

**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**

**РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним зверненням  
громадянки Власової Ганни Іванівни  
щодо офіційного тлумачення положення пункту 5 статті 5  
Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду»  
(справа про безоплатну приватизацію житла)

м. Київ  
10 червня 2010 року  
№ 15-рп/2010

Справа № 1-38/2010

**Конституційний Суд України у складі суддів:**

Стрижак Андрія Андрійовича — головуючого,  
Бауліна Юрія Васильовича,  
Бринцева Василя Дмитровича,  
Вдовіченка Сергія Леонідовича,  
Головіна Анатолія Сергійовича,  
Джуня В'ячеслава Васильовича,  
Кампа Володимира Михайловича,  
Колоса Михайла Івановича,  
Лилака Дмитра Дмитровича — доповідача,  
Маркуш Марії Андріївни,  
Нікітіна Юрія Івановича,  
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,  
Стецюка Петра Богдановича,  
Ткачука Павла Миколайовича,  
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням громадянки Власової Ганни Іванівни щодо офіційного тлумачення положення пункту 5 статті 5 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19 червня 1992 року № 2482–XII (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 36, ст. 524).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне звернення громадянки Власової Ганни Іванівни.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність неоднозначного застосування положення пункту 5 статті 5 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» судами загальної юрисдикції.

Заслухавши суддю-доповідача Лилака Д. Д. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

**У С Т А Н О В И В :**

1. Громадянка Власова Г. І. звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення пункту 5 статті 5 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» (далі — Закон), згідно з яким кожний громадянин України має право приватизувати займане ним житло безоплатно в межах номінальної вартості житлового чека або з частковою доплатою один раз, в аспекті питання, чи мають право громадяни України двічі брати участь у приватизації державного житлового фонду.

Суб'єкт права на конституційне звернення обґрунтовує необхідність в офіційному тлумаченні положення пункту 5 статті 5 Закону наявністю неоднозначного його застосування судами загальної юрисдикції. На підтвердження цього Власова Г. І. наводить рішення Каховського міськрайонного суду Херсонської області від 7 листопада 2007 року у справі № 2-2283/07, ухвалу Апеляційного суду Херсонської області від 30 січня 2008 року, ухвалу Верховного Суду України від 10 квітня 2008 року у цій справі, в якій вона виступала позивачем до виконавчого комітету Каховської міської ради про визнання розпорядження органу приватизації та свідоцтва про право власності на житло частково недійсними та визнання права власності на квартиру. Також у зверненні робиться посилання на рішення Апеляційного суду Чернігівської області від 17 березня 2009 року у справі № 22ц-500/2009 за позовом до виконавчого комітету Прилуцької міської ради про визнання права власності на квартиру. Автор клопотання вказує, що зазначені судові рішення містять протилежні висновки щодо змісту положення пункту 5 статті 5 Закону. Так, за однакових юридично значимих обставин (використання житлових чеків для безоплатної приватизації житла) Каховський міськрайонний суд Херсонської області визнав правомірною наступну участь у приватизації іншої квартири державного житлового фонду з використанням житлових чеків. Апеляційний суд Чернігівської області скасував рішення суду першої інстанції через те, що участь у такій приватизації суперечить, зокрема, пункту 5 статті 5 Закону, мотивуючи своє рішення тим, що «кожен громадянин України має право приватизувати займане ним житло лише один раз незалежно від того, приватизується воно безоплатно в межах номінальної вартості житлового чека або з частковою доплатою, чи загальна площа квартири є меншою площі, яку ця сім'я має право безоплатно отримати, і наймачеві та членам його сім'ї видаються житлові чеки, сума яких визначається виходячи з розміру недостатньої площі та відновної вартості одного квадратного метра. В останньому випадку право на повторну участь у приватизації не може виникнути і при набутті особою права користування житловою площею в іншому приміщенні».

2. Свої позиції стосовно предмета конституційного звернення висловили Верховна Рада України, Президент України, Верховний Суд України, Міністерство з питань житлово-комунального господарства України, Фонд державного майна України, науковці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого.

3. Проведене Конституційним Судом України дослідження матеріалів справи, системний аналіз положень Конституції України та інших правових актів стосовно порушеного у конституційному зверненні питання дають підстави для таких висновків.

3.1. Україна є соціальною, правовою державою, в якій найвищою соціальною цінністю визнається людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека; зміст і спрямованість діяльності держави в соціальній сфері визначають права і свободи людини та їх гарантії (статті 1, 3 Конституції України).

Одним із конституційних прав громадян є право на житло. 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).

Права і свободи людини закріплюються і в міжнародних актах, які є частиною національного законодавства України, у разі надання Верховною Радою України згоди на їх обов'язковість (частина перша статті 9 Конституції України). Загальна декларація прав людини 1948 року передбачає право кожної людини на такий життєвий рівень, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї. У Декларації зазначено, що необхідний життєвий рівень забезпечує, зокрема, житло (пункт 1 статті 25). Аналогічне положення міститься в пункті 1 статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, ратифікованого Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 жовтня 1973 року № 2148–VIII, в якому, крім вказаного, закріплено обов'язок держав — учасників Пакту вживати необхідних заходів для забезпечення здійснення такого права.

Отже, 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).

3.2. Однією з засад правової системи України є визнання і дія принципу верховенства права. У Рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 Конституційний Суд України зазначив, що верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Відповідно до частини другої статті 8 Основного Закону України закони та інші нормативно-правові акти повинні прийматися на основі Конституції України і мають відповідати їй.

Закон визначає правові основи приватизації житла як один зі способів набуття його у власність. Метою приватизації державного житлового фонду є створення умов для здійснення права громадян на вільний вибір способу задоволення потреб у житлі, залучення їх до участі в утриманні і збереженні існуючого житла та формування ринкових відносин (пreamбула Закону).

Відповідно до Закону приватизація державного житлового фонду здійснюється шляхом його відчуження на користь громадян України у спосіб безоплатної передачі їм квартир (будинків), кімнат у гуртожитках з розрахунку санітарної норми 21 квадратний метр загальної площі на наймача і кожного члена його сім'ї та додатково 10 квадратних метрів на сім'ю, а також продажу надлишків загальної площі квартир (будинків) громадянам України, що мешкають в них або перебувають в черзі потребуючих поліпшення житлових умов (частина перша статті 1, частина перша статті 3).

Встановлення зазначеної санітарної норми для безоплатної приватизації житла є законодавчою гарантією держави забезпечити справедливу передачу громадянам України у власність державного житлового фонду на рівних умовах і в рівних розмірах.

Наведена норма Закону після набрання чинності Конституцією України безпосередньо реалізує конституційну вимогу щодо рівності громадян перед законом, не допускає дискримінації громадян України залежно від площі житла, яке вони займали у державному житловому фонді на момент приватизації, забезпечує конституційну гарантію реалізації права на житло шляхом набуття його у власність (частина перша статті 24, частина перша статті 47 Основного Закону України).

Про приватизацію державного житлового фонду як способу набуття права приватної власності зазначено у рішеннях Конституційного Суду України від 28 вересня 2000 року № 10-рп/2000 у справі про приватизацію державного житлового фонду (пункт 4 мотивувальної частини) та від 2 березня 2004 року № 4-рп/2004 у справі про права співвласників на допоміжні приміщення багатоквартирних будинків (абзац перший підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

3.3. Приватизація державного житлового фонду згідно з Законом відбувається шляхом використання всіма громадянами України приватизаційних житлових чеків. Громадянам надано право змінити цільове використання цих чеків, а тому вони можуть бути використані також для приватизації частки майна державних підприємств, земельного фонду (частина перша пункту 1 статті 4 Закону).

Зазначене положення Закону дає підстави для висновку, що приватизація державного житлового фонду не є обов'язком громадян України, а є їх правом, яке повинне реалізовуватися ними на власний розсуд, на умовах, у порядку та спосіб, встановлених законом.

Відповідно до статті 5 Закону умовою безоплатної передачі наймачеві та членам його сім'ї квартири (будинку), що підлягає приватизації, є відповідність загальної площі квартири (будинку) нормі, передбаченій абзацом другим частини першої статті 3 Закону (частина перша пункту 1); якщо загальна площа квар-

тири менше площі, яку має право отримати сім'я наймача безоплатно, наймачу та членам його сім'ї видаються житлові чеки, сума яких визначається виходячи з розміру недостатньої площі та відновної вартості одного квадратного метра (пункт 2); якщо загальна площа квартири (будинку) перевищує площу, яку має право отримати сім'я наймача безоплатно, наймач здійснює доплату цінними паперами, одержаними для приватизації державних підприємств чи землі, а у разі їх відсутності — грошима (пункт 3). Отже, безоплатна приватизація державного житлового фонду обумовлюється загальною площею квартири (будинку), в якій постійно проживає наймач та члени його сім'ї, і санітарною нормою загальної площі, що підлягає приватизації, та не обмежується кількістю квартир (будинків) державного житлового фонду, площа яких відповідає зазначеній санітарній нормі. Тому громадяни України мають право використати житлові чеки для приватизації державного житлового фонду у повному обсязі незалежно від того, вкладається в санітарну норму загальна площа однієї чи кількох квартир (будинків). Тобто, якщо площа займаної квартири (будинку) менша санітарної норми, то громадянин України має право використати залишок житлового чека для приватизації іншої квартири (будинку) державного житлового фонду, наймачем якої він є, або частки майна державних підприємств, земельного фонду (стаття 4 Закону).

Наведене кореспондується з Житловим кодексом Української РСР (далі — Кодекс). Згідно з нормами статті 48 Кодексу жила приміщення надається громадянам у межах норми жилої площі, але не менше розміру, який визначається Кабінетом Міністрів України і Федерацією професійних спілок України, при цьому враховується жила площа у жилому будинку (квартирі), що перебуває у приватній власності громадян, якщо ними не використані житлові чеки (частина перша); при передачі громадянами житла, яке перебуває у їх приватній власності, органу, який здійснює поліпшення житлових умов, вони мають право на одержання житла у межах встановленої норми жилої площі (частина друга); громадяни, які одержали житло у державному фонді на цих умовах, мають право на його приватизацію відповідно до вимог чинного законодавства (частина третя).

Системний аналіз наведених положень Закону та Кодексу дає підстави для висновку, що право громадянина України на приватизацію державного житлового фонду вважається реалізованим один раз у повному обсязі, якщо він повністю використав житловий чек та у його власність передано загальну площу житла, що не перевищує встановлену санітарну норму і, відповідно, номінальну вартість житлового чека, незалежно від того, відповідає ця площа одній квартирі (будинку) чи кільком.

Це вбачається зі змісту пункту 5 статті 5 Закону, згідно з яким кожний громадянин України має право приватизувати займане ним житло безоплатно в межах номінальної вартості житлового чека або з частковою доплатою один раз. Тобто одноразовість приватизації житла законодавець обумовив номінальною вартістю житлового чека, а не кількістю квартир (будинків), площа яких відповідає цій вартості і встановленій санітарній нормі.

Отже, для приватизації державного житлового фонду житлові чеки вважаються використаними повністю, якщо у власність наймача і кожного члена його сім'ї безоплатно передано з державного житлового фонду загальну площу квартири (будинку) з розрахунку санітарної норми 21 квадратний метр на наймача і кожного члена його сім'ї та додатково 10 квадратних метрів на сім'ю. Так само житловий чек є використаним у повному обсязі один раз, якщо його залишок після безоплатної приватизації житла, площа якого менша санітарної норми, використано для придбання частки майна державних підприємств, земельного фонду (стаття 4, пункт 2 статті 5 Закону) або весь житловий чек використано для приватизації частки майна державних підприємств, земельного фонду. Таким чином, тільки повне використання житлових чеків є фактом реалізації один раз права на безоплатну приватизацію житла, передбаченого пунктом 5 статті 5 Закону.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 46, 51, 66, 67, 69, 94, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

### **вирішив:**

**1.** В аспекті конституційного звернення положення пункту 5 статті 5 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19 червня 1992 року № 2482–XII, згідно з яким кожний громадянин України має право приватизувати займане ним житло безоплатно в межах номінальної вартості житлового чека або з частковою доплатою один раз, необхідно розуміти так, що право громадян України на безоплатну приватизацію державного житлового фонду вважається реалізованим один раз, якщо:

— громадянин України повністю використав житловий чек для приватизації житла у державному житловому фонді, і у його власність безоплатно передано в одній чи кількох квартирах (будинках) загальну площу з розрахунку санітарної норми 21 квадратний метр загальної площі на наймача і кожного члена його сім'ї та додатково 10 квадратних метрів на сім'ю;

— у власність наймача і кожного члена його сім'ї передано загальну площу однієї квартири (будинку), що перевищує встановлену санітарну норму, з оплатою вартості надлишкової загальної площі приватизованого житла;

— у власність наймача і кожного члена його сім'ї передано загальну площу житла, меншу ніж встановлена санітарна норма, а залишок житлового чека використано для приватизації частки майна державних підприємств, земельного фонду;

— весь житловий чек використано для приватизації частки майна державних підприємств, земельного фонду.

Приватизація загальної площі в кількох квартирах (будинках) державного житлового фонду в межах встановленої санітарної норми та номінальної вартості житлового чека не є повторною.

**2.** Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

## КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

● *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 15-rp/2010 dated June 10, 2010 in the case upon the constitutional petition of citizen Vlasova Hanna Ivanivna concerning official interpretation of the provision of Article 5.5 of the Law «On Privatisation of State Housing Fund» (case on free of charge privatisation of housing)*

Ukraine is a social, law-based state in which the human being, his or her life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognised as the highest social value; human rights and freedoms and their guarantees determine the essence and orientation of the activity of the State in the social sphere (Articles 1, 3 of the Constitution).

The right to housing is one of the constitutional rights of citizens. The guarantees for execution of this right are the obligation of the State to create conditions that enable every citizen to build, to purchase as property or to rent housing; and provision according to the law by the State or local self-government with housing free of charge or at an affordable price (Articles 47.1, 47.2 of the Fundamental Law).

Rights and freedoms of human being are also stipulated in the international acts which are part of the national legislation if they are agreed to be binding by the Verkhovna Rada of Ukraine (Article 9.1). The Universal Declaration of Human Rights of 1948 envisages the right of every human being for such a living standard which is necessary for maintenance of his own and his family's health and well-being. The Declaration defines that housing, in particular, provides necessary living standard (Article 25.1). The same provision is found in Article 11.1 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966 which was ratified by the Decree of the Presidium of the Verkhovna Rada of the Ukrainian Soviet Socialistic Republic № 2148-VIII dated October 19, 1973. This document, among others, stipulates the obligation of States — Parties to the Covenant to take necessary measures in order to ensure the implementation of this right.

Thus, the right of a human being to housing is generally recognised. Pursuant to the Constitution this right as well as other constitutional rights is inalienable, inviolable and equal for all without any restrictions based on race, colour of skin, political, religious and other beliefs, sex, ethnic and social origin, property status, place of residence, linguistic or other characteristics (Articles 24.1, 24.2). It shall not be abolished and restricted except in cases envisaged by the Constitution (Articles 22.2, 64.1 of the Fundamental Law).

One of the fundamentals of the legal system is recognition and functioning of the principle of the rule of law. The Constitutional Court in its Decision № 15-rp/2004 dated November 2, 2004 specified that the rule of law requires that the state should implement it in law-making and law enforcement activities, in particular in laws which

by their essence shall be permeated first of all with the ideas of social justice, freedom, equality etc. (paragraph 2 of item 4.1 of the motivation part).

According to Article 8.2 of the Fundamental Law laws and other normative legal acts shall be adopted on the basis of the Constitution and shall conform to it.

The Law «On Privatisation of State Housing Fund» (hereinafter referred to as «the Law») defines legal grounds for privatisation of housing as one of the means of getting it in ownership. The purpose of state housing fund privatisation is creation of conditions for exercise of citizens` right to free choice of means for satisfaction of housing needs and involvement of citizens to participation in maintenance and preservation of the existing housing and formation of market relations (preamble of the Law).

According to the Law privatisation of the state-owned housing fund is exercised by way of its alienation for the benefit of citizens of Ukraine by means of free of charge transfer to them of apartments (houses), rooms in residential hostels on the basis of the sanitary norm which envisages 21 square meters of total floor space for tenant and every member of his or her family and additional 10 square meters for a family, as well as the sale of redundant total floor space of apartments (houses) to citizens of Ukraine who live there or who are on a list of people in need of improvement of their living conditions (Articles 1.1, 3.1).

Establishment of the mentioned sanitary norm for free of charge privatisation of accommodation is a legislative guarantee of the State to provide free transfer of the state-owned housing fund to citizens of Ukraine on equal conditions and in equal proportion.

After the Constitution entered into force the mentioned norm of the Law directly implements the constitutional requirement concerning equality of citizens before the law, does not allow discrimination of citizens depending on floor space of accommodation which they occupied in state-owned housing fund at the moment of privatisation, provides for the constitutional guarantee to realise the right to housing by means of getting it in ownership (Articles 24.1, 47.1 of the Fundamental Law).

According to the Law privatisation of the state-owned housing fund is exercised by means of use of privatisation housing checks by all of the citizens of Ukraine. Citizens are entitled with the right to change the designated purpose of these checks, so they can be used as well for privatisation of a part of property of state enterprises, land fund (Article 4.1.1 of the Law).

The mentioned provision of the Law gives grounds for conclusion that privatisation of the state-owned housing fund is not an obligation of citizens of Ukraine, but their right which shall be realised at their own discretion on the conditions, in order and in the manner envisaged by law.

In compliance with Article 5 of the Law the condition of free transfer of apartment (house) which is a subject of privatisation to a tenant and members of his or her family is conformity of total floor space of apartment (house) to the norm, stipulated by paragraph 2 of Article 3.1 of the Law (Article 5.1.1); if total floor space is less than the space which the family of a tenant has a right to get free of charge, a tenant and members of his or her family are granted with housing checks the amount of which is defined on the basis of the missing space and relevant cost of one square meter (Article 5.2); if total floor space of apartment (house) exceeds the space which the



family of a tenant has a right to get free of charge, a tenant makes additional payment with securities received for privatisation of state enterprises or land, and if there is no any – then a tenants pays money (Article 5.3). Thus, free of charge privatisation of the state-owned housing fund is conditioned by total floor space of apartment (housing) in which a tenant and members of his or her family permanently live and sanitary norm of total floor space which is a subject of privatisation and is not limited with the number of apartments (houses) of the state-owned housing fund the space of which meets the mentioned sanitary norm. Thereby citizens of Ukraine have a right to fully use housing checks for privatisation of the state-owned housing fund regardless of whether total floor space of one or several apartments (houses) meets the sanitary norm. In other words, if space of the occupied apartment (house) is less of the sanitary norm, then citizen of Ukraine has a right to use the remainder of housing check for privatisation of other apartment (house) of the state-owned housing fund which he rents or part of property of state enterprises, land fund (Article 4 of the Law).

The right of citizen of Ukraine to privatisation of state-owned housing fund is considered to be realised once in full scope if he or she has completely used a housing check and total space of housing which does not exceed the established sanitary norm was transferred to his or her property and accordingly nominal value of housing check irrespective of whether this space corresponds to one or several apartments (houses).

Thus, housing checks for privatisation of the state-owned housing fund are considered to be fully used if the total floor space of apartment (house) on the basis of the sanitary norm 21 square meters for a tenant and every member of his or her family and additionally 10 square meters for the family was transferred free of charge to property of a tenant and every member of his or her family. In exactly the same way a housing check is fully used once if its remainder after free of charge privatisation of accommodation the total floor space of which is less than the sanitary norm is used for purchase of part of property of state enterprises, land fund (Articles 4, 5.2 of the Law) or the whole housing check is used for privatisation of part of property of state enterprises, land fund. Thereby only full use of housing checks is a fact of one time realisation of the right to free of charge privatisation of housing which is envisaged by Article 5.5 of the Law.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held that within the aspect of the constitutional petition the provision of Article 5.5 of the Law «On Privatisation of State Housing Fund» № 2482-XII dated June 19, 1992, according to which every citizen of Ukraine has a right to privatise once free of charge the housing he or she occupies within the nominal value of a housing check or with partial additional payment, should be understand in such a way that the right of citizens of Ukraine to free of charge privatisation of state-owned housing fund is considered to be realised once if:

— A citizen of Ukraine has fully used a housing check for privatisation of accommodation in the state-owned housing fund and it total floor space on the basis of the sanitary norm 21 square meters of total floor space for a tenant and every member of his or her family and additionally 10 square meters for the family is transferred free of charge to his or her ownership in one or several apartments (houses);

— total floor space of one apartment (house) which exceeds established sanitary norm with payment of cost for the exceeding floor space of the privatised accommodation is transferred to the ownership of a tenant and every member of his or her family;

— total floor space which is less than established sanitary norm, and remainder of a housing check is used for privatisation of part of property of state enterprises, land fund is transferred to the ownership of a tenant and every member of his or her family;

— the whole housing check was used to privatise a part of property of state enterprises, land fund.

Privatisation of total floor space in several apartments (houses) of the state-owned housing fund within the limits of established sanitary norm and the nominal value of a housing check is not considered to be repeated.