



DOI 10.37491/UNZ.102.3
УДК 342.7



Ольга АВРАМОВА¹

ПРАВО НА БЕЗПЕЧНЕ ЖИТЛО У СВІТЛІ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

Розглянуто особливості реалізації права на безпечне житло в умовах сучасних викликів. Зазначено, що із змісту конституційних норм випливає, що безпека житла не виокремлена як самостійне право. Водночас в умовах війни сама держава де-факто прийняла на себе обов'язок щодо розмінування житла, обстеження відповідності його умовам безпечного проживання, відновлення зруйнованого житлового фонду. Особливу увагу приділено пріоритетності безпеки проживання мешканців багатоквартирних будинків над інтересами власників житла, які не виконують або неналежно виконують свої обов'язки з його утримання. Житло повинно мати внутрішню безпеку, тобто мати властивості до забезпечення безпечного проживання в ньому, та зовнішню, тобто не погрожувати безпеці іншим суб'єктам, які не проживають у житлі (зокрема сусідам). Висвітлено роль держави та правові аспекти, що сприяють забезпеченню реалізації права на безпечне житло. Визначено, що формується правовий феномен трансформації ролі держави в забезпеченні житлом, змінюється співвідношення публічних та приватних інтересів у цій сфері задля забезпечення суспільної безпеки. Наголошено, що право на безпечне житло розглядається як соціальне право, яке гарантує доступ до житла, що відповідає необхідним стандартам для збереження здоров'я і безпеки. Стаття висвітлює роль цього права у сприянні сталому розвитку суспільства, соціальній безпеці та

¹ кандидатка юридичних наук, доцентка, провідна наукова співробітниця відділу приватного права та процесу, Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака Національної академії правових наук України, oeavramova@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1941-9894>.



забезпеченні гідного рівня життя. Окремо розглядаються гарантії цього права, зокрема обов'язки держави щодо створення умов для доступу до безпечного житла, розробки стандартів якості, захисту від житлової дискримінації та підтримки незахищених верств населення в умовах надзвичайних ситуацій. Акцентовано увагу на тому, що на рівні державного управління доцільно оновити стандарти державних будівельних норм, розглянути у єдності питання житлового забезпечення та містобудування, формувати регіональні житлові програми щодо регіонів, які постраждали внаслідок бойових дій.

Ключові слова: житло, безпека, житлове забезпечення, конституційне право на житло, придатність житла, державне управління, право власності.

Актуальність дослідження. Відновлення житлового фонду в умовах війни та повоєнного відновлення є одним із стратегічних напрямів діяльності органів публічного управління задля збереження демографічних, економічних ресурсів. Ця діяльність має комплексний характер, оскільки охоплює різні напрями та завдання, зокрема заходи щодо розмінування житла, територій, обстеження стану будівель, проєктування можливих варіантів подальшого використання об'єктів житлової нерухомості, безпосередня відбудова, а також введення відновленого житла в експлуатацію. Наведені заходи орієнтовані насамперед на створення безпечних умов для проживання. Питання безпеки житла в умовах військового конфлікту набуло особливого значення. Так, безпечність може стосуватися як окремого приміщення, так і загального житлового середовища. Мається на увазі, що житло повинно мати укриття, маршрути евакуації для мешканців та доступ спеціальної рятувальної техніки до житлових будівель. Тому безпека житла є елементом достатності (придатності) житла. Звернемо увагу і на те, що право на безпечне житло не виокремлюється як самостійне суб'єктивне право, адже за своєю правовою природою воно є складовою конституційного права на житло, водночас у науко-практичній площині воно не окреслено та не досліджено. Складність виокремлення та характеристик права на безпечне житло обумовлено тим, що воно має безпосередній зв'язок із змінами у складі зобов'язань держави у сфері житлового забезпечення. Так, у ст. 47 Конституції України закріплено, що держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. У ст. 50 встановлено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди [1]. Із змісту конституційних норм випливає, що безпека житла не виокремлена як самостійне право. Водночас в умовах війни сама держава де-факто прийняла на себе обов'язок щодо розмінування житла, обстеження відповідності його умовам безпечного проживання, відновлення зруйнованого житлового фонду. Така зміна у функціях держави у сфері безпеки житла вказує на важливість переосмислення змісту конституційного права на житло, гарантій держави.



Саме в такому аспекті виникає потреба у виокремленні права на безпечне житло, визначенні його характеристик.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Право на безпечне житло як самостійна правова дефініція практично не досліджувалась у наукових працях. Водночас воно характеризувалося в контексті придатності житла. Т. О. Музика доводить, що придатність житлового приміщення для проживання має прийматися зважаючи на його відповідність державним будівельним нормам, технічним вимогам, пожежним і санітарним нормам тощо [2, с. 143]. При характеристиці придатності житла науковець практично не розкрив її складові. В. Д. Скрипник виокремлює дві основні вимоги придатності житлового приміщення — технічну й санітарну [3, с. 71]. Значення придатності житла вдало визначено Ю. О. Заїкою, зокрема придатність житла для проживання є його головною ознакою [4, с. 136]. Загалом, враховуючи наукові здобутки, варто продовжувати наукові розвідки у сфері правового забезпечення житлової потреби, зокрема в аспекті безпеки житла на тлі сучасних викликів.

Мета статті полягає у визначенні та характеристиці права на безпечне житло. Реалізація мети цієї статті можлива при розв'язанні таких завдань, як: окреслення безпеки житла в системі елементів придатності житла, надання характеристик права на безпечне житло, формування рекомендацій щодо вдосконалення державного управління в цьому напрямку на тлі сучасних викликів та подальші наукові розвідки цієї проблематики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Безпечність житла взаємопов'язана з двома термінами — «безпека» та «житло». Розуміння їхньої парадигми дозволяє і виокремлювати право на безпечність житла. Тлумачення безпеки в правничому розрізі вдало сформульовано В. П. Тихим. Так, безпека є формою вияву своєї протилежності — небезпеки, і окремо від предмета не існує. Безпека — це властивість предмета, а не сам предмет, а тому слід розрізняти безпеку в двох сенсах: у тому значенні, що предмет безпечний, не створює небезпеки заподіяння шкоди, не здатний її заподіяти, не загрожує небезпекою, надійний, і в тому розумінні, що предмету не загрожує небезпека [5, с. 33]. Виходячи з цього, можна визначити, що житло має бути безпечним для проживання.

Безпека житла є елементом придатності житла. Як підкреслює В. В. Блошко, житлове приміщення має відповідати критерію придатності для постійного проживання. При цьому призначене для проживання житло може стати непридатним внаслідок природного зношення або під впливом інших факторів. Придатність передбачає фактичну можливість використовувати приміщення для проживання, тобто технічні характеристики житла повинні бути такими, щоб людина мала змогу проживати в житлі, не заподіючи шкоди своєму здоров'ю [6, с. 75]. М. К. Гальянтич справедливо наголошує, що житлові будинки повинні відповідати критеріям цілісності, міцності, стійкості та експлуатаційної надійності [7, с. 127]. Отже,



житло має бути розраховано на експлуатацію без загрози для здоров'я мешканців, а також міцно витримувати зовнішні впливи та природне зношення, гарантуючи безпеку під час користування. При цьому житло повинно відповідати двом рівням безпеки: 1) внутрішня передбачає відповідність житла санітарно-технічним умовам задля комфортного та безпечного проживання; 2) зовнішня виключає передбачувані ризики для інших осіб, зокрема сусідів (безпека утримання балконів, мансандр ін.).

Під час визначення характеристики права на безпечне житло, варто враховувати, що житло може розглядатися як об'єкт права власності (зокрема без проживання в ньому), так і місцем проживання особи, незалежно від виникнення права власності на нього. Власник житла зобов'язаний підтримувати його в безпечному стані для експлуатації, незалежно від того, чи проживає він у цьому житлі. Орендар/наймач, у свою чергу, несе відповідальність за дотримання безпечних умов під час користування житлом. Відомо, що на зміст права власності не впливають місце проживання власника та місцезнаходження майна (ч. 2 ст. 317 ЦК України); власність зобов'язує (ч. 4 ст. 319 ЦК України); держава не втручається у здійснення власником права власності (ч. 4 ст. 319 ЦК України) [8]. Наведені правила відомі, але у світлі сучасних викликів їхнє застосування потребує певного науково-практичного осмислення. Зокрема, якщо власник житла отримав тимчасовий захист ЄС, як буде реалізовуватися його обов'язок щодо утримання житла? Вже на сьогодні в містах, які перебувають під постійним обстрілом, постають питання щодо підтоплення з квартир, які були залишені власниками. Задля подолання аварійної ситуації відбувається несанкціонований доступ до квартир відповідно до ч. 5 ст. 29 Закону України «Про житлово-комунальні послуги»: несанкціонований доступ до житла, іншого об'єкта нерухомого майна відбувається без отримання згоди його власника (користувача), якщо в момент виникнення невідкладного випадку такий власник (користувач) відсутній і немає можливості встановити зв'язок з ним для інформування про необхідність негайного прибуття до житла, іншого об'єкта нерухомого майна або він відмовляється допустити в належне йому житло (інший об'єкт нерухомого майна) представника виконавця, і при цьому є об'єктивні підстави вважати, що аварія, яка створює загрозу життю та/або майну, наявна саме в цьому житлі (іншому об'єкті нерухомого майна) [9]. Наведене вказує, що підтримка безпеки проживання інших мешканців багатоквартирного будинку має пріоритет над правами та інтересами власника житла, якщо він не виконує або неналежно виконує свої обов'язки щодо утримання приміщення. Це також можна простежити і на прикладі розмінування житла, що відбувається згідно із Стандартною оперативною процедурою 09.10-12(1)/ДСНС «Порядок проведення органами та підрозділами цивільного захисту очищення (розмінування) територій, забруднених вибухонебезпечними предметами. Оперативне реагування», затвердженою наказом ДСНС від 08 серпня 2018 р. № 461 [10].

Наведене має прояв і в разі демонтажу зруйнованого житла внаслідок бойових дій. Згідно із Порядком виконання робіт з демонтажу об'єктів, пошкоджених або зруйнованих внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів



України від 19 квітня 2022 р. № 474, встановлено, що демонтаж об'єктів проводиться лише після закінчення виконання аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, спрямованих на припинення дії небезпечних факторів, рятування життя та збереження здоров'я людей, локалізацію зон надзвичайних ситуацій, а також після проведення обстеження об'єкта на наявність вибухонебезпечних предметів (п. 5 Порядку) [11]. При цьому, фінансування заходів протимінної діяльності здійснюється в межах бюджетних призначень, затверджених Законом про Державний бюджет України на відповідний рік, коштів місцевих бюджетів, підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності, а також за рахунок інших джерел фінансування, не заборонених законодавством (ч. 1 ст. 8 Закону України «Про протимінну діяльність в Україні») [12]. Звернемо увагу, що розмінування приватного житла здійснюється за рахунок держави. Приватні власники не компенсують вартість робіт щодо розмінування, а отже, право на безпечне житло може розглядатися як право, що гарантовано державою. Отже, держава в умовах війни вже фактично виконує додаткові зобов'язання щодо гарантії конституційного права на житло.

У період воєнного стану та післявоєнного відновлення держава має брати активну участь у процесах відновлення житлового фонду для забезпечення житлових прав, суспільної безпеки та сталого розвитку країни. Розширення функцій держави зумовлене необхідністю підтримувати безпеку життєдіяльності суспільства під час війни. У юридичних джерелах наголошено, що функції держави — це основні, соціально значущі напрямки її діяльності, зумовлені об'єктивними потребами суспільного розвитку, є засобами виконання внутрішніх і зовнішніх завдань, у яких виражаються і конкретизуються сутність держави як складної соціальної системи [13, с. 104]. При цьому основним призначенням держави є безпечне існування соціуму [14, с. 64]. Саме безпекова основа є підставою, умовою та критерієм для обсягів державного регулювання, тобто втручання держави в суспільне життя. Безпекова сутність у такому розумінні може вважатись і гарантією від надмірного втручання [15, с. 77]. В умовах сучасних викликів формується правовий феномен трансформації ролі держави в забезпеченні житлом, змінюється співвідношення публічних та приватних інтересів у цій сфері задля забезпечення суспільної безпеки.

Окрім трансформаційних процесів функцій держави в житловій сфері, змінюється і розуміння обов'язків власника житла щодо його утримання. Так, право власності на житло має особливий правовий режим, зокрема і обумовлений тягарем його безпечного утримання. Абсолютне право власника повинно поступатися пріоритету безпеки суспільства та індивідуальної безпеки людини. Актуальним питанням сьогодення є безгосподарне утримання житла, що є підґрунтям для втрати придатності житла. Наприклад, тривала відсутність проживання в житловому приміщенні може поступово призводити до його фізичного занепаду та руйнування. Це особливо важливо для квартир у багатоквартирних будинках, де стан окремої квартири може впливати на придатність для проживання сусідніх приміщень та будівлі в цілому. Відсутність догляду та регулярного обслуговування створює сприятливі умови для появи вогкості, плісняви, проблем із



сантехнічними та електричними системами, що з часом може негативно позначитися на безпеці всіх мешканців будинку. Наведене виказує, що власник житла зобов'язаний підтримувати придатність житла за цільовим призначення його використання.

Відомо, що придатність житла — це ознака житла, яка складається з системи технічних, архітектурних, містобудівних, санітарних вимог, стандартів цивільного захисту, які надають можливість виконувати будівлі функцію житла та характеризують його якість і створюють безпечні, комфортні умови для постійного проживання людини в житлі [16, с. 155]. Одним із елементів придатності житла є його безпечність для проживання. Згідно із ч. 4 ст. 51, ч. 6, ч. 5 ст. 55 Кодексу цивільного захисту України обов'язок із забезпечення пожежної безпеки, забезпечення техногенної безпеки в жилих приміщеннях державного, комунального, приватного житлового фонду, фонду житлово-будівельних кооперативів покладається на житлово-експлуатаційні організації, квартиронаймачів та власників квартир, а в жилих будинках приватного житлового фонду — на їхніх власників (співвласників), користувачів або наймачів, якщо це обумовлено договором найму [17]. Ця відповідальність посилюється і тим, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та/або його територіальні органи (у разі їх утворення) не здійснюють заходи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки щодо приватного житла (ст. 66 Кодексу) [17].

При визначенні функції держави у сфері гарантій безпеки житла варто звернути увагу на зміст ст. 86 Кодексу цивільного захисту України. Так, забезпечення житлом постраждалих, житло яких стало непридатним для проживання внаслідок надзвичайної ситуації, здійснюється місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання шляхом: надання житлових приміщень з фонду житла для тимчасового проживання; позачергового надання житла, збудованого за замовленням місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання; будівництва житлових будинків для постраждалих; закупівлі квартир або житлових будинків. При цьому, будівництво або закупівля житлових будинків чи квартир для постраждалих, які проживали у приватному житловому фонді, здійснюється за рахунок державних коштів, які виділяються на зазначені цілі, за вирахуванням коштів, отриманих постраждалим за договором страхування (у разі укладення такого договору). Постраждали, яким виплачено грошову компенсацію за зруйновану або пошкоджену квартиру (житловий будинок), житлом за рахунок держави не забезпечуються [17]. З наведеного випливає, що забезпечення безпеки житлових умов, особливо для осіб, що постраждали внаслідок надзвичайних ситуацій, є важливим обов'язком держави, який відображається у положеннях Кодексу цивільного захисту України. Наведені заходи у ст. 86 Кодексу спрямовані на забезпечення конституційного права громадян на житло та захист їхніх інтересів у критичних умовах, водночас дотримуючись принципу раціонального використання державних коштів.



Враховуючи наведене, варто визначити, що право на безпечне житло є елементом конституційного права на житло та реалізується в сенсі придатності житла. Право на безпечне житло — це соціальне право, що забезпечує кожному доступ до житла, яке відповідає необхідним стандартам для збереження здоров'я та безпеки. Воно сприяє сталому розвитку суспільства, соціальній безпеці та забезпечує гідний рівень життя. Гарантії права на безпечне житло охоплює обов'язок держави створювати відповідні умови для доступу громадян до безпечного та комфортного житла, включаючи розробку стандартів якості, контроль за їхнім дотриманням; механізми захисту від житлової дискримінації; забезпечення житлових умов у разі надзвичайних ситуацій та підтримку незахищених верств населення.

Висновки і перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження варто запропонувати такі висновки. В умовах війни та повоєнного відновлення особлива увага повинна приділятися праву на безпечне житло, що забезпечує кожному доступ до житла, яке відповідає необхідним стандартам для збереження здоров'я та безпеки. Внаслідок того, що частина житлового фонду України пошкоджена, зруйнована, перебуває під впливом дії вибухових речовин, необхідно змінювати підходи до розуміння безпеки житла. Доцільно на рівні державного управління оновити стандарти державних будівельних норм; розглядати в єдності питання житлового забезпечення та містобудування; формувати регіональні житлові програми щодо регіонів, що постраждали внаслідок бойових дій. На рівні органів місцевого самоврядування мають розроблятися комплексні програми щодо відновлення житлового фонду, які передбачають обстеження всього житлового фонду щодо уражень від бойових дій (безпосередні руйнування, зсуви фундаменту, екологічна безпека використання); розроблення проєктів щодо оновлення як житла, так і житлового простору навколо нього; розмінування житла; демонтаж зруйнованого житла; утворення інформаційних реєстрів щодо стану житлового фонду. При встановленні зіставлення інтересів приватного власника житла та публічних інтересів безпеки, особливо у сфері експлуатації житлового фонду, пріоритет має надаватися саме безпеці. Ця дискусійна сфера є перспективним напрямом для подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/JGIHW>.
2. Музика Т. О. Поняття придатності житла як об'єкта прав власності та користування з погляду його оціночності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 10. С. 141–144. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-10/34>.
3. Скрипник В. Житло як особливий об'єкт цивільних прав. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 12. С. 70–74. URL: <https://t.ly/TfsNB>.
4. Заїка Ю. Право на соціальне житло в умовах воєнного часу. *Приватне право і підприємництво*. 2023. Вип. 22. С. 134–140. <https://doi.org/10.32849/2409-9201.2023.22.17>.



5. Тихий В. П. Безпека людини: поняття, правове забезпечення, значення, види. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 2 (85). С. 31–46. URL: https://t.ly/p_zYo.
6. Блошко В. В. Поняття та ознаки квартири у багатоквартирному будинку. *Форум права*. 2013. № 1. С. 72–78. *Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського НАН України*. URL: <https://t.ly/HrKO4>.
7. Галянтич М. Проблеми набуття права власності на житло шляхом інвестиційного житлового будівництва. *Приватне право і підприємництво*. 2023. Вип. 22. С. 125–133. <https://doi.org/10.32849/2409-9201.2023.22.16>.
8. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435–IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/q92Qo>.
9. Про житлово-комунальні послуги. Закон України від 09.11.2017 р. № 2189–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/c68DW>.
10. Про затвердження Стандартної оперативної процедури 09.10.12(1)/ДСНС «Порядок проведення органами та підрозділами цивільного захисту очищення (розмінування) територій, забруднених вибухонебезпечними предметами. Оперативне реагування». Наказ Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 08.08.2018 р. № 461. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/KtzJY>.
11. Про затвердження Порядку виконання робіт з демонтажу об'єктів, пошкоджених або зруйнованих внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 р. № 474. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/mHImu>.
12. Про протимінну діяльність в Україні. Закон України від 06.12.2018 р. № 2642–VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/S8s90>.
13. Ткаченко І. Функції держави: проблеми визначення. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 3 (23). С. 102–107.
14. Лемак О. В. Забезпечення національної безпеки як функція держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 38, Т. 2. С. 64–67.
15. Доронін І. М. Безпекова сутність функцій держави. *Інформація і право*. 2020. № 1 (32). С. 66–79. [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2020.1\(32\).200310](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2020.1(32).200310).
16. Аврамова О. Є. Придатність та призначення житла. *Часопис цивілістики*. 2014. Вип. № 17. С. 154–158.
17. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403–VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://t.ly/JA00w>.

Надійшла до редакції 10.10.2024
Рекомендовано до друку 03.12.2024



Olga AVRAMOVA

(Academician F. G. Burchak Scientific Research Institute of Private Law and Entrepreneurship NALS of Ukraine)

The Right To Safe Housing In The Light Of Modern Challenges

This article explores the specifics of the implementation of the right to safe housing in the context of modern challenges. It is emphasized that, according to constitutional norms, housing security is not treated as a separate right. However, in the context of war, the state has de facto taken on the responsibility for demining housing, inspecting its compliance with safe living conditions, and restoring the destroyed housing stock. Special attention is paid to the priority of the safety of residents in multi-apartment buildings over the interests of homeowners who fail to fulfil or inadequately fulfil their obligations regarding the maintenance of their properties. Housing should have both internal security — ensuring the safety of those residing in it — and external security, meaning it should not pose a threat to others who do not live in the property (including neighbours). The article highlights the role of the state and the legal aspects that facilitate the realization of the right to safe housing. It is noted that a legal phenomenon is forming concerning the transformation of the state's role in housing provision, with changes in the balance between public and private interests in this sphere to ensure public safety. The right to safe housing is considered a social right that guarantees access to housing that meets necessary standards for health and safety. The article discusses how this right contributes to sustainable societal development, social security, and the provision of a decent standard of living. The guarantees of this right are separately addressed, including the state's obligations to create conditions for access to safe housing, develop quality standards, protect against housing discrimination, and support vulnerable populations in emergency situations. The article underscores the need at the state management level to: update the standards of state building codes; view housing provision and urban planning as interrelated issues; and develop regional housing programs for areas affected by military actions.

Keywords: *housing, safety, housing provision, constitutional right to housing, housing suitability, public administration, property rights.*