

РОЗДІЛ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 347.254

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ДОСТАТНЄ ЖИТЛО (АСПЕКТ ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ВЛАСНОСТІ НА ЖИТЛО)

LEGAL RIGHT TO ADEQUATE HOUSING (ASPECTS OF LEGAL GUARANTEES OF OWNERSHIP IN HOUSING)

Аврамова О.Є.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена визначенню правового забезпечення права на достатнє житло, серед якого детально розглянуто аспект правових гарантій власності на житло. Під час дослідження використані коментарі № 4, № 7 Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав, висновки Конференцій Організації Об'єднаних Націй по населеним пунктам Хабітат. Правове забезпечення права на достатнє житло є системою правового регулювання, правового впливу та правових засобів, що має прояв у розробці правового регулювання права людини на житло, формування органів управління у житловій сфері та програм щодо розвитку житлового будівництва, надання соціального житла, опікування безпеки проживання у житлі та поваги до житла.

Ключові слова: право на достатнє житло, право на житло, право на доступне житло, житло, виселення, права людини, безпека, достатність, доступність.

Стаття посвячена: определению правового обеспечения права на достаточное жилище, рассмотрен аспект правовых гарантий собственности на жилье. При исследовании использованы комментарии № 4, № 7 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, выводы конференций Организации Объединенных Наций по населенным пунктам Хабитат. Правовое обеспечение права на достаточное жилье – это совокупность правового регулирования, правового воздействия и правовых средств, что проявляется в разработке правового регулирования права человека на жилье, формирования органов управления в жилищной сфере и программ по развитию жилищного строительства, предоставления социального жилья, попечительства безопасности проживания в жилье и уважения к жилью.

Ключевые слова: право на достаточное жилье, право на жилье, право на доступное жилье, жилье, выселение, права человека, безопасность, достаточность, доступность.

The article is devoted to the definition of the right elements to adequate housing. The aspect of housing ownership legal guarantees is considered in details. The research uses comments No. 4, No. 7 of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, conclusions of the United Nations Habitat Human Settlements Conference.

The reservation of a decent living right is sufficient by legal regulation system, by the legal flush and by the law ways, that is shown in the box of the people's rights legal regulation to the life, the form of management bodies in the residential sphere, the program of the economic life development, the social life, the village life in respect for housing.

Key words: adequate housing right, housing right, affordable housing right, dwelling, eviction, human rights, security, adequacy, accessibility.

Постановка проблеми. Ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права проголошує, що Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя [1]. Компонентом цього права є право на достатнє житло, що, зокрема, визнає право на захист від свавільного або незаконного втручання у свій будинок. Для України питання права на достатнє житло є одним з актуальних, оскільки фактично є погіршення стану проживання людей, позбавлення житла на окупованій території, відсутнє будівництво соціального житла. Крім фактичних відносин, що вказують на недосконалість засобів забезпечення права на достатнє житло, є й теоретичні проблеми

у цьому напрямі. В юридичній науці мало приділяється уваги праву на житло та його компоненту – праву на достатнє житло, – оскільки наведені права мають комплексну правову природу, що виходить за межі цивільного права, що ускладнює дослідження у межах однієї наукової спеціальності. Крім того, правове забезпечення права на достатнє житло практично не досліджено з точки зору міжнародних стандартів житлової сфери.

Стан опрацювання. Право на житло, його забезпечення було предметом дослідження Г.Н. Амфітеатрова, Ю.Г. Басіна, Є.В. Богданова, І.Л. Брауде, Д.В. Ватмана, М.К.Галянтіча, Б.М. Гонгалю, В.А. Золотара, А.Ю. Кабалкіна Л., П.В. Крашеніннікова, В.Н. Литовкіна, В.П. Маслова, І.Б. Мартковича, Є.О. Мічуріна, П.С. Нікітюка, Ю.К. Толстого,

В.Ф. Чігира тощо. Незважаючи на їх потужний вклад у науку житлового права, їх здобутки побудовані без врахування розвитку міжнародних стандартів у сфері правового забезпечення права на достатнє житло, через що останнє потребує окремого дослідження.

Метою статті є встановлення поняття правового забезпечення права на достатнє житло та розгляд одного з його елементів правових гарантій власності на житло.

Виклад основного матеріалу. Право на достатнє житло є компонентом права на достатній життєвий рівень та права на недискримінацію у житловій сфері. Право на достатнє житло, як визначає ООН, – це право кожної жінки, людини, молоді та дитини отримувати та підтримувати безпечний дім і громаду, в якій жити миром та гідністю. Це визначення відповідає основним елементам права на достатнє житло, як визначено в Загальному коментарі № 4 Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав (орган, відповідальний за моніторинг виконання Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права в державах, які є її учасниками). На думку Комітету, адекватність частково визначається соціальними, економічними, культурними, кліматичними, екологічними та іншими факторами, проте можна визначити певні аспекти права, які необхідно враховувати для цієї мети в будь-якому конкретному контексті. Вони включають у себе таке: правова гарантія права власності; наявність послуг, матеріалів, об'єктів та інфраструктури; доступність; придатність; місцезнаходження і адекватність культур [2]. Варто визначити, що характеристика права на достатнє житло визначено у загальних коментарях Комітету ООН № 4 (1991) про право на достатнє житло та № 7 (1997) про примусове виселення. Так, встановлено, що це право має центральне значення для здійснення усіх економічних, соціальних та культурних прав. Та право на достатнє житло не має тлумачитися у вузькому розумінні або обмежувальному значенні, зокрема прирівнювати це право до права на достатній притулок, що охоплює забезпечення особи безпекою, освітленням, вентиляцією, базовою інфраструктурою, місцем розташування за доступну ціну [3].

З огляду на наведені позиції ООН щодо права на достатнє житло можна визначити логічні підсумки щодо українського права.

По-перше, ст. 47 Конституції України проголошує право на житло [4], визначаючи його елементи як право на достатнє житло, зокрема: 1) правова гарантія прав власності та наявність послуг, матеріалів, об'єктів та інфраструктури (держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду); 2) доступність (громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону); 3) правова гарантія прав власності: ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на

підставі закону за рішенням суду. Останнє є і реалізацією прав на недискримінацію у житловій сфері та недоторканність житла, що встановлено ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [5]. Отже, право на житло (ст. 47 Конституції України) за складом елементів є складним правом, що охоплює право на достатнє житло та право на недоторканність житла. При цьому ці права мають взаємність, що має прояв при виселенні з житла.

По-друге, в українській цивілістиці існують окремі думки щодо недоцільності виокремлення житлового права та природне поглинання його цивільним правом, що зумовлено тим, що житло є об'єктом власності, та користування ним є елементом правомочності власності. Такий підхід не враховує міжнародні стандарти щодо права на достатнє житло, що має приватно-правові механізми здійснення, які не завжди мають зв'язок із правом власності. Для доведення цього розглянемо приватно-цивільно-правове забезпечення права на достатнє житло за його елементами.

Правове забезпечення є системою правових норм, методів регулювання, правового впливу та правових засобів (матеріально-технічного, організаційного та іншого характеру), що забезпечують стабільний розвиток та функціонування суспільних відносин [6, с. 50]. Правове забезпечення права на достатнє житло – це гарантована система правового регулювання, правового впливу та правових засобів, що має прояв у розробці правового регулювання права людини на житло, формування органів управління у житловій сфері та програм щодо розвитку житлового будівництва, надання соціального житла, опікування безпеки проживання у житлі та поваги до житла. Воно має розвиватися у напрямках, запропонованих Комітетом ООН з економічних, соціальних та культурних прав, зокрема: встановлення правових гарантій права власності; наявність послуг, матеріалів, об'єктів та інфраструктури; доступність; придатність; місцезнаходження і адекватність культур.

Правові гарантії права власності на житло визначені у ч. а п. 8 Загального коментаря CESCR № 4: Право на достатнє житло (ст. 11 (1) Пакту) [3]. Так встановлено, що ці правові гарантії мають широку сферу застосування, зокрема, вони поширюються на відносини власності, найму, зайняття землі. Варто звернути увагу, що відносини розглядаються з точки зору безпеки володіння та охоплює правовий захист від примусового виселення, переслідування та інші загрози. Це положення було додатково роз'яснено Комітетом ООН з економічних, соціальних та культурних прав у Загальному коментарі № 7: Право на достатнє житло (ст. 11 (1) Пакту): Примусове виселення [7]. Згідно з п. 2 коментаря № 7, термін «примусове виселення» визначається як постійне або тимчасове вилучення проти своєї волі окремих осіб, сімей та / або спільнот з будинків та / або землі, які вони займають, без надання та доступу до відповідних форми правового або іншого захисту. Таке виселення може призвести до порушень цивільних та політичних прав, таких як право на життя, право

на особисту недоторканність, право на невтручання у приватне життя, сім'ю та житло і право на мирне володіння майном (п. 4 коментаря № 7). Комітет також підкреслює, що законодавство проти примусових виселення є важливою основою для побудови системи ефективного захисту. Таке законодавство має включати в себе заходи, які (а) забезпечують максимальну безпеку володіння будинками та землі, (б) відповідають Пакту, і (в) призначені для суворого контролю за обставинами, за яких можуть здійснюватися виселення (п. 9 Коментаря № 7). Встановлюючи правове регулювання виселення, необхідно враховувати, що жінки, діти, молодь, люди похилого віку, корінні народи, етнічні та інші меншини та інші вразливі особи та групи непропорційно страждають від практики примусового виселення, зокрема, безпритульні жінки мають особливу вразливість до актів насильства та сексуального насильства. При цьому, враховуючи, що деякі виселення можуть бути виправданими, наприклад, у разі постійної несплати орендної плати або збитку від орендованого майна без будь-якої обґрунтованої причини, відповідні органи влади мають гарантувати, що вони виконуються в порядку, передбаченому законом, що є сумісним із Пактом, і що усі юридичні ресурси та засоби правового захисту доступні для тих, кого це стосується (п. 11 коментаря № 7) [7].

Крім наведених коментарів щодо примусового виселення, існує Глобальна стратегія притулку до 2000 р., прийнятою Генеральною Асамблеєю ООН в її резолюції 43/181 1998 р. Згідно з цією стратегією, основне зобов'язання (урядів) захищати і вдосконалювати будинки та райони, а не пошкоджувати їх або знищити [8]. На Конференції Організації Об'єднаних Націй по населеним пунктам Хабитат II було визначено, що уряд спрямовує свою діяльність щодо встановлення юридичних гарантій володіння житлом, захисту від дискримінації і рівного доступу усіх осіб і членів їх сімей до доступного і належного житла (п. 8 Стамбульської декларації по населеним пунктам) [9]. У п.п. 3, 4 Резолюції 1993/77 Комісії з прав людини встановлено, що уряди забезпечували правову безпеку щодо всіх осіб, які нині загрожує примусовим виселенням, та вжили всі необхідних заходів, що забезпечують повний захист від примусового виселення на основі ефективної участі, консультацій та переговорів із потерпілими особами або групами; рекомендує всім урядам негайні реституції, компенсації та / або належне та достатньо альтернативне житло або землі відповідно до їх побажань і потреб особам і громадам, які були примусово виселені, після взаємно задовільних переговорів із зачепленими особами або групами [10]. У п. 49 Декларації про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті, прийнятій резолюцією S-25/2 спеціальної сесії Генеральної Асамблеї від 09.06.2001 р. визначено, що уряди визнають, що є необхідність енергійного сприяння наданню доступного житла і основних послуг для бездомних, запобігання насильницькому виселенню, що суперечать закону, і сприяння доступу всіх людей, осо-

бливо бідних і уразливих груп населення, до інформації про житлове законодавство, у тому числі про будь-які юридичні права і засоби правового захисту, коли ці закони порушуються [11]. Такі позиції підкреслюють, що уряд має займати активну позицію у формуванні житлової політики держави, а отже, сприяти подальшому розвитку стабільних житлових правовідносин. Варто підкреслити, що право на житло у наведеному контексті може трактуватися як право на отримання доступного житла для стабільного і безпечного проживання у ньому.

Аналізуючи викладений матеріал, варто запропонувати певні міркування. У національній правовій доктрині не розглядалися питання щодо правового забезпечення права на достатнє житло, зокрема гарантії права власності на житло, замість цього визначалися житлові гарантії або гарантії права на житло, що застосовувались під час виселення громадян. Вони були сформульовані у 1990 р. В.А. Золотарем, П.Н. Дятловим [12, с. 122]: 1) договір найму житлового приміщення, незалежно від житлового фонду, може бути розірвано на вимогу наймодавця лише на підставах, що вказані в законі. Вимоги про виселення наймача і членів його сім'ї на інших підставах є незаконними і не можуть бути покладені в основу припинення договору і виселення з житла; 2) договір найму житлового приміщення може бути розірвано тільки в судовому порядку; 3) надання громадянам іншого житла при виселенні, за винятком випадків, вказаних у законі; 4) житло, що надається, має бути упорядковано санітарним обладнанням, відповідати нормам житлової площі тощо. Наведені гарантії дещо збігаються з правовими гарантіями власності на житло, що пропонуються у міжнародному праві. Так, за міжнародними стандартами, правові гарантії права власності на житло розглядаються крізь широке розуміння права володіння, яке може виникати з власності, договору найму, користування землею та стосуються випадків примусового виселення з житла. До цих гарантій належать такі: 1) захист від примусового виселення; 2) виселення має бути законним та враховувати уразливість статусу осіб, що виселяються; 3) при виселенні первинно необхідно проводити консультації, переговори з особами, що підлягають виселенню; 4) справедлива компенсація особам, що виселяються; 5) доступ осіб, що підлягають виселенню, до інформації, зокрема житловому законодавству, яке встановлює юридичні права, засоби захисту цих осіб. Якщо провести співвідношення наведених груп гарантій, що запропоновані українськими правниками та міжнародними правовими гарантіями власності, що є елементом права на достатнє житло, то можна визначити прогресивність поглядів українських дослідників житлового права та констатувати необхідність відновлення значення житлового права у системі права України, оскільки правові гарантії права власності на житло за предметом правового регулювання входять у житлове законодавство та забезпечують захист таких прав людини, як право на життя, недоторканність, охорону здоров'я та інші соціально-економічні права.

Висновки. Право на житло проголошено ст. 47 Конституції України включає і право на достатнє житло, що гарантовано міжнародно-правовими актами. Право на достатнє житло потребує окремого дослідження в юридичній науці України, яка спрямована на гармонізацію з європейськими та міжнародними науковими напрямками. Правове забезпечення права на достатнє житло є системою правового регулювання, правового впливу та правових засобів, що має прояв у розробці правового регулювання права людини на житло, формування органів управління у житловій сфері та програм щодо розвитку житло-

вого будівництва, надання соціального житла, опікування безпеки проживання у житлі та поваги до житла. Правові гарантії права власності на житло є елементом права на достатнє житло і мають застосуватися під час примусового виселення. Проблематика права на достатнє житло є самостійним юридичним поняттям, що має комплексну природу, та виходить за межі цивільного права. Національне правове забезпечення права на достатнє житло потребує окремого формування, зокрема розробки та прийняття житлового законодавства, удосконалення системи управління житловою сферою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
2. UN Housing Rights. URL: <http://www.housingrightswatch.org/page/un-housing-rights#Other>.
3. CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant) Adopted at the Sixth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 13 December 1991 (Contained in Document E/1992/23). URL: <http://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>.
4. Конституція України: закон України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%E6%E8%F2%EB%EE#w11>.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: дата підписання: 04.11.1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004?find=1&text=%E6%E8%F2%EB#w11.
6. Арзамаскин А.Н. Определение понятия «правового обеспечения»: постановка проблемы. Наука и школа. 2016. № 6. С. 47–51.
7. General comment No. 7: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): Forced evictions URL: tbinternet.ohchr.org/_/1.../INT_CESCR_GEC_6430_E.doc.
8. Global Strategy for Shelter to the Year 2000, adopted by the General Assembly in its resolution 43/18. URL: <http://www.nuigalway.ie/media/housinglawrightsandpolicy/files/undocs/UN-Global-Strategy-for-Shelter-to-the-Year-2000-.pdf>.
9. Стамбульська декларація по населеним пунктам: Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), Стамбул, 3-14 июня 1996 г. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_508.
10. Forced evictions. Commission on Human Rights resolution 1993/77. URL: ap.ohchr.org/.../E/.../resolutions/E-CN_4-RES-1993-77.doc.
11. Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті: резолюція S-25/2 спеціальної сесії Генеральної Асамблеї від 09.06.2001 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_849?find=1&text=%E6%E8%EB#w11.
12. Золотарь В.А., Дятлов П.Н. Советское жилищное право. Київ: Либідь, 1990. 262 с.