



УВКПЛ/ММПЛУ

Інформаційна записка

Соціальне житло у Криму

1. У цій інформаційній записці стисло викладено розвиток подій у сфері прав на житло, задокументованих УВКПЛ/ММПЛУ у 2020 році. Вона ґрунтується на інформації, отриманій з реєстрів судових рішень Російської Федерації та інших відкритих джерел, а також на результатах аналізу російських законів, що застосовуються в Автономній Республіці Крим та місті Севастополь (далі – «Крим»).
2. Право на достатнє житло як елемент права на достатній життєвий рівень¹, передбачає, що кожна людина повинна володіти певним ступенем гарантій користування житлом, який надає правовий захист від примусового виселення². Випадки примусового виселення є *prima facie* несумісними з вимогами міжнародного права в галузі прав людини й можуть бути виправдані тільки за найбільш виняткових обставин³.
3. Забезпечуючи реалізацію права на житло, держави не мають права дискримінувати осіб за ознакою національного чи соціального походження⁴. Щодо цього УВКПЛ зазначає, що Спеціальний доповідач із питання про достатнє житло сформулювала керівні принципи, в яких викладені ключові елементи, необхідні для ефективного здійснення права на житло. Ці принципи побудовані на чинних нормах у галузі прав людини та рекомендаціях, наданих Спеціальним доповідачем у своїх офіційних доповідях. Стосовно принципу недопущення дискримінації вищезгаданий документ передбачає, що «держави повинні заборонити всі форми дискримінації у житловій сфері з боку державних або приватних суб'єктів і гарантувати не тільки формальну, а й фактичну рівність» і що «право на рівність вимагає, щоб житло і пов'язані з ним

¹ Див. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, ст. 11(1).

² Комітет Організації Об'єднаних Націй з економічних, соціальних і культурних прав, Зауваження загального порядку № 4, E/1992/23, пп. 1 та 8(а).

³ Там само, п. 18.

⁴ Див. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, ст. 2.

соціальні програми на практиці не призводили до дискримінаційних наслідків»⁵.

4. Згідно з законодавством України особи, які потребують соціального захисту, зокрема малозабезпечені та особи з інвалідністю, мають право на соціальне житло⁶. Соціальне житло – це особлива категорія пільгового житла, що зазвичай перебуває у державній чи комунальній власності. Соціальне житло, як правило, надається наймачам на підставі спеціальних договорів найму⁷, які зазвичай укладаються на необмежений термін. До інших форм житла, надаваних державою, відносяться службове житло⁸ та соціальні гуртожитки. Перше зазвичай надається українським державним службовцям, поліцейським і військовослужбовцям, місце проживання котрих розташовано далеко від місця їхньої роботи або несення служби, а також членам їхніх сімей, тоді як соціальні гуртожитки призначаються як місце тимчасового проживання для найбільш уразливих категорій громадян, які очікують надання соціального житла.
5. Після широкомасштабної націоналізації українського державного, муніципального і приватного нерухомого майна в Криму⁹ органи державної влади Російської Федерації у 2016 році ініціювали ретроспективну перевірку законності виділення соціального та іншого державного житла, наданого мешканцям Криму до початку окупації. Крім того, всі наймачі, які проживають у соціальному житлі в Криму на підставі договорів найму, укладених відповідно до законодавства України, були зобов'язані укласти нові договори соціального найму згідно з російським законодавством. Ці заходи негативно позначилися на громадянах України, які мешкають у Криму без російських паспортів (зокрема тих, хто відмовився прийняти російське громадянство, і тих, хто не відповідав критеріям його надання): вони втратили право на соціальне житло на підставі російського законодавства¹⁰, згідно з яким укладати договори соціального найму мають право тільки громадяни Росії¹¹. Ще однією категорією громадян, проживання котрих було поставлено під загрозу, стали колишні українські державні службовці, працівники державних закладів освіти та військовослужбовці, які продовжували проживати у наданому державою житлі в Криму після звільнення.
6. За результатами вищезгаданої перевірки органи державної влади Російської Федерації у Криму впродовж 2016-2019 років ініціювали

⁵ Див. Спеціальний доповідач із питання про достатнє житло, Керівні принципи здійснення права на достатнє житло, Керівний принцип № 8, пп. 48 а) та b), текст доступний за посиланням <https://undocs.org/en/A/HRC/43/43>

⁶ Див. Закон України № 3334-IV від 12 січня 2006 р. «Про житловий фонд соціального призначення».

⁷ «Договір найму соціального житла».

⁸ «Службове житло».

⁹ Див. Доповідь Генерального секретаря ООН, 2019 р. (A/74/276), п. 54, текст доступний за посиланням <http://undocs.org/A/74/276>

¹⁰ Див. ч. 5 ст. 49 Житлового кодексу Російської Федерації.

¹¹ Якщо міжнародною угодою не передбачено інше.

щонайменше 73 судові провадження з метою виселення наймачів, які почали проживати у соціальному та іншому наданому державою житлі задовго до окупації. 45 із цих справ, що стосуються 78 осіб (28 чоловіків, 41 жінки, 9 дітей – 6 хлопчиків і 3 дівчаток), закінчилися прийняттям рішень про виселення¹². Крім того, у 30 інших випадках 35 наймачів-мешканців Криму (16 чоловіків, 17 жінок і двоє дітей) подали позови до органів державної влади Російської Федерації щодо відмови в укладенні договору соціального найму за російським законодавством. Суд відхилив їх вимоги, створивши, таким чином, загрозу прийняття рішень про виселення вищезгаданих осіб. УВКПЛ зауважує, що органи влади обґрунтували рішення про виселення, а також відмову укласти договори соціального найму цілою низкою причин, як-от відсутність із боку наймача документального підтвердження законності первісного виділення соціального житла, завершення несення служби чи припинення працевлаштування наймачів, відсутність штампів реєстрації у паспортах наймачів і формальні зміни статусу нерухомості, з незалежних від наймача причин (наприклад, передача будівлі з комунальної до державної власності й навпаки).

7. У порушення міжнародного права в галузі прав людини суди ретроспективно застосовували положення російського законодавства про житло під час оцінки законності виділення державного житла, відмовлялися застосовувати норми про позовну давність, зазвичай застосовувані в таких випадках, і не проводили жодного аналізу сумірності виселення та його відповідності законній меті¹³.
8. У 2020 році УВКПЛ задокументувало випадок, у якому чоловікові було наказано звільнити соціальне житло у Сімферополі у травні 2019 року після того, як у 2017 році померла його співмешканка, незважаючи на те, що вони вдвох проживали у спірному житлі впродовж останніх 15 років. Російські органи влади стверджували, що чоловік не має права проживати у тій квартирі, оскільки договір найму був укладений з його співмешканкою, але не з ним. УВКПЛ зазначає, що в даному випадку суд не розглянув питання, які стосуються прав вищезгаданого чоловіка на житло, зокрема питання про те, чи мав він альтернативне житло у Криму, і проігнорував факт достатнього та безперервного зв'язку чоловіка з цією квартирою, що вказував на те, що дане житло було домівкою чоловіка. УВКПЛ відзначає також, що Комітет з економічних, соціальних і культурних прав (КЕСКП) у своєму Зауваженні загального порядку про право на достатнє житло заявив: «Незалежно від виду проживання, всі

¹² Більшість цих справ стосувалася службового житла (тобто житла, наданого сім'ям державних службовців і військовослужбовців), включно з гуртожитками, і соціального житла.

¹³ Ст. 8 Європейської конвенції з прав людини, наприклад, охоплює право на повагу до житла і захищає громадян від втручання з боку органів державної влади. Її положення вимагають, щоб будь-яка людина, якій загрожує небезпека залишитися без свого житла, мала право на визначення сумірності вищезгаданого заходу незалежним судом з урахуванням відповідних принципів, передбачених ст. 8. Див., зокрема, «Йорданова та інші проти Болгарії» (*Yordanova and Others v. Bulgaria*), № 25446/06, § 122, 24 квітня 2012 р., і справа «Вінтерштейн та інші проти Франції» (*Winterstein and Others v. France*), № 27013/07, § 156, 17 жовтня 2013 р.

особи повинні користуватися певними гарантіями правового захисту від примусового виселення, переслідування та інших загроз. Отже, держави-учасниці повинні вжити термінових заходів, спрямованих на надання правового забезпечення проживання тим особам і домашнім господарствам, які у даний час позбавлені такого захисту»¹⁴.

9. УВКПЛ задокументувало ще один схожий випадок, що трапився у квітні 2018 року, в якому колишньому українському військовослужбовцеві було наказано звільнити квартиру у Ялті, після того, як ця квартира була націоналізована Російською Федерацією й передана у користування військовій частині. Суд постановив, що виділення міською радою у січні 2012 року даної квартири наймачеві було незаконним¹⁵. В черговий раз суд не дослідив пропорційність виселення. Зокрема, він не врахував той факт, що квартира, про яку йдеться, належить до державної власності України, а наймач, український військовослужбовець у відставці, відкрито проживав там більше шести років, підтримував її в належному стані і відремонтував її своїм коштом. При цьому він не мав альтернативного житла в Криму. Саме ці фактори, як правило, повинні враховуватися у будь-якому аналізі пропорційності заходів, що вживаються¹⁶. Даний випадок суперечить також зауваженням КЕСКП щодо активних заходів, які повинні здійснюватися державами для надання гарантій доступу до житла особам, позбавленим такого захисту¹⁷.
10. Ще в одному випадку, у квітні 2018 року, Верховний суд Криму прийняв рішення про виселення колишнього викладача професійно-технічного училища в Євпаторії з державної службової квартири в соціальному гуртожитку, в якій він мешкав разом із трьома членами своєї сім'ї з 1990 року. Після окупації Криму будівля гуртожитку була націоналізована Російською Федерацією та передана у користування професійно-технічному училищу. Суд постановив, що відповідачі не мали права проживати в даній квартирі, оскільки ніхто з них на той момент не працював і не навчався у вищезгаданому училищі. УВКПЛ зазначає, що суд із невідомих причин відмовився застосувати норму про позовну давність, яка поширюється на такі випадки, проігнорував той факт, що квартира була виділена колишньому викладачеві 28 років тому, і не розглянув варіанти альтернативного житла. Як згадано вище, ці фактори зазвичай повинні враховуватися у будь-якому аналізі пропорційності

¹⁴ Див. Зауваження загального порядку № 4 – Право на достатнє житло (п. 1 ст. 11 Пакту), п. 8(а).

¹⁵ Як стверджував суд, міська рада не оформила факт виділення житла офіційним рішенням або ордером на це житло.

¹⁶ Як приклад слід згадати справу «Коннорс проти Сполученого Королівства» (*Connors v. UK*), (2005) 40 EHRR 9, у якому йшлося про виселення ромів місцевим органом влади з місця їх проживання за таких обставин, що заявнику не було надано можливості оскаржити твердження, висловлені проти нього в ході процесу виселення. Європейський суд із прав людини постановив, що «виселення заявника та його сім'ї з об'єкта місцевого органу влади не було забезпечено обов'язковими процедурними гарантіями, а саме вимогою про надання належного обґрунтування такого серйозного посягання на його права і, отже, не може вважатися виправданим «гострою суспільною необхідністю» або сумірним законній цілі, що переслідується. Таким чином, має місце порушення статті 8 Конвенції».

¹⁷ Як зазначено вище у п. 8.

заходів, що вживаються. Даний випадок суперечить також зауваженням КЕСКП щодо активних заходів, які повинні здійснюватися державами для надання гарантій доступу до житла, позбавленим такого захисту¹⁸.

11. У всіх випадках, розглянутих вище, потерпілим не була виплачена компенсація і не було надано альтернативне житло.
12. УВКПЛ/ММПЛУ закликає владу Російської Федерації у Криму дотримуватися права всіх кримських мешканців на достатнє житло і забезпечити, щоб надання доступу до соціального житла відповідало принципіві недопущення дискримінації.

¹⁸ Там само.