

20.02.2025 № 1

**Голові Верховного Суду
Станіславу КРАВЧЕНКО**
inbox@supreme.court.gov.ua

**Голові Вищої ради
правосуддя
Григорію УСИКУ**
assistant@hcj.gov.ua

**Голові Касаційного
господарського суду у складі
Верховного Суду
Ларисі РОГАЧ**
kgs@supreme.court.gov.ua

**Голові Ради суддів України
Богдану МОНІЧУ**
davidenko@court.gov.ua

СПІЛЬНЕ ЗВЕРНЕННЯ
до керівників органів системи правосуддя
щодо проєкту Закону «Про основні засади житлової політики»,
реєстраційний № 12377

Керівництво Східного апеляційного господарського суду, господарських судів Донецької, Луганської, Полтавської та Харківської областей висловлюють вам свою повагу та звертаються із вкрай важливим питанням, пов'язаним із недопущенням звуження, зокрема, існуючих прав суддів та працівників державних органів та установ системи правосуддя, гарантованих Конституцією України.

06 січня 2025 року на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України внесений проєкт Закону «Про основні засади житлової політики», реєстраційний № 12377 (далі – законопроект № 12377), окремі положення якого викликали наше глибоке занепокоєння.

Так, як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту № 12377, його розроблено з метою встановлення нових засад та напрямів, які визначатимуть житлову політику України, що спрямована на створення можливостей та умов, за яких кожен матиме можливість вирішити житлове питання, набувши житло в оренду або у власність. Необхідність прийняття законопроекту № 12377 обґрунтована, насамперед тим, що діюча редакція Житлового кодексу України, яка була розроблена у 1983 році та введена у дію з початку 1984 року, незважаючи на внесені численні зміни, не відповідає соціально-економічному та політичному устрою держави, включаючи перехід України до ринкової економіки.

Вказаний законопроект, на нашу думку, може погіршити становище суддів та працівників апаратів судів, які проживають у службовому житлі, оскільки не передбачає гарантій держави, закріплених чинною статтею 125 Житлового кодексу

України (далі – ЖК України), оскільки із набранням чинності ЗУ «Про основні засади житлової політики» втратить чинність ЖК України.

Проаналізувавши зміни, запропоновані в законопроекті № 12377, вважаємо за доцільне зазначити таке.

Гарантоване статтею 47 Конституції України право на житло впливає з права кожного на достатній життєвий рівень (стаття 48 Основного Закону України). Таке право передбачено і в міжнародно-правових актах Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи. У Загальній декларації прав людини 1948 року визначено, що кожна людина має право на житло (пункт 1 статті 25). У Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року держави-учасниці визнали право кожного на достатній життєвий рівень, у тому числі на житло (пункт 1 статті 11).

Завданнями ЖК України є регулювання житлових відносин з метою забезпечення гарантованого Конституцією України права громадян на житло, належного використання і схоронності житлового фонду, а також зміцнення законності в галузі житлових відносин.

Реалізація права на житло здійснюється в порядку, визначеному ЖК України, законами та іншими нормативно-правовими актами України.

З метою забезпечення цього права в житловому законодавстві України передбачено, зокрема, надання службових жилих приміщень. Такі приміщення призначаються для заселення громадянами, які у зв'язку з характером їх трудових відносин повинні проживати за місцем роботи або поблизу від нього (частина перша статті 118 ЖК України). При цьому, виходячи зі змісту статей 47 Конституції України та статей 9, 109 ЖК України ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду. Виселення із займаного жилого приміщення або обмеження у праві користування жилим приміщенням допускається лише з підстав, установлених законом. У статті 125 ЖК України визначено перелік осіб, яких не може бути виселено з службових жилих приміщень без надання іншого жилого приміщення.

Постановою Ради Міністрів УРСР від 04.02.1988 № 37 затверджений Перелік категорій працівників, яким може бути надано службові приміщення, до якого, відповідно до пункту 56, віднесено суддів та працівників державних органів та установ системи правосуддя.

Варто наголосити на обставинах, за яких суддям та працівникам апаратів судів Східного апеляційного округу були надані службові жилі приміщення.

Так, у зв'язку із проведенням у 2014 році антитерористичної операції суди Східного апеляційного округу працювали у надскладних умовах. З метою забезпечення належних і безпечних умов для роботи, своєчасного розгляду справ Донецьким апеляційним господарським судом (Указом Президента України від 29.12.2017 № 454/2017 суд ліквідований, натомість утворений Східний апеляційний господарський суд), господарськими судами Донецької та Луганської областей, Указом Президента України від 12 листопада 2014 року №868/2014 були внесені зміни до додатку №2 до Указу Президента України «Питання мережі господарських судів України» від 12 серпня 2010 року №811.

Вищевказаним актом, який набув чинності з дня його опублікування, визначено місцезнаходження вказаних судів у місті Харкові, де з 06.04.2015 відновив роботу Господарський суд Луганської області, з 14.04.2015 – Донецький апеляційний господарський суд та з 27.04.2015 – Господарський суд Донецької області.

Так, судді та працівники апаратів перелічених судів майже у повному складі, не порушуючи наданої присяги Українському народові, прийняли вольове рішення про переїзд та переміщення разом із судами за новим місцем розташування для подальшої роботи. Через

бойові дії на території міст Донецька та Луганська у 2015 році вони були вимушені залишити своє житло задля продовження роботи та здійснення правосуддя на новому місці (м. Харків).

У цей час судді та працівники апаратів судів орендували житло, проживали у гуртожитках. Крім того, у більшості з них, власне житло, яке вони залишили у місті Донецьку та Луганську було захоплене бойовиками або зруйноване.

Завдяки спільним зусиллям Державної судової адміністрації України з іншими гілками державної влади у 2017 році було започатковано проведення масштабної роботи, спрямованої на забезпечення належного рівня умов праці та життя суддів і працівників апаратів судів, переміщених з зони проведення АТО.

Спільними наказами Державної судової адміністрації України та Міністерства фінансів України, прийнятими у 2017 - 2019 роках щодо внесення змін до паспортів бюджетної програми на відповідні роки були визначені напрямки використання бюджетних коштів на придбання службового житла працівникам судів та територіальних управлінь ДСА України, що переїхали до іншого міста у зв'язку з переміщенням установи та працівникам судів, які переведені з тимчасово окупованих та неконтрольованих територій.

Так, на виконання зазначених паспортів бюджетної програми, протягом 2017 - 2019 років Донецьким апеляційним господарським судом (з 2018 року суд перебуває в стані ліквідації), господарськими судами Донецької та Луганської областей, Східним апеляційним господарським судом були придбані службові квартири у місті Харкові, які в подальшому були передані для проживання суддям та працівникам апаратів судів, які переїхали до іншого міста у зв'язку з переміщенням установи та, які переведені з тимчасово окупованих та неконтрольованих територій. Це службове житло є єдиним житлом для переміщених працівників судів на території України та місцем їх офіційної реєстрації в Україні.

Загалом кількість службових квартир, які обліковуються на теперішній час в Східному апеляційному господарському суді, Донецькому апеляційному господарському суді, господарських судах Донецької та Луганської областей складає близько 100.

При цьому, варто додати, що більше 90% суддів та працівників апаратів перелічених судів, які отримали службове житло є внутрішньо переміщеними особами і мають стаж роботи у системі господарських судів більше 10 років, а деякі і 20-30 років.

Слід відмітити, що на цей час діє норма статті 125 Житлового кодексу України, в якій наведено перелік осіб, яких не може бути виселено з службових жилих приміщень без надання іншого жилого приміщення, а саме:

-особи з інвалідністю внаслідок війни та інші особи з інвалідністю з числа військовослужбовців, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії або каліцтва, що їх вони дістали при захисті чи при виконанні інших обов'язків військової служби, або внаслідок захворювання, зв'язаного з перебуванням на фронті; учасників Другої світової війни, які перебували у складі діючої армії; сім'ї військовослужбовців і партизанів, які загинули або пропали безвісти при захисті чи при виконанні інших обов'язків військової служби; сім'ї військовослужбовців; особи з інвалідністю з числа осіб рядового і начальницького складу органів Міністерства внутрішніх справ, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії або каліцтва, що їх вони дістали при виконанні службових обов'язків;

-особи, які пропрацювали на підприємстві, в установі, організації, що надали їм службове жиле приміщення, не менш як десять років;

-особи, що звільнені з посади, у зв'язку з якою їм було надано жиле приміщення, але не припинили трудових відносин з підприємством, установою, організацією, які надали це приміщення;

-особи, звільнені у зв'язку з ліквідацією підприємства, установи, організації або за скороченням чисельності чи штату працівників;

-пенсіонери по старості, персональні пенсіонери; члени сім'ї померлого працівника, якому було надано службове жиле приміщення; особи з інвалідністю внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання I і II груп, особи з інвалідністю I і II груп з числа військовослужбовців і прирівняних до них осіб та осіб рядового і начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України;

-одинокі особи з неповнолітніми дітьми, які проживають разом з ними.

Натомість, у частині п'ятій статті 28 «Службове житло» законопроекту №12377 визначено порядок припинення користування службовим житлом та підстави для виселення з такого житла, а саме:

«5. Припинення трудових відносин з особою (крім осіб з інвалідністю, які одержали ушкодження здоров'я, пов'язане з виконанням ними трудових обов'язків під час здійснення трудових відносин чи проходженням служби у суб'єкта надання службового житла) є підставою для припинення користування службовим житлом та виселення у порядку, передбаченому договором та законодавством України.»

У пункті 2 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту №12377 зазначено, що цей Закон застосовується до житлових відносин, що виникли після набрання ним чинності.

Таким чином, у законопроекті №12377 законодавцем передбачений кардинально новий підхід щодо регулювання питань, пов'язаних із службовим житлом.

Водночас такий підхід має застосовуватися до нових правовідносин, які виникатимуть лише після набрання чинності цим законом, але із законопроекту №12377, навіть з його Прикінцевих та перехідних положень, не вбачається чітких приписів щодо збереження відповідних гарантій, які передбачені чинним законодавством за особами, які вже отримали відповідне службове житло, що, в свою чергу, суперечить приписам статті 22 Конституції України.

Також аналогічні застереження до законопроекту № 12377 висловлені Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України від 22.01.2025 № 16/03-2025/18625. У якому, серед іншого, зазначено, що у проекті (пункт 2 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення») пропонується визнати таким, що втратив чинність ЖК України, в якому детально регулюються права та обов'язки громадян у житловій сфері, умови користування житловими приміщеннями, порядок їх утримання та управління житловим фондом, а також Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду». Проте слід звернути увагу, що аналіз поданого проекту дозволяє зробити висновок, що він за своїм змістом не є новим кодексом, в якому системно та комплексно регулюються житлові відносини у повному обсязі, а є «рамковим» актом, в якому визначаються засади правового регулювання відповідних суспільних відносин, які деталізуватимуться як у інших законах, що регулюватиме певні аспекти житлових відносин, так і у відповідних підзаконних нормативно-правових актах. **За таких умов наслідком втрати чинності ЖК України стане поява прогалів у правовому регулюванні житлових відносин.**

Крім цього, слід врахувати, що втрата чинності ЖК України, містить ознаки порушення приписів частини третьої статті 22 Конституції України щодо недопущення при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Зокрема, у поданому проекті не передбачено збереження встановлених у ЖК України гарантій для осіб, яких забороняється виселяти з службових житлових приміщень без надання іншого жилого приміщення.

Відповідно до статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) кожен має право на повагу до свого житла, а 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.

У пункті 2 статті 8 Конвенції чітко визначені підстави, за яких втручання держави у використання особою прав, зазначених у пункті 1 цієї статті, є виправданим. Цей перелік підстав для втручання є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню.

Правова позиція Європейського суду з прав людини відповідно до пункту 1 статті 8 Конвенції гарантує кожній особі, крім інших прав, право на повагу до її житла. Воно охоплює насамперед право займати житло, не бути виселеною чи позбавленою свого житла.

Відповідно до ч. 2, 3 ст. 22 Конституції України конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Згідно з юридичною позицією, викладеною в рішенні Конституційного суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/20053, зміст прав і свобод людини – це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку; обсяг прав людини – це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру; звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права; звуження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики (абзаци п'ятий, шостий пункту 4 мотивувальної частини).

Відповідно до абз. 5 п. 5 мотивувальної частини рішення Конституційного суду України від 28 квітня 2009 року № 9-рп/20094 при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя статті 22 Конституції України) (254к/96-ВР), інакше погіршується становище особи в суспільстві через обмеження прав і свобод, закріплених у законах України. Невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремої категорії осіб призводить до порушення принципів соціальної, правової держави, ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави.

Позицію щодо незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів неодноразово висловлював Конституційний Суд України. Так, згідно з висновками щодо тлумачення змісту статті 58 Конституції України, викладеними у рішеннях Конституційного Суду України від 13.05.1997 № 1-зп, від 09.02.1999 № 1-рп/99, від 05.04.2001 № 3-рп/2001, від 13.03.2012 № 6-рп/2012, закони та інші нормативно-правові акти поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття законами чи іншими нормативно-правовими актами чинності.

Закріплення принципу незворотності дії нормативно-правового акта у часі на конституційному рівні є гарантією стабільності суспільних відносин, у тому числі відносин між державою і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього закону чи іншого нормативно-правового акта (рішення Конституційного Суду України від 13.05.1997 № 1-зп).

Як висновок до зазначеного вище, **необхідно вкотре підкреслити ризик можливого всупереч Конституції України звуження прав вказаної категорії осіб шляхом позбавлення їх права на володіння житлом після припинення трудових відносин, оскільки, на час отримання такого житла особи були обізнані та розраховували на гарантії від Держави відносно службового житла.**

Таким чином, вважаємо, що законопроект №12377 потребує доопрацювання, а прийняття його у запропонованій редакції може обмежувати права суддів та працівників державних органів та установ системи правосуддя на житло.

Підсумовуючи наведене, просимо вашого сприяння у розгляді законодавцем питання щодо внесення змін до законопроекту № 12377 шляхом включення до нього гарантій для обмеження виселення суддів та працівників державних органів та установ системи правосуддя, які отримали службове житло на законних підставах.

Для цього пропонуємо, п.2 розд. IV «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту № 12377 після слів «Цей Закон застосовується до житлових відносин, що виникли після набрання ним чинності» доповнити таким:

«За особами, які на день набрання чинності Законом України «Про основні засади житлової політики» проживають у службовому житлі, зберігаються гарантії, передбачені статтею 125 Житлового кодексу України, які діяли на момент скасування Житлового кодексу України».

«За особами, які мали право на приватизацію житла на момент втрати чинності Закону України «Про приватизацію житлового фонду», зберігається це право».

Сподіваємося на вашу підтримку у вирішенні цього вкрай важливого питання.

Додатки: 1) проєкт ЗУ «Про основні засади житлової політики», реєстр. № 12377 на 37 арк.;
2) пояснювальна записка до законопроекту № 12377 на 6 арк.;
3) висновок ГНЕУ ВРУ від 22.01.2025 на 17 арк.

З повагою

Голова Східного апеляційного
господарського суду

Олексій КРЕСТЬЯНІНОВ

Голова Господарського суду
Донецької області

Олена СКОВОРОДИНА

Голова Господарського суду
Луганської області

Сергій ВІННІКОВ

Голова Господарського суду
Полтавської області

Сергій БЛЮСОВ

Голова Господарського суду
Харківської області

Наталія НОВІКОВА