



**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**  
**Р І Ш Е Н Н Я**  
**КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

**у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів  
України щодо відповідності Конституції України  
(конституційності) положень частини другої статті 135  
Житлового кодексу Української РСР**

м. К и ї в  
20 грудня 2019 року  
№ 12-р/2019

Справа № 1-26/2018(2572/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Тупицького Олександра Миколайовича – головуючого,  
Головатого Сергія Петровича,  
Городовенка Віктора Валентиновича,  
Завгородньої Ірини Миколаївни,  
Касмініна Олександра Володимировича,  
Колісника Віктора Павловича,  
Кривенка Віктора Васильовича,  
Лемака Василя Васильовича,  
Литвинова Олександра Миколайовича,  
Мельника Миколи Івановича,  
Мойсика Володимира Романовича – доповідача,  
Первомайського Олега Олексійовича,  
Саса Сергія Володимировича,  
Сліденка Ігоря Дмитровича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР.

Заслухавши суддю-доповідача Мойсика В.Р. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

**у с т а н о в и в:**

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 49 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР (далі – Кодекс).

У частині другій статті 135 Кодексу передбачено, що до членів житлово-будівельного кооперативу приймаються громадяни, які постійно проживають у даному населеному пункті (якщо інше не встановлено законодавством Союзу РСР і Української РСР) і перебувають на обліку бажаючих вступити до житлово-будівельного кооперативу та внесені до єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов або користуються правом позачергового прийому до членів кооперативу, а також громадяни, зазначені в частині першій статті 143, частині другій статті 145 і частині першій статті 146 Кодексу.

Автори клопотання стверджують, що встановлені у частині другій статті 135 Кодексу дискримінаційні умови для набуття членства в житлово-будівельних кооперативах порушують приписи статей 21, 22, 24, 26, 47 Конституції України і не відповідають сутнісним ознакам України як правової і демократичної держави, у якій діє принцип верховенства права.

2. Вирішуючи порушене в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

В Основному Законі України встановлено, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави

(частина друга статті 3); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга статті 22); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частини перша, друга статті 24). Відповідно до частини першої статті 64 Основного Закону України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

2.1. Права і свободи людини закріплено і в міжнародних договорах, які є частиною національного законодавства України у разі надання Верховною Радою України згоди на їх обов'язковість (частина перша статті 9 Конституції України). У Загальній декларації прав людини 1948 року передбачено право кожної людини на такий життєвий рівень, який є необхідним для підтримки здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, та зазначено, що необхідний життєвий рівень забезпечує, зокрема, житло (пункт 1 статті 25). Аналогічне положення міститься у пункті 1 статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, в якому закріплено обов'язок держав-учасників цього пакту вживати необхідних заходів для забезпечення здійснення такого права.

У Рішенні від 10 червня 2010 року № 15-рп/2010 Конституційний Суд України відзначав, що „право людини на житло є загально визнаним. Згідно з Конституцією України це право, як і інші конституційні права, є невідчужуваним, непорушним і рівним для всіх без будь-яких обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань,

статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частини перша, друга статті 24). Воно не може бути скасоване і обмежене, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина друга статті 22, частина перша статті 64 Основного Закону України)“ (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини); „гарантіями здійснення цього права є обов’язок створення державою умов, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду; надання державою та органами місцевого самоврядування відповідно до закону житла безоплатно або за доступну плату (частини перша, друга статті 47 Основного Закону України)“ (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

З аналізу положень другого речення частини першої, частини другої статті 47 Основного Закону України випливає, що право на житло може бути реалізоване у спосіб будівництва житла, придбання його у власність або взяття в оренду, а громадянами, які потребують соціального захисту, – у спосіб отримання соціального житла від держави або органів місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України наголошує, що Конституція України встановлює, зокрема у статті 47, різні способи реалізації права на житло і не пов’язує можливості реалізації цього права з постійним проживанням особи у тому чи іншому населеному пункті (з місцем проживання).

2.2. Одним із способів реалізації конституційного права на житло є його будівництво (або участь у будівництві), яке може забезпечуватися, зокрема, шляхом вступу суб’єктів цього права до житлово-будівельних кооперативів.

Згідно з Законом України „Про кооперацію“ від 10 липня 2003 року № 1087–IV зі змінами (далі – Закон № 1087) кооператив – це юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які добровільно об’єдналися на основі членства для ведення спільної господарської та іншої діяльності з

метою задоволення своїх економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування (абзац третій статті 2). Зі змісту частини другої статті 6 Закону № 1087 випливає, що кооперативи можуть мати різні завдання та характер діяльності, зокрема задоволення потреб його членів у житлі (житлово-будівельний кооператив).

Житлово-будівельний кооператив організовується з метою забезпечення житлом членів кооперативу і членів їх сімей шляхом будівництва багатоквартирного жилого будинку (будинків), а у випадках, передбачених законодавством, – одно- і двоквартирних жилих будинків садибного типу або багатоквартирного блокованого жилого будинку (будинків) з надвірними будівлями за власні кошти кооперативу з допомогою банківського кредиту, а також для наступної експлуатації та управління цим будинком (будинками).

Законодавче регулювання забезпечення громадян жилими приміщеннями в будинках житлово-будівельних кооперативів і користування ними регламентовано статтями 133–149 глави 5 Кодексу. За змістом положень частини другої статті 135 Кодексу однією з умов реалізації особою права на житло шляхом участі у житлово-будівельному кооперативі є її постійне проживання у відповідному населеному пункті.

Аналіз положень глави 5 Кодексу у їх системному зв'язку дає Конституційному Суду України підстави для висновку, що реалізація права на вступ до житлово-будівельного кооперативу, а отже, й конституційного права на житло шляхом участі особи у такому кооперативі, відповідно до оспорюваних положень Кодексу залежить від умови постійного проживання особи у конкретному населеному пункті.

2.3. За частиною першою статті 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

Вільне пересування і вибір місця проживання є гарантією свободи особи, умовами її професійного та духовного розвитку. У Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 Конституційний Суд України наголосив, що „серед

фундаментальних цінностей дієвої конституційної демократії є свобода, наявність якої у особи є однією з передумов її розвитку та соціалізації. Право на свободу є невід’ємним та невідчужуваним конституційним правом людини і передбачає можливість вибору своєї поведінки з метою вільного та всебічного розвитку, самостійно діяти відповідно до власних рішень і задумів, визначати пріоритети, робити все, що не заборонено законом, безперешкодно і на власний розсуд пересуватися по території держави, обирати місце проживання тощо“ (абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Право на свободу пересування і вибору місця проживання як невід’ємне право кожної людини закріплено також Загальною декларацією прав людини 1948 року (пункт 1 статті 13), Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 12), Протоколом № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (стаття 2). Стаття 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року закріплює правило, за яким здійснення права на свободу пересування і вибору місця проживання, вільно залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, не може зазнавати жодних обмежень, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для забезпечення громадського порядку, запобігання злочинам, для охорони здоров’я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб.

Зазначені положення Конституції України та міжнародних договорів дістали свій подальший розвиток і конкретизацію у Законі України „Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні“ від 11 грудня 2003 року № 1382–IV зі змінами (далі – Закон № 1382). Зокрема, у статті 2 Закону № 1382 закріплено гарантії особам на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні, а у його статтях 12, 13 визначено коло осіб, для яких може частково обмежуватися свобода їх пересування та вільний вибір місця проживання, а також території, на яких можуть запроваджуватися відповідні обмеження.

Конституційний Суд України на підставі системного аналізу положень Закону № 1382, який за його преамбулою відповідно до Конституції України

регулює відносини, пов'язані зі свободою пересування та вільним вибором місця проживання в Україні, дійшов висновку, що Закон № 1382 не передбачає можливості обмеження права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання людини залежно від реєстрації її місця проживання або постійного проживання у певному населеному пункті. Водночас Закон № 1382 містить спеціальне застереження, що „реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження“ (частина друга статті 2).

Таким чином, встановлена положеннями частини другої статті 135 Кодексу вимога щодо постійного проживання у даному населеному пункті як передумова реалізації особою свого конституційного права на житло, зокрема у спосіб вступу у члени житлово-будівельного кооперативу для його будівництва, не узгоджується з частиною першою статті 33 Конституції України, згідно з якою кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання.

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України вважає, що положення частини другої статті 135 Кодексу суперечать статті 21, частині другій статті 22, частині другій статті 24, частині першій статті 33, частині першій статті 47 Конституції України.

3. За юридичною позицією Конституційного Суду України „конституційні права і свободи є фундаментальною основою існування та розвитку Українського народу, а тому держава зобов'язана створювати ефективні організаційно-правові механізми для їх реалізації. Відсутність таких механізмів нівелює сутність конституційних прав і свобод, оскільки призводить до того, що вони стають декларативними, а це є неприпустимим у правовій державі“ (абзац четвертий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012).

Конституційний Суд України також наголошував, що обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що Кодекс прийнято до набуття чинності Конституцією України, а тому ряд його положень є такими, що нівелюють сутність конституційного права кожної особи на житло, не відповідають їй іншим конституційним засадам соціального, економічного розвитку Українського суспільства та держави, унеможливають вільне набуття кожним права приватної власності на житлові об'єкти відповідно до закону; положення преамбули Кодексу суперечать частинам першій, другій статті 15 Конституції України, згідно з якими суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова, тож їх слід привести у відповідність з вимогами Основного Закону України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151<sup>2</sup>, 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України

#### **в и р і ш и в:**

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР.



2. Положення частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.



**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ**