

1.

УДК 347.2/.3:347.254 (477)

## ДО ПИТАННЯ ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ НА ЖИТЛО НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

## PROTECTION OF HOUSING RIGHTS IN TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORY OF UKRAINE

**Кармаза О.О.,**  
*доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри цивільного права та процесу  
Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі*

У статті аналізуються юридичні механізми забезпечення житлових прав громадян на тимчасово окупованій території України. Досліджуються нормативно-правові акти України, міжнародні документи у сфері забезпечення майнових прав громадян на тимчасово окупованій території; виділяються тенденції та можливі наслідки, до яких може призвести здійснення окупації на території України, для громадян – жителів АРК як власників, так і користувачів житлових приміщень.

**Ключові слова:** житло, право на житло, забезпечення житлових прав, житлові права на тимчасово окупованій території.

В статье анализируются юридические механизмы обеспечения жилищных прав граждан на временно оккупированной территории Украины. Исследуются нормативно-правовые акты Украины, международные документы в сфере обеспечения имущественных прав граждан на временно оккупированной территории; выделяются тенденции и возможные последствия, к которым может привести осуществление оккупации на территории Украины, для граждан – жителей АРК как владельцев, так и пользователей жилых помещений.

**Ключевые слова:** жилье, право на жилье, обеспечение жилищных прав, жилищные права на временно оккупированной территории.

The article analyses and compares legal instruments for ensuring housing rights of citizens in temporarily occupied territory of Ukraine. The author provides research of Ukrainian regulations, international instruments in the area of property rights of citizens in temporarily occupied territory. The author outlines tendencies and possible impacts of occupation of Ukrainian territory for Crimean residents as owners or premises tenants.

**Key words:** housing, right to housing, provision of housing rights, housing rights of the temporarily occupied territory.

**Актуальність теми.** На сьогодні тема забезпечення основних прав і свобод загалом та права на житло зокрема через призму здійснення державними органами України дій, спрямованих на охорону, захист та відновлення прав громадян на тимчасово окупованій території України чи території України, де проводиться антитерористична операція, є актуальною. Слід зазначити й те, що автором здійснено монографічне дослідження концепцій охорони та захисту житлових прав у цивілістичному процесі через призму взаємодії і взаємозв'язку самостійних цивільних юридичних процесів (нотаріального, цивільного й виконавчого) [1, 2], однак питання щодо забезпечення житлових (цивільних) прав громадян на території АР Крим, яка законом визнана тимчасово окупованою територією України, не розкрито. На рівні наукових досліджень проблема забезпечення прав і свобод громадян-переселенців з Криму також не вирішена.

Слід зауважити, що з метою врегулювання суспільних відносин, які виникли внаслідок тимчасової окупації території України, прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [3], який, на нашу думку, потребує додаткового аналізу, оскільки містить прогалини. Крім того, 22 листопада 2014 р. набув чинності Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [4], котрий частково вирішує житлову проблему громадян України – переселенців, однак також потребує науково-практичного аналізу. Отже, на сьогодні теоретичні та практичні основи юридичного механізму забезпечення житлових (цивільних) прав громадян – жителів тимчасово окупованої території України є актуальним напрямом дослідження.

**Мета статті** – науково-практичний аналіз юридичного механізму забезпечення житлових (цивільних) прав громадян – жителів АРК на тимчасово окупованій території України чи переселенців з цієї території.

**Виклад основного матеріалу.** Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість держави. Утвердження та їх забезпечення – обов'язок держави (ст. 3 Конституції України). Однак конституційне проголошення прав людини загалом і права на житло зокрема вищою цінністю в реальному житті людини ще не означає повноцінного їх здійснення на практиці, оскільки реалізація, охорона, захист і їх відновлення залежать від наявності й ефективної дії юридичного механізму їх забезпечення. Проблема створення такого механізму нині є нагальною, оскільки, як виявляє практика, на території України значна кількість громадян, маючи право власності на житло, розташоване в АРК, не може, відповідно до законів України, ним користуватися та розпоряджатися, а, виїхавши в інші регіони України, змушена проживати в кімнатах санаторіїв, які в деяких випадках не придатні для проживання взимку, тощо.

Механізм забезпечення прав і свобод громадян загалом та житлових (цивільних) прав зокрема є складним правовим явищем, яке (у вузькому розумінні) охоплює як внутрішньодержавні, так і міжнародні засоби забезпечення прав і свобод. Тобто, з одного боку, це

внутрішньодержавні нормативно-правові акти України й орієнтовані на їх виконання органи державної влади та органи місцевого самоврядування, з іншого – міжнародні договори, які, згідно зі ст. 9 Конституції України, є частиною національного законодавства, а також створені на їх основі міжнародні організації, покликані забезпечити реалізацію норм, визнаних державами-учасницями обов'язковими.

Отже, прийняття нормативно-правових актів України, як-от: Законів України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», Постанови Кабінету Міністрів України «Питання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, яке розташоване на тимчасово окупованій території» від 2 липня 2014 р. № 226, Наказу Міністерства юстиції України «Про заходи надання послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» від 14 березня 2014 року № 524/5 тощо – є ефективним кроком держави у сфері забезпечення житлових прав громадян – переселенців з Криму на іншу територію України. Наступні кроки мають бути спрямовані, наприклад, на будівництво соціального житла, яке не підлягає приватизації та надається переселенцям у довготривале користування, тимчасову заборону стягнення кредитних платежів по іпотечі в Криму, створення умов для надання пільгових кредитів для будівництва житла тощо.

Продовжуючи наукові дослідження щодо правової природи та класифікації засобів захисту прав як правового явища, яке передбачає недопущення порушення прав громадян, а також полягає у здійсненні активних заходів щодо протидії реальному правопорушенню й відновленню прав громадян [1, с. 142–143], зокрема, шляхом прийняття законодавчих актів, доходимо висновку про те, що Конституція України, а також Закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (далі – Закон), Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» і підзаконні нормативно-правові акти, прийняті на виконання норм Конституції та законів, є внутрішньодержавними правовими засобами, на підставі й у порядку яких, зокрема, органами держави, громадянами, які проживають на тимчасово окупованій території України, чи громадянами України – переселенцями з цієї території, здійснюється забезпечення конституційного права на житло та житлових (цивільних) прав.

До засобів забезпечення прав громадян також належать чинні міжнародні договори України, що містять норми стосовно гарантування й захисту основних прав людини, зокрема і права на житло. Наприклад, у Загальній декларації прав людини закріплено, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи житло, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї (ст. 25). Норми щодо гарантування державою – учасницею міжнародного договору права на житло містяться також і в Міжнародному пакті про економічні, соціальні й культурні права. Це право гарантується Конвенцією

про захист прав людини й основоположних свобод і Європейською соціальною хартією тощо. Отже, відповідно до чинних міжнародних договорів України, а також норм внутрішнього національного законодавства України, громадяни України – жителі АРК мають право вільно обирати місце свого проживання, володіти та розпоряджатися своєю власністю, зокрема житлом, за законодавством місця реєстрації їхніх прав (законодавством України), ніхто не може протиправно позбавити їх права на житло, яке розташоване в АРК, тощо. Крім того, згідно зі ст. 55 Конституції України, кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Тобто, відповідно до ст. 34 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, громадяни України – жителі АРК, які вважають себе потерпілими від допущеного однією з Договірних Сторін порушення прав, викладених у Конвенції або протоколах до неї, мають право звертатися до Європейського суду з прав людини з індивідуальною заявою. Отже, відповідно до припису ст. 5 Закону, державою-відповідачем є Російська Федерація.

Слід також зазначити, що, відповідно до Закону, нормативно-правові акти, прийняті органами чи особами, створеними, обраними або призначеними в порядку, не передбаченому законами України, незаконні. Отже, нормативно-правові акти органів АРК, спрямовані на врегулювання житлових (цивільних) відносин жителів АРК, чи акти про повернення в державну або комунальну власність житлових будинків, розташованих в АРК, прийняті з порушенням норм Конституції та законів України, не створюють юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з їх недійсністю. Крім того, нормативно-правові акти Російської Федерації, спрямовані на регулювання суспільних відносин в АРК, а саме: Федеральний конституційний закон від 21 березня 2014 р. «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення в складі Російської Федерації нових суб'єктів – Республіки Крим та міста Федерального значення Севастополя» і прийняті на його виконання нормативно-правові акти, не створюють правових наслідків, зокрема, у сфері забезпечення житлових прав громадян – жителів АРК, крім тих, що пов'язані з їх недійсністю.

Під механізмом забезпеченням житлових (цивільних) прав громадян на тимчасово окупованій території України розуміється взаємопов'язана, комплексно цілісна законодавчо визначена система принципів та норм, умов і вимог (порядку) діяльності державних органів України, органів місцевого самоврядування, а також міжнародних органів (в аспекті забезпечення реалізації норм чинних міжнародних договорів України) та заінтересованих осіб, які в сукупності гарантують і забезпечують напрям та рух суспільних відносин щодо житла, спрямований на охорону, захист і відновлення прав громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України, а також прав громадян України – переселенців з АРК.

На нашу думку, конституційне право на житло є передумовою правових можливостей реалізації громадянами їхніх житлових (цивільних) прав, які забезпечуються нормами матеріального права, охороняються, захищаються й відновлюються в цивілістичному процесі [2, с. 7, 13]. Тобто, у цивілістичному процесі забезпечення житлових прав громадян – жителів АРК відбувається шляхом взаємодії та взаємозв'язку цивільних юридичних процесів (нотаріального, цивільного, виконавчого), пов'язаних спільною метою – здійснення охорони, захисту й відновлення прав громадян, що проживають на тимчасово окупованій території України, а також прав громадян України – переселенців з АРК, у порядку й у спосіб, установлені законом України.

Отже, громадяни – жителі АРК, обравши модель реалізації житлових (цивільних) прав (наприклад, укладення та посвідчення договору купівлі-продажу житла, подання позову до суду про визнання права власності на житло, розташоване в АРК, тощо), мають право на підставі, у спосіб і в порядку, установленому законами України, здійснити свої права шляхом звернення до відповідного державного органу України чи українського нотаріуса, місце розташування яких (у разі коли вони не можуть здійснювати свою діяльність на окупованій території) визначається за ст. 11 Закону.

Так, ст. 11 Закону передбачено, що набуття та припинення права власності на нерухоме майно, яке знаходиться на тимчасово окупованій території, здійснюється відповідно до законодавства України за межами тимчасово окупованої території. Крім того, згідно зі ст. ст. 11 і 17 Закону, місце розташування державних органів, утворених відповідно до Конституції та законів України, зокрема й нотаріусів, які вчиняли нотаріальні дії на території АРК, визначається Кабінетом Міністрів України. Тобто, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 226, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, унесення змін до записів Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, ведення реєстраційних та облікових справ, учинення інших реєстраційних дій щодо нерухомого майна, розташованого в межах території АРК, здійснюється органами державної реєстрації прав Херсонської й Запорізької областей за законодавством України у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Отже, набуття права власності на новостворене житло та об'єкти незавершеного будівництва, збудовані в АРК, відбувається в порядку й у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, за межами території АРК. Тому право власності на такі об'єкти виникає з моменту державної реєстрації, яка здійснюється у порядку, установленому Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», тобто лише з моменту внесення відповідних відомостей у Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, держателем якого є орган виконавчої влади України, у жителів АРК виникають чи припиняються речові права на житло. Відтак, набуття чи припинення прав на житло,

яке розташоване на території АРК, у порядку, установленому актами незаконних органів АРК, не створюють юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з їх недійсністю.

Здійснивши системний аналіз положень Закону, доходимо висновку, що його норми гарантують збереження права власності осіб на житло, яке розташоване в АРК, за умови набуття такого права відповідно до законів України. Однак зазначимо, що Законом не враховано, що житло може належати особі на підставі іншого речового права, зокрема сервітуту, яке також підлягає захисту. Тому в Законі мають бути норми не тільки про гарантування збереження за суб'єктами права власності (ст. 11), а й норми щодо гарантування інших речових прав на майно, набуто відповідно до законів України. Вважаємо, що в Законі потребують врегулювання спадкові відносини, зокрема стосовно визначення місця відкриття спадщини, спадкоємців, які водночас можуть бути громадянами України та Російської Федерації, порядку передачі спадкових справ, відкритих до окупації території, тощо.

Крім того, відповідно до норм Житлового кодексу України, забезпечення права на житло може здійснюватися шляхом приватизації – отримання громадянами України – жителями АРК, які потребують поліпшення житлових умов, житла, що перебуває в державній чи комунальній власності, у користування чи власність. Однак, на практиці, обравши цей шлях реалізації права на житло, громадяни не зможуть у повному обсязі ним скористатися, оскільки у ст. 15 Закону йдеться лише про особливості приватизації житла, що знаходиться на тимчасово окупованій території, військовослужбовцями військових формувань і правоохоронних органів України, тобто поза увагою залишилося питання щодо продовження, призупинення чи припинення процесу приватизації житла, розташованого в АРК.

Отже, Закон містить прогалини, оскільки не охоплює всього комплексу проблем, пов'язаних із забезпеченням житлових прав як громадян, які проживають на території АРК, так і громадян України – переселенців з АРК. Водночас Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» частково усунуто прогалини Закону, оскільки внесено до нього зміни, спрямовані на створення компенсаційно-правових механізмів забезпечення прав громадян у разі їхнього переселення в інший регіон України. Так, відповідно до закріпленого в ст. 18 Закону принципу гарантування громадянам України, які виїхали за межі тимчасово окупованої території України, у повному обсязі їхніх прав і свобод, передбачених Конституцією України,

державні органи забезпечують надання в тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам житлових приміщень або соціального житла, придатного для проживання, за умови оплати особами вартості житлово-комунальних послуг (ст. ст. 4 та 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»). Вважаємо, що надання житла в тимчасове користування має відбуватися із дотриманням конституційного права громадян на достатній життєвий рівень (ст. 48 Конституції України), а також із наданням таким особам пільг з оплати вартості житлово-комунальних послуг.

Науково-практичний аналіз положень Закону, а також норм Конституції України засвідчив, що забезпечення житлових прав громадян – жителів АРК на тимчасово окупованій території України має такі особливості: підстави, межі повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, а також спосіб забезпечення прав на окупованій території України визначається, змінюється чи скасовується лише законом України; громадянам гарантується здійснення в повному обсязі захисту, охорони й відновлення прав, установлених Конституцією та законами України; у справах щодо житла відповідачем визнано Російську Федерацію; нормотворчі й процесуальні дії органів, створених в АРК всупереч законам України, незаконні; установленню презумпцію неправомірності правочину, учиненого на окупованій території, тощо.

**Висновки.** Юридичний механізм забезпечення житлових прав громадян на тимчасово окупованій території України, як і громадян-переселенців, є складним соціально-правовим явищем, яке охоплює внутрішньодержавні та міжнародні засоби забезпечення прав і свобод громадян (вужке розуміння). Тобто, це внутрішньодержавні нормативно-правові акти України й орієнтовані на їх виконання органи державної влади та органи місцевого самоврядування, чинні міжнародні договори України, які, згідно зі ст. 9 Конституції України, є частиною національного законодавства України, а також створені на їх основі міжнародні організації, покликані забезпечити реалізацію норм, визнаних державами-учасницями обов'язковими. Внутрішньодержавні нормативно-правові акти України у сфері забезпечення прав на житло громадян – жителів АРК містять прогалини, а відтак, потребують удосконалення.

Крім того, вважаємо, що на національному рівні доцільно запровадити систему фіксації порушень житлових прав громадян жителів АРК і створити єдиний державний реєстр порушень прав громадян жителів тимчасово окупованої території України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Кармаза О.О. Концепції охорони та захисту житлових прав в Україні: матеріальний та процесуальний аспекти : [монографія] / О.О. Кармаза. – Миронівка : Видавництво ПрАТ «Миронівська друкарня», 2013. – 400 с.
2. Кармаза О.О. Концепції охорони та захисту житлових прав у цивілістичному процесі : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.03 / О.О. Кармаза. – К., 2014. – 36 с.
3. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII : за станом на 20 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 27 червня 2014. – № 26. – Ст. 892.
4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII : за станом на 20 жовтня 2014 р. // Голос України. – 21 листопада 2014. – № 225.