



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ

у справі за конституційною скаргою Приватного акціонерного товариства „Чернігівоблбуд“ щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту „б“ пункту 1 частини третьої статті 14 Закону України „Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків“

м. К и ї в
20 жовтня 2021 року
№ 7-р(II)/2021

Справа № 3-181/2020(440/20)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі:

Головатий Сергій Петрович (голова засідання),
Городовенко Віктор Валентинович,
Лемак Василь Васильович,
Мойсик Володимир Романович (доповідач),
Первомайський Олег Олексійович,
Сліденко Ігор Дмитрович,
Юровська Галина Валентинівна,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Приватного акціонерного товариства „Чернігівоблбуд“ щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту „б“ пункту 1 частини третьої статті 14 Закону України „Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків“ від 4 вересня 2008 року № 500–VI (Відомості Верховної Ради України, 2008 р., № 46, ст. 323) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Мойсика В.Р. та дослідивши матеріали справи, у тому числі позиції, що їх висловили Президент України

Зеленський В.О., Голова Верховної Ради України Разумков Д.О., Прем'єр-міністр України Шмигаль Д.А., Міністр юстиції України Малюська Д.Л., виконавчий директор Асоціації міст України Слобожан О.В., а також науковці Київського національного університету імені Тараса Шевченка – професор кафедри цивільного права, доктор юридичних наук Харченко Г.Г., доцент кафедри цивільного права, кандидат юридичних наук Михальнюк О.В., Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого – завідувачка кафедри цивільного права № 1, професор Борисова В.І., Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Приватне акціонерне товариство „Чернігівоблбуд“ (далі – „Чернігівоблбуд“) звернулося до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) підпункт „б“ пункту 1 частини третьої статті 14 Закону України „Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків“ від 4 вересня 2008 року № 500–VI зі змінами (далі – Закон № 500), яким передбачено, що включений до статутного капіталу товариства гуртожиток передається у власність територіальної громади без згоди власника гуртожитку за рішенням суду.

Таке примусове передавання гуртожитку в комунальну власність здійснюється в судовому порядку за позовом органів місцевого самоврядування в разі відмови власника гуртожитку від його передавання на добровільних (договірних) умовах (пункт 4 статті 5, пункт 19 статті 18 Закону № 500).

На думку „Чернігівоблбуд“, оспорюване положення Закону № 500 не відповідає частинам першій – п'ятій статті 41 Конституції України, оскільки допускає примусове відчуження об'єктів права приватної власності, а саме передання у комунальну власність гуртожитку, включеного до статутного

капіталу товариства, без згоди його власника за рішенням суду без попереднього і повного відшкодування вартості гуртожитку.

1.1. Зі змісту конституційної скарги та долучених до неї матеріалів убачається, що гуртожиток для малосімейних, введений в експлуатацію в грудні 1988 року, належить „Чернігівоблбуд“ на праві приватної власності.

Право приватної власності на гуртожиток „Чернігівоблбуд“ набув у зв'язку з приватизацією цілісного майнового комплексу, до якого належав і гуртожиток, на підставі договору купівлі-продажу комунального майна, укладеного 27 липня 1994 року між Фондом комунального майна та приватизації Чернігівської обласної ради народних депутатів та товариством покупців Чернігівського обласного проектного ремонтно-будівельного орендного підприємства „Чернігівоблбуд“, правонаступником якого є „Чернігівоблбуд“.

За чинним на час проведення приватизації Чернігівського обласного проектного ремонтно-будівельного орендного підприємства „Чернігівоблбуд“ законодавством України гуртожитки не були об'єктами державного житлового фонду, що підлягають приватизації громадянами України чи передаванню в комунальну власність, і могли бути включені до майна підприємств, які підлягали приватизації.

Чернігівська міська рада рішенням від 30 грудня 2013 року затвердила Програму передання гуртожитків у власність територіальної громади міста Чернігова та реалізації житлових прав мешканців гуртожитків на 2014–2015 роки, включивши до переліку і гуртожиток, що належить на праві приватної власності „Чернігівоблбуд“. Чернігівська міська рада листом від 15 квітня 2019 року запропонувала „Чернігівоблбуд“ надати згоду на передання гуртожитку в комунальну власність. Проте „Чернігівоблбуд“ відмовився надавати таку згоду.

Чернігівська міська рада звернулася до Господарського суду Чернігівської області з позовом до „Чернігівоблбуд“ про зобов'язання передати гуртожиток на безкомпенсаційній основі в комунальну власність територіальної громади

міста Чернігова. Позов було подано після того, як сторони не змогли дійти згоди щодо вирішення питання про передання гуртожитку в комунальну власність, у тому числі на компенсаційній основі.

Господарський суд Чернігівської області рішенням від 10 жовтня 2019 року, залишеним без змін постановою Північного апеляційного господарського суду від 15 січня 2020 року, позов задовольнив повністю.

Верховний Суд постановою від 7 липня 2020 року касаційну скаргу „Чернігівоблбуд“ залишив без задоволення, а судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій – без зміни.

„Чернігівоблбуд“ вважає, що застосування судами підпункту „б“ пункту 1 частини третьої статті 14 Закону № 500, на підставі якого було здійснено примусове передавання на безкомпенсаційній основі у власність територіальної громади гуртожитку, включеного до статутного капіталу „Чернігівоблбуд“, призвело до порушення права „Чернігівоблбуд“ на попереднє і повне відшкодування вартості майна, встановленого статтею 41 Конституції України.

1.2. У листі Голови Верховної Ради України зазначено, що „зміна законодавчого регулювання щодо порядку передачі у власність територіальних громад гуртожитків, включених до статутних капіталів товариств, якою було запроваджено можливість передачі на безкомпенсаційній основі, призвела до порушення сутнісного змісту права на власність“, „таке обмеження містить ознаки втручання у право власності та підлягає конституційному контролю у контексті найважливіших суверенних повноважень держави щодо легітимного втручання у реалізацію права власності, зважаючи на існування суспільних (громадських) інтересів, а також права регулювати використання власності“.

Президент України в листі до Конституційного Суду України, посилаючись на пояснювальну записку до проєкту Закону України про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків (реєстр. № 2009), ухваленого як Закон № 500, стверджує, що „необхідність прийняття законопроєкту обумовлена складною соціально-економічною ситуацією в

Україні та системними порушеннями житлових прав громадян, які вимушені мешкати в гуртожитках, недосконалістю правового регулювання на законодавчому рівні питань забезпечення житлових прав мешканців гуртожитків, негативними наслідками включення гуртожитків колишніх державних і комунальних підприємств до статутних капіталів (фондів) товариств (організацій), створених у процесі приватизації (корпоратизації), разом з мешканцями таких гуртожитків“. На його думку, оспорюване положення Закону № 500 „спрямоване на забезпечення реалізації проголошеного у статті 47 Конституції України права кожного на житло“.

2. Розв'язуючи порушені в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

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

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Основного Закону України).

Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом; громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним; примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості; примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в

умовах воєнного чи надзвичайного стану (частини перша – п'ята статті 41 Конституції України).

Кожен має право на житло; держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду; громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону (частини перша, друга статті 47 Основного Закону України).

Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод; конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частини друга, третя статті 22, частина перша статті 64 Основного Закону України).

Конституційний Суд України наголошує, що умову повного відшкодування власникові вартості об'єкта приватної власності в разі його примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності встановлено безпосередньо частиною п'ятою статті 41 Основного Закону України, а відтак це питання перебуває поза межами дискреційних повноважень Верховної Ради України; законодавець у межах своєї компетенції має лише забезпечити гарантії реалізації встановленої зазначеним положенням Конституції України умови.

3. Конституція України поклала на державу обов'язок забезпечувати захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання і встановила заборону протиправного позбавлення особи права власності (частина четверта статті 13, перше речення частини четвертої статті 41).

3.1. Конституційний Суд України зазначав, що юридична сутність статей 13 і 41 Конституції України полягає у проголошенні рівних можливостей володіння, користування і розпорядження власністю та гарантіях держави щодо

забезпечення захисту цих прав (абзац тринадцятий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002); держава визначає та рівним чином захищає всі форми власності; кожна з них може мати свої особливості, пов'язані із законодавчо визначеними умовами та підставами виникнення або припинення права власності (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002); правовий статус суб'єктів права різних форм власності ґрунтується на єдиних конституційних принципах; разом з тим правовий статус кожного з них має особливості, що і характеризують того чи іншого суб'єкта права власності як такого; держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності як у тому, що є загальним для них, так і в його особливостях відповідно до законів, дія яких на них поширюється (абзац третій підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003); непорушність права власності означає передусім невтручання будь-кого у здійснення власником своїх прав щодо володіння, користування та розпорядження майном, заборону будь-яких порушень прав власника щодо його майна всупереч інтересам власника та його волі (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 11 листопада 2004 року № 16-рп/2004); визнання, дотримання й захист права власності є обов'язком держави (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2008 року № 24-рп/2008).

3.2. Відповідно до Конституції України ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості; примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (перше речення частини четвертої, частина п'ята статті 41).

За юридичною позицією Конституційного Суду України з системного аналізу положень статей 13 і 41 Конституції України випливає, що право власності може бути обмежено (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 10 жовтня 2001 року № 13-рп/2001); право власності не є абсолютним, тобто може бути обмежене, однак втручання в це право може здійснюватися лише на підставі закону з дотриманням принципу юридичної визначеності та принципу пропорційності, який вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства; при обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть вважатися такі заходи, які є менш обтяжливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів (абзац сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019).

Зважаючи на приписи статті 41 Конституції України щодо захисту права власності та меж здійснення цього права, Конституційний Суд України враховує статтю 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Перший протокол), якою гарантовано право на мирне володіння майном, а також бере до уваги практику тлумачення цієї статті Європейським судом із прав людини.

Згідно з абзацом першим статті 1 Першого протоколу кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений його власності інакше як в інтересах суспільства й на умовах, що їх передбачено законом і загальними принципами міжнародного права.

Так, у рішенні в справі „*Максименко та Герасименко проти України*“ від 16 травня 2013 року (заява № 49317/07) Європейський суд із прав людини зазначив:

– «...стаття 1 Першого протоколу містить три окремі норми: перша норма, що її сформульовано в першому реченні абзацу першого та має загальний характер, проголошує принцип мирного володіння своїм майном; друга, що міститься в другому реченні абзацу першого допускає позбавлення особи її

власності і встановлює для цього певні умови; третя норма, викладена в абзаці другому, визнає, що державам надано право, з-поміж іншого, користування майном відповідно до загального інтересу. Однак ці три норми не є пов'язаними одна з одною: друга і третя норми стосуються певних випадків втручання в право мирного володіння майном і, отже, їх слід тлумачити в світлі загального принципу, закладеного в першій нормі (див., наприклад, рішення у справі „*Scordino v. Italy (№ 1)*“ [ВП], заява № 36813/97, § 78)» (§ 49);

– «щоб відповідати статті 1 Першого протоколу, захід втручання має відповідати трьом основним умовам: його має бути здійснено „на умовах, визначених приписами права“, що виключає будь-яку свавільну дію з боку органів державної влади, він має відповідати „інтересові суспільства“ і забезпечувати справедливий баланс між правами власника та інтересами суспільства (див. рішення у справі „*Vistiņš and Perepjolkins v. Latvia*“ (<...>) [ВП], заява № 71243/01, § 94, від 25 жовтня 2012 року)» (§ 51);

– „...для того, щоб втручання вважалось таким, що відповідає статті 1 Першого протоколу, воно має бути правомірним. Однак самого існування юридичної підстави в національному праві недостатньо для дотримання принципу правомірності – тут набагато більше важить якість застосованих норм права“ (§ 52);

– «навіть якщо втручання у право мирного володіння майном є правомірним і його здійснено задля публічного інтересу, воно завжди має забезпечувати „справедливий баланс“ між потребами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи. Зокрема, має бути розумне співвідношення пропорційності між застосованими засобами та метою, що її прагнуть досягти за допомогою будь-якого заходу, яким особу позбавляють майна (див. рішення у справі „*Scordino v. Italy (№ 1)*“, § 93)» (§ 60).

Таким чином, як на конституційному рівні, так і на рівні міжнародних договорів, які є частиною національного законодавства України в разі надання Верховною Радою України згоди на їх обов'язковість (частина перша статті 9 Конституції України), встановлено можливість обмеження права власності з

урахуванням інтересів суспільства, зокрема й у зв'язку з потребою забезпечення захисту інших конституційних прав громадян, зокрема права на житло.

4. Основний Закон України гарантує кожному право на житло, а створення умов, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду, покладає на державу (частина перша статті 47).

Житло є складовим елементом достатнього життєвого рівня, право на який має кожен (стаття 48 Конституції України, пункт 1 статті 25 Загальної декларації прав людини 1948 року, пункт 1 статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року).

Україна має зобов'язання гарантувати право на житло і на міжнародному рівні. Так, відповідно до пунктів 1, 2 статті 31 Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 року держава зобов'язується вживати заходів, спрямованих на сприяння доступові до житла належного рівня та запобігання бездомності, її скорочення з метою поступової ліквідації.

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 (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019).

Одним із способів реалізації права на житло (підставою набуття права власності на житло) є його приватизація. Юридичні основи приватизації державного житлового фонду, його подальшого використання і утримання визначені Законом України „Про приватизацію державного житлового фонду“ від 19 червня 1992 року № 2482–XII зі змінами (далі – Закон № 2482). Відповідно до абзацу другого преамбули Закону № 2482 „метою приватизації державного

житлового фонду є створення умов для здійснення права громадян на вільний вибір способу задоволення потреб у житлі, залучення громадян до участі в утриманні і збереженні існуючого житла та формування ринкових відносин“.

Згідно з пунктом 2 статті 2 Закону № 2482 в редакції до внесення змін Законом № 500 кімнати в гуртожитках не підлягали приватизації.

Задля виконання обов'язку держави щодо надання житла громадянам, які потребують соціального захисту, 2008 року було ухвалено Закон № 500, який дозволив громадянам, що не мають власного житла, не використали права на безоплатну приватизацію державного житлового фонду і протягом тривалого часу на юридичних підставах, визначених законом, фактично мешкають у гуртожитках, призначених для проживання одиноких громадян або для проживання сімей, приватизувати кімнати в гуртожитках. Як вбачається з пояснювальної записки до проекту Закону України про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків (реєстр. № 2009), ухваленого як Закон № 500, його метою було створення на законодавчому рівні сприятливих умов для соціально незахищених та вразливих категорій громадян, зокрема тих, які постійно та на законних підставах мешкають (проживають) у гуртожитках, призначених для проживання одиноких громадян та малозабезпечених сімей, які перебували чи продовжують перебувати в трудових відносинах з підприємствами, установами та організаціями, що надали їм гуртожитки для тимчасового проживання, але фактично тривалий час проживають у таких гуртожитках постійно, для практичної реалізації ними конституційного права на житло, тобто для набуття такими громадянами власного помешкання та припинення порушень їх житлових прав (абзац перший пункту 2).

Відповідно до пункту 2 статті 1¹ Закону № 500 гуртожитки, включені до статутних капіталів, – гуртожитки, збудовані за радянських часів (до 1 грудня 1991 року) за загальнодержавні кошти (у тому числі за кошти державних і колективних підприємств та організацій), що були включені до статутних капіталів (фондів) господарських товариств та інших організацій, створених під час приватизації (корпоратизації) колишніх державних (комунальних) підприємств (організацій), у тому числі ті, що в подальшому були передані до

статутних капіталів (фондів) інших юридичних осіб або відчужені в інший спосіб, визначений законом.

Сфера дії Закону № 500 поширюється на гуртожитки, що є об'єктами права державної та комунальної власності, крім гуртожитків, що перебувають у господарському віданні чи в оперативному управлінні військових частин, закладів, установ та організацій Національної гвардії України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, Державної спеціальної служби транспорту, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Державної кримінально-виконавчої служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій (крім тих, що знаходяться поза межами військових частин, закладів, установ, організацій), державних навчальних закладів (крім тих, яким надано статус гуртожитків сімейного типу та призначених для проживання сімей викладачів і працівників), Національної академії наук України (крім тих, яким надано статус гуртожитків сімейного типу та призначених для проживання сімей); дія Закону № 500 не поширюється на гуртожитки, побудовані або придбані за радянських часів (до 1 грудня 1991 року) приватними або колективними власниками за власні або залучені кошти (крім гуртожитків, що були включені до статутних капіталів організацій, створених під час приватизації чи корпоратизації, у тому числі тих, що в подальшому були передані до статутних капіталів інших юридичних осіб або відчужені в інший спосіб) (частини третя, четверта статті 1 Закону № 500).

Закон № 500 пов'язує можливість реалізації громадянами права на житло шляхом приватизації жилих приміщень у гуртожитках виключно з перебуванням таких гуртожитків у власності територіальних громад; мешканці гуртожитку, які на юридичних підставах, визначених Законом № 500, проживають у гуртожитках, на які поширюється дія Закону № 500 (державної форми власності, а також у гуртожитках, включених до статутних капіталів товариств, у тому числі тих, що в подальшому були передані до статутних капіталів інших

юридичних осіб або відчужені в інший спосіб), набувають право на приватизацію жилих приміщень у таких гуртожитках лише після їх передання у власність відповідної територіальної громади (стаття 4 Закону № 500).

Отже, за Законом № 500 громадяни можуть реалізувати конституційне право на житло шляхом приватизації жилих приміщень в гуртожитках лише за умови перебування останніх у комунальній власності (власності територіальної громади).

5. Конституційний Суд України в Рішенні від 9 листопада 2011 року № 14-рп/2011 вказав, що „приватизація є підставою набуття права власності на об’єкти державного майна“, „приватизація, купівля-продаж, спадкування, інші цивільно-правові угоди є однаковими юридично значимими підставами набуття права власності“ (перше речення абзацу шостого, абзац восьмий пункту 2 мотивувальної частини).

Досліджуючи питання, порушене в конституційній скарзі, Конституційний Суд України вважає за потрібне проаналізувати розвиток юридичного регулювання відносин приватизації державного майна і державного житлового фонду в Україні з метою з’ясування впливу вказаних процесів на визначення форми власності на гуртожиток.

Згідно з положеннями Закону України „Про приватизацію майна державних підприємств“ від 4 березня 1992 року № 2163–ХІІ (далі – Закон № 2163) у первинній редакції, яка була чинною на час проведення приватизації Чернігівського обласного проектного ремонтно-будівельного орендного підприємства „Чернігівоблбуд“, до об’єктів державної власності, що підлягають приватизації, належать майно підприємств, цехів, виробництв, діляниць, інших підрозділів, що виділяються в самостійні підприємства і є єдиними (цілісними) майновими комплексами (абзаци перший, другий частини першої статті 5); дія Закону № 2163 не поширюється на приватизацію об’єктів державного земельного та житлового фондів, а також об’єктів соціально-культурного призначення, за винятком тих, які належать

підприємствам, що приватизуються (абзаци перший, другий частини другої статті 3); товариству покупців, створеному працівниками підприємства, яке стало власником свого підприємства в результаті викупу підприємства, купівлі його на аукціоні, за конкурсом, придбання 51 і більше відсотків акцій, за його згодою відповідний державний орган приватизації безоплатно передає об'єкти соціально-побутового призначення, створені за рахунок коштів фонду соціального розвитку (аналогічних фондів) зазначеного підприємства, із зменшенням ціни, за яку було придбано майно підприємства, на суму початкової ціни зазначеного майна; ці пільги поширено на викуп державного майна орендними підприємствами (частина друга статті 24).

У Законі № 2482 зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін і доповнень до Закону України „Про приватизацію державного житлового фонду“» від 22 лютого 1994 року № 3981–ХІІ, визначено, що державний житловий фонд – це житловий фонд місцевих рад народних депутатів та житловий фонд, який перебуває в повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, організацій, установ (частина друга статті 1); не підлягають приватизації, зокрема, кімнати в гуртожитках (пункт 2 статті 2); у разі банкрутства підприємств, зміни форми власності або ліквідації підприємств, установ, організацій, у повному господарському віданні яких перебуває державний житловий фонд, останній (крім гуртожитків) одночасно передається в комунальну власність відповідних міських, селищних, сільських рад народних депутатів (абзац другий пункту 9 статті 8).

Отже, на час, коли товариство покупців Чернігівського обласного проектного ремонтно-будівельного орендного підприємства „Чернігівоблбуд“ приватизувало цілісний майновий комплекс, до якого увійшов і гуртожиток, Законом № 2482 гуртожитки не були віднесені до об'єктів державного житлового фонду, на які згідно із Законом № 2163 не поширювалася приватизація в разі приватизації майна підприємства як цілісного майнового комплексу.

Гуртожитки передавалися у власність товариству покупців, створеному працівниками підприємства, на пільгових умовах.

Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про приватизацію державного майна“» від 18 травня 2000 року № 1724–III частину другу статті 24 Закону № 2163 було викладено в новій редакції:

„2. За рішенням державного органу приватизації об’єкти соціально-побутового призначення в разі відмови трудових колективів підприємств, що приватизуються, від приватизації цих об’єктів можуть передаватися у комунальну власність відповідних територіальних громад відповідно до законодавства. У разі неможливості утримання за рахунок коштів місцевого бюджету об’єктів соціально-побутового призначення, створених за рахунок коштів фонду соціального розвитку (аналогічних фондів) підприємства, що приватизується, а також за наявності згоди відкритого акціонерного товариства, створеного у процесі приватизації та корпоратизації на базі вказаного підприємства, зазначені об’єкти можуть передаватися у порядку, що встановлюється Фондом державного майна України, у безстрокове безоплатне користування такому товариству за умови їх цільового використання та належного утримання і без права продажу. Подальша приватизація таких об’єктів здійснюється відповідно до закону“.

Законом України „Про внесення змін до деяких законів України з питань забезпечення захисту житлових прав громадян, які проживають у гуртожитках“ від 3 березня 2005 року № 2453–IV до абзацу другого пункту 9 статті 8 Закону № 2482 було внесено зміни, згідно з якими гуртожитки вже було включено до державного житлового фонду, що має одночасно передаватися у комунальну власність відповідних міських, селищних, сільських рад народних депутатів у разі банкрутства підприємств, зміни форми власності або ліквідації підприємств, установ, організацій, у повному господарському віданні яких перебуває державний житловий фонд.

Кімнати в гуртожитках було віднесено законодавцем до об’єктів приватизації державного житлового фонду лише з 1 січня 2009 року – дня

набрання чинності Законом № 500, яким, крім того, „з метою захисту житлових прав мешканців гуртожитків, недопущення їх незаконного виселення із займаних ними на визначених цим Законом правових підставах жилих приміщень, недопущення відчуження гуртожитків, що будувалися за радянських часів (до 1 грудня 1991 року) за загальнодержавні кошти, запроваджується мораторій на виселення з гуртожитків мешканців (крім виселення мешканців гуртожитків за рішенням суду) та відчуження (крім передачі у комунальну власність відповідних міських, селищних, сільських рад відповідно до цього Закону) гуртожитків, що перебувають у повному господарському віданні або оперативному управлінні підприємств, організацій, установ незалежно від форми власності або увійшли до статутних фондів чи капіталів акціонерних чи колективних товариств (організацій), створених у процесі приватизації чи корпоратизації (у тому числі тих, що в подальшому були передані до статутних капіталів (фондів) інших юридичних осіб або відчужені в інший спосіб), з дня опублікування цього Закону до завершення виконання Загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад“ (абзац перший пункту 3 розділу VIII „Прикінцеві положення“).

Закон України „Про приватизацію державного і комунального майна“ від 18 січня 2018 року № 2269–VIII не поширював своєї дії на приватизацію об’єктів державного житлового фонду, у тому числі й гуртожитків (частина друга статті 3).

Зважаючи на викладене, Конституційний Суд України виходить з того, що гуртожиток було набуто Приватним акціонерним товариством „Чернігівоблбуд“ на підставі Закону № 2163 саме у власність.

6. За змістом пункту 4 статті 3 Закону № 500 забезпечення реалізації конституційного права на житло мешканців гуртожитків, на яких поширено дію Закону № 500, здійснюється з дотриманням такого підходу: гуртожитки, включені до статутних капіталів товариств, створених під час приватизації (корпоратизації), зокрема й ті, що їх у подальшому було передано до статутних

капіталів (фондів) інших юридичних осіб або відчужено в інший спосіб, передаються у власність територіальних громад відповідно до Загальнодержавної цільової програми передавання гуртожитків у власність територіальних громад з урахуванням особливостей, визначених Законом № 500.

6.1. Відповідно до статті 14 Закону № 500, якою врегульовано особливості передавання гуртожитків у власність територіальних громад, гуртожитки державної форми власності передаються в комунальну власність виключно на безкомпенсаційній основі (частина друга), а гуртожитки, включені до статутних капіталів товариств, може бути передано: на безкомпенсаційній основі – за згодою власника гуртожитку (за його власним рішенням) або без його згоди за рішенням суду (у випадку недосягнення домовленості щодо суми компенсації між власником гуртожитку та місцевою радою); на частково-компенсаційній основі – з виплатою компенсації в розмірі, визначеному відповідно до частини четвертої статті 14 Закону № 500 (за рішенням власника гуртожитку та місцевої ради в разі досягнення згоди між ними), або в меншому розмірі, встановленому рішенням суду відповідно до Цивільного кодексу України з урахуванням особливостей, визначених Законом № 500 (за позовом місцевої ради); на компенсаційній основі, за умови попередньої повної компенсації в розмірі, визначеному відповідно до частини четвертої статті 14 Закону № 500, – за згодою місцевої ради (за її рішенням за поданням власника гуртожитку) або без її згоди за рішенням суду за позовом власника гуртожитку (частина третя).

Тобто за Законом № 500 процедура (порядок) передавання у власність територіальної громади гуртожитків допускає різні варіанти та дає можливість у разі недосягнення домовленості між власником гуртожитку та відповідною місцевою радою оспорювати в суді державну частку в статутному капіталі власника гуртожитку, інші умови, які мають значення для визначення розміру компенсації.

Передавання гуртожитків, включених до статутних капіталів товариств, зокрема тих, що їх у подальшому було передано такими товариствами до

статутних капіталів інших юридичних осіб або відчужено в інший спосіб, у власність територіальних громад здійснюється на добровільних (договірних) умовах або, у разі відмови органів управління (уповноважених осіб) власника гуртожитку від такого передавання, – за рішенням суду за поданням органу місцевого самоврядування (пункт 4 статті 5 Закону № 500); органи місцевого самоврядування звертаються до суду з позовом про примусове передавання гуртожитків у належному стані у власність територіальної громади відповідно до Закону № 500 у разі відмови власника гуртожитку добровільно здійснити передавання гуртожитку згідно з пунктом 3 частини третьої статті 14 Закону № 500 (пункт 19 статті 18 Закону № 500).

6.2. В аспекті питання, що його порушив „Чернігівоблбуд“ у конституційній скарзі, Конституційний Суд України звертає увагу на зміну підходів законодавця до врегулювання способів передавання у власність територіальних громад гуртожитків, що їх включено до статутних капіталів товариств.

Зокрема, первинна редакція статті 14 Закону № 500 визначала, що передавання територіальним громадам гуртожитків, не віднесених до державного житлового фонду, у тому числі й тих, що перебувають у власності господарюючих суб'єктів, утворених у результаті корпоратизації чи приватизації колишніх державних та комунальних підприємств, а також тих, що перебувають у повному господарському віданні або оперативному управлінні державних, комунальних підприємств, установ, організацій, здійснюється на компенсаційній основі відповідно до порядку, що його затверджує Кабінет Міністрів України (частини перша, четверта).

Статтею 14 Закону № 500 у редакції Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків“ від 8 вересня 2011 року № 3716–VI було встановлено, що гуртожиток, який було включено до статутного капіталу товариства, утвореного під час приватизації

(корпоратизації), передається у власність територіальної громади, за умови попередньої повної компенсації вартості гуртожитку або безоплатно, за умови згоди на це власника гуртожитку (абзац перший частини третьої).

Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків“ від 5 квітня 2017 року № 1999–VIII текст статті 14 Закону № 500 викладено у новій редакції та встановлено концептуальні зміни в підході законодавця до врегулювання способів передавання гуртожитків, включених до статутних капіталів товариств, у власність територіальних громад. Частиною третьою статті 14 Закону № 500 встановлено такі способи передавання гуртожитків:

1) на безкомпенсаційній основі:

а) за згодою власника гуртожитку – за його рішенням;

б) без згоди власника гуртожитку – за рішенням суду;

2) на частково-компенсаційній основі:

а) на договірних засадах з виплатою компенсації в розмірі, визначеному частиною четвертою статті 14 Закону № 500, – за рішенням власника гуртожитку та рішенням відповідної місцевої ради;

б) відповідно до Цивільного кодексу України з урахуванням особливостей, визначених Законом № 500, у розмірі, меншому за розмір, визначений відповідно до частини четвертої статті 14 Закону № 500, – за рішенням суду за позовом місцевої ради;

3) на компенсаційній основі, за умови попередньої повної компенсації в розмірі, визначеному відповідно до частини четвертої статті 14 Закону № 500:

а) за згодою місцевої ради – за рішенням відповідної місцевої ради за поданням власника гуртожитку;

б) без згоди місцевої ради – за рішенням суду за позовом власника гуртожитку.

Потребу внесення змін законодавець обґрунтував наміром забезпечити конституційні гарантії права громадян України на отримання власного житла шляхом приватизації жилих приміщень у гуртожитках. Верховна Рада України,

проаналізувавши умови, за яких здійснювалося набуття права власності на гуртожитки, збудовані за загальнодержавні кошти за радянських часів (до 1 грудня 1991 року), а також соціальне питання щодо забезпечення реалізації конституційного права на житло мешканців таких гуртожитків, гарантованого статтею 47 Конституції України, ухвалила рішення про внесення зміни щодо передавання гуртожитків у власність територіальної громади у відповідний спосіб – безкомпенсаційний.

Системний аналіз наведених законодавчих положень дає Конституційному Судові України підстави для висновку, що законодавець, змінюючи редакцію статті 14 Закону № 500, послідовно обмежував права власників гуртожитків, що їх включено до статутних капіталів товариств, при передаванні таких гуртожитків у власність територіальних громад: від передання виключно на компенсаційній основі до запровадження можливості передання гуртожитку на повністю безкомпенсаційній основі за рішенням суду без згоди власника гуртожитку.

Конституційний Суд України вважає, що запроваджені зміни могли б бути виправданими в разі забезпечення справедливого балансу між інтересами суспільства (забезпечення реалізації конституційного права на житло мешканцями гуртожитків) та вимогами Основного Закону України щодо захисту права власності (прав власників таких гуртожитків).

7. Конституційний Суд України, досліджуючи питання щодо захисту права власності, виходить із такого.

7.1. Згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України, що є значущими для цієї справи:

– „відповідно до статті 8 Основного Закону держави в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Одним із проявів цього конституційного принципу є непорушність права приватної власності та недопустимість протиправного позбавлення такого права“ (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2008 року № 24-рп/2008).

– „конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Основного Закону України). Конституційний Суд України наголошує, що встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним“ (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009);

– „обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, 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 наголошує, що держава зобов'язана не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень конституційних прав, а й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожною особою, яка перебуває під її юрисдикцією. З цією метою законодавець та інші органи публічної влади повинні запроваджувати таке юридичне регулювання, що має відповідати конституційним нормам і принципам, та створювати механізми для ефективного захисту конституційних прав і свобод“ (абзац шостий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019);

– „Конституційний Суд України звертає увагу, що при обмеженні права власності в інтересах суспільства необхідними є не будь-які менш обтяжливі для прав і свобод осіб заходи, а ті з них, які здатні досягти легітимної мети на тому

самому якісному рівні“ (перше речення абзацу першого підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 21 липня 2021 року № 3-р(II)/2021).

7.2. Конституційний Суд України бере до уваги і практику Європейського суду з прав людини, згідно з якою в разі невиправданого втручання держави в право особи мирно володіти своїм майном у держави виникає зобов'язання відшкодувати такій особі завдану їй шкоду.

Так, у рішенні в справі *„Максименко та Герасименко проти України“* від 16 травня 2013 року (заява № 49317/07) Європейський суд із прав людини зазначив, що він „не може не взяти до уваги той факт, що заявники не одержали відшкодування шкоди, завданої позбавленням майна... На думку Суду, навіть припускаючи, що ...втручання ґрунтувалося на чітких і передбачних приписах національного права і мало на меті захист житлових прав інших осіб, той факт, що заявники, які були добросовісними набувачами, не змогли одержати відшкодування втрат, яких вони зазнали внаслідок непослідовних і помилкових рішень органів державної влади, становить для них непропорційний тягар“ (§ 68, § 69).

У рішенні в справі *«Фонд „Батьківська турбота“ проти України»* від 9 жовтня 2018 року (заява № 5876/15), яка стосувалася позбавлення заявника за рішенням суду належного йому майна, Європейський суд із прав людини насамперед установив, що оспорюване майно санаторію, яке перебувало на балансі заявника, було набуто ним „добросовісно“, не ставивши під сумнів потребу відшкодування шкоди заявникові, дійшов висновку, що „втручання в майнові права заявника, крім того, що воно викликало серйозні сумніви щодо його правомірності, як це зазначено у параграфі 57, поклато на заявника непропорційний тягар з огляду на визнання недійсним його права власності на майно за наведених обставин. Отже, було порушено статтю 1 Першого протоколу“ (§ 64).

У низці рішень Європейський суд із прав людини виснував, що баланс між загальним і суспільним інтересом та вимогами захисту індивідуальних

основоположних прав зазвичай досягається тоді, коли відшкодування особі, яку було позбавлено майна, обґрунтовано пов'язане з його „ринковою“ вартістю, визначеною на час позбавлення майна (рішення у справі „*Pincová and Pinc v. Czech Republic*“ від 5 листопада 2002 року (заява № 36548/97) § 53; у справі „*Gashi v. Croatia*“ від 13 грудня 2007 року (заява № 32457/05), § 41; у справі „*Vistiņš and Perepjolkins v. Latvia*“ від 25 жовтня 2012 року (заява № 71243/01), § 111); „умови відшкодування... є суттєвими для оцінювання того, чи оспорений справедливий захід не порушує потрібного балансу і, зокрема, чи цей захід не накладає непропорційного навантаження на заявників“ (рішення у справі „*The Holy Monasteries v. Greece*“ від 9 грудня 1994 року (заяви № 13092/87, № 13984/88), § 71; у справі „*Platakou v. Greece*“ від 11 січня 2001 року (заява № 38460/97), § 55).

У рішенні в справі „*Кривенький проти України*“ від 16 лютого 2017 року (заява № 43768/07) Європейський суд із прав людини „знову наголошує, що позбавлення власності без виплати суми, обґрунтовано пов'язаної з її вартістю, зазвичай призводить до недотримання потрібного справедливого балансу між потребами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи і становить непропорційний тягар для заявника“ (§ 45).

У рішенні в справі «„*Україна-Тюмень*“ проти України» від 20 травня 2010 року (заява № 22603/02) Європейський суд із прав людини «вважає, що допущене в цій справі втручання в права заявника, гарантовані статтею 1 Першого протоколу, є порівнянним із „особливим різновидом позбавлення права власності на майно“, адекватна компенсація за що має відповідати ринковій вартості майна на час позбавлення» (§ 27).

У рішенні в справі „*James and Others v. the United Kingdom*“ від 21 лютого 1986 року (заява № 8793/79) Європейський суд із прав людини зазначив, що «позбавлення майна без сплати загальної суми, яка розумно відповідає його вартості, звичайно становить непропорційне втручання, яке не можна вважати виправданим за статтею 1 Першого протоколу. Однак ця стаття не гарантує права

на повну компенсацію за всіх обставин. Легітимні цілі „публічного інтересу“, що їх переслідують заходами економічної реформи або заходами, призначеними для досягнення більшої соціальної справедливості, можуть вимагати меншого ніж повне відшкодування ринкової вартості» (§ 54).

Отже, згідно з практикою Європейського суду з прав людини виплата компенсації за майно є суттєвим фактором при оцінці наявності справедливої рівноваги між інтересами суспільства та приватних осіб; така компенсація має бути обґрунтовано пов'язаною з вартістю майна на час його відчуження.

Натомість відповідно до частини четвертої статті 14 Закону № 500 розмір компенсації вартості гуртожитків, що їх передають згідно з Законом № 500 у власність територіальних громад на частково-компенсаційній або компенсаційній основі, розраховується відповідно до вартості гуртожитків, за якою їх було включено до статутних капіталів товариств.

Наведене дає Конституційному Судові України підстави для висновку, що встановлений Верховною Радою України спосіб реалізації конституційного права на житло мешканців гуртожитків та намагання держави мінімізувати на рівні національного законодавства певні фінансові витрати на компенсації власникам гуртожитків призвели до диспропорції між суспільно значущою метою (забезпечення житлових прав мешканців гуртожитків) та юридичними механізмами, які було використано задля її досягнення.

8. Конституційний Суд України, розглядаючи цю справу, дійшов висновку про те, що має бути дотримано справедливого балансу між гарантією захисту права приватної власності, зокрема і від примусового відчуження без дотримання умови попереднього і повного відшкодування її вартості (частина п'ята статті 41 Конституції України), та конституційним правом осіб, які проживають у гуртожитках, на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг та житло (стаття 48 Конституції України).

Такий справедливий баланс впливає з вимог статті 47 Основного Закону України: „кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду“ (частина перша); „громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону“ (частина друга); „ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду“ (частина третя).

Законодавець зобов'язаний ураховувати те, що людина та гідні умови її життя є метою та осердям конституційного ладу України, визнаються найвищою цінністю (преамбула, частина перша статті 3 Конституції України).

Із наведеного випливає, що законодавець не може вдаватися до такого законодавчого регулювання, яке уможливило б примусове позбавлення осіб житла виключно через зміну власника гуртожитку, що могло б поставити осіб та членів їх сімей у винятково складне соціальне становище, не сумісне з їх людською гідністю – однією з засадничих цінностей конституційного ладу України.

9. Конституційний Суд України дійшов висновку, що підпункт „б“ пункту 1 частини третьої статті 14 Закону № 500, яким передбачено примусове передання на безкомпенсаційній основі в комунальну власність гуртожитку, що його включено до статутного капіталу товариства, яке є власником такого гуртожитку, суперечить приписам частин першої, другої статті 8, частини третьої статті 22, частин першої, четвертої, п'ятої статті 41 Конституції України.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“

Конституційний Суд України**у х в а л и в:**

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), підпункт „б“ пункту 1 частини третьої статті 14 Закону України „Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків“ від 4 вересня 2008 року № 500–VI зі змінами.

2. Підпункт „б“ пункту 1 частини третьої статті 14 Закону України „Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків“ від 4 вересня 2008 року № 500–VI зі змінами, визнаний неконституційним, утрачає 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“.

