не містить підстав та повноважень вносити зміни в раніше прийняті розпорядження та на цій підставі ухвалив рішення про часткове задоволення касаційної скарги [12].

Однак, важко погодитися з вимогою щодо ефективності способів захисту, обраних Позивачем у цьому провадженні. Відтак, Позивач у подальшому був вимушений звертатися у порядку цивільного судочинства з позовом до Голови Київської міської державної адміністрації, Департаменту будівництва та житлового забезпечення виконавчого органу Київської міської ради про відшкодування майнової шкоди в натурі шляхом видачі, як працівнику ПАТ «Київметробуд», у приватну власність двокімнатної квартири. Зокрема, як встановлено судом, ПАТ «Київметробуд» подало списки 27 працівників підприємства, з якими були укладені договори про інвестування житла. Позивач в контрольному списку працівників підприємства, що потребують поліпшення житлових умов перебував під № 41, а отже не увійшов до списку осіб, з якими укладались договори про інвестування житла. Однак, відмовляючи у задоволенні позову, суд виходив з того, що необхідною підставою для

притягнення органу державної влади органу місцевого самоврядування до відповідальності у вигляді стягнення шкоди є факти неправомірних дій чи бездіяльності цього органу чи його посадових або службових осіб, наявність шкоди та причинний зв`язок між неправомірними діями чи бездіяльністю і заподіяною шкодою, а відсутність хоча б одного з цих елементів виключає цивільну відповідальність за заподіяну шкоду. При цьому, суд звернув увагу, що Позивач, посилаючись на порушення його прав на поліпшення житлових умов в зв`язку з прийняттям розпоряджень виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) № 95 від 26.02.2016 року та № 744 від 26.08.2016 року, не залучив зазначений орган до участі у справі в якості відповідача, а пред`явив свої вимог до голови Київської міської державної адміністрації та Департаменту будівництва та житлового забезпечення виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), не зазначаючи у який спосіб відповідачами порушені його права в зв`язку з прийняттям цих розпоряджень [13].

Висновки. Під охороною прав та інтересів фізичних осіб у сфері забезпечення їх доступним житлом треба розуміти законодавчу регламентацію механізму здійснення фізичними особами прав та інтересів з метою одержання «доступного» житла, а під захистом – безпосередньо механізм, що спрямований на попередження чи недопущення порушення житлових прав та інтересів фізичної особи, а також на їх відновлення або відшкодування заподіяної майнової та немайнової шкоди. При цьому, виходячи із проаналізованих у статті прикладів, можемо виснувати про необхідність правильного обрання способу захисту порушених, оспорюваних або невизнаних прав чи інтересів з огляду на вимогу щодо їх ефективності. Як видається, беручи до уваги, що основний інтерес позивачів у подібних справах є майновий, зважаючи на широке автономне тлумачення поняття «майна» у практиці Європейського суду з прав людини, доцільно звертатися за захистом відповідних прав та інтересів, з урахуванням конкретних обставин, у порядку цивільного судочинства.

Список використаних джерел:

1. Кармаза О. О. Теоретичні та практичні аспекти Проекту житлового кодексу України. *Правознавство. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2013. № 3. С. 111-117.

2. Юркевич Ю.М., Майкут Х.В. Деякі питання правового регулювання припинення права користування житлом. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* Випуск 73. Частина 1. С. 118-122.

3. Коссак В.М. Речові права на чуже майно в контексті рекодифікації Цивільного кодексу України. *На шляху до європейського приватного права:* збірник матеріалів XI Міжнародного цивілістичного форуму. Київ: Київський регіональний центр НАПрН України 2021. 180 с. С. 69-71.

4. Конституція України від 28.06.1996 (із змінами та доповненнями). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv#Text (дата звернення: 17.04.2023).

5. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16.01.2003. *Офіційний сайт Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv#Text (дата звернення: 26.03.2023).

6. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельно галузі та житлового будівництва: Закон України № 800-VI від 25.12.2008. *Офіційний сайт Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-17/conv#Text (дата звернення: 31.03.2023).

7. Михайлів М.О. Проблеми правового регулювання відносин у сфері реалізації права на житло. *Проблеми приватного права в умовах гармонізації законодавства України з правом Європейського Союзу.* Збірник матеріалів науково-практичного семінару. 4 жовтня 2019 року (м. Львів). / За заг. ред. І. В. Красницького, Ю. М. Юркевича. Львів, «Галич-Прес», 2019. 151 с. С. 103-107.

8. Житловий кодекс України № 5464-X від 30.06.1983. *Офіційний сайт Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10/conv#Text (дата звернення: 26.03.2023).

9. Дерев'янко Д.С. Охорона та захист корпоративних прав нотаріусом за цивільним законодавством України: дис… д-ра філософії в галузі права. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів. 2022. 196 с. С. 20-21.

10. Крупник Р.В. Охорона та захист майнових прав власника (володільця) у разі примусового вилучення земельної ділянки: цивільно-правовий аспект: дис… д-ра філософії в галузі права. Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів. 2020. 233 с.

11. Механізм цивільно-правового регулювання особистих немайнових відносин в умовах євроінтеграції. Монографія. За ред. М.К. Галянтича та Ю.О. Заіки. К.: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2022. 340 с.

12. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі № 826/16308/17 від 04.10.2022. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/106598300 (дата звернення: 24.04.2023).

13. Рішення Голосіївського районного суду м. Києва у справі № 761/9732/19 від 17.01.2023. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/109227363 (дата звернення: 24.04.2023).