УДК 347.12
DOI https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.20

ПРАВОВІ МОДЕЛІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ В КРАЇНАХ ЄС

Давидова Н.О.,
доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник
відділу проблем приватного права,
НДІ приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України,
ORCID ID: 0000-0002-2362-3724

Давидова Н.О. Правові моделі забезпечення житлом в країнах ЄС.

У проведеному дослідженні було здійснено спробу об'єднати наявну статистичну інформацію, ранжувати дані щодо країн ЄС відповідно до розвиненості в них житлових відносин та правових моделей забезпечення житлом. Серед держав, визначених як країни з високим рівнем житлових відносин, варто відзначити Швецію, Бельгію, Люксембург, Нідерланди, Фінляндію, Кіпр та Францію. Нижче за середні житлові відносини розвинені в Чехії, Словенії, Словаччині; найнижчий рівень житлових відносин має Румунія. Єдиної політики щодо задоволення житлової потреби в Європейському союзі немає: у сучасній Європі існує велика різноманітність житлових політик, способів вирішення житлового питання. Ця різноманітність зумовлена історичними та цивілізаційно-культурними особливостями країн, рівнем їх економічного розвитку. В країнах ЄС можна виділити чотири типи проживання громадян у житлах: проста приватна власність; власність з іпотекою; оренда за ринковою ціною; оренда за зниженою ціною або безкоштовно. Доцільним є приділення більшої уваги в Україні четвертій формі забезпечення громадян житлом (особливо в контексті масових внутрішніх переселень зумовлених військовою агресією).

Існують відмінності житлової сфери у розвинених країнах Західної Європи та у країнах Східної Європи. На території колишнього соціалістичного співтовариства у житловій сфері право приватної власності переважає над орендними відносинами; соціальна спрямованість у задоволенні житлової потреби поступається комерційним інтересам. В розвинених країнах на одну власність (житловий об'єкт) великого розміру припадає 3–4 утриманці (мешканців, які не є власниками); у державах, що розвиваються, спостерігається інша житлова модель, за якої на одну власність невеликого розміру припадає 1–2 утриманця житла та, відповідно, гіпотетичних юридичних спорів з ними.

Ключові слова: житлове право, забезпечення житлом, права і свободи людини, недоторканність житла, житлова політика.

Davydova N. Legal models of housing provision in EU countries.

In the conducted study, an attempt was made to combine the available statistical information, to rank the data on the EU countries according to the development of housing relations in them. Sweden, Belgium, Luxembourg, the Netherlands, Finland, Cyprus and France are among the countries identified as countries with a high level of housing relations. Housing conditions are below average in the Czech Republic, Slovenia, and Slovakia. Romania has the lowest level of housing relations. There is no single policy for meeting housing needs in the European Union: in modern Europe, there is a wide variety of housing policies and ways of solving the housing issue.

This diversity is determined by the historical, civilizational and cultural features of the countries, the level of their economic development. The purpose of the article is to identify common features and analyze the possibility and expediency of their borrowing to the legal space of Ukraine. In the EU countries, four types of residence of citizens in housing can be distinguished: simple private property; mortgaged property; rent at market price; rent at a reduced price or for free. There are differences in the housing sector in the developed countries of Western Europe and in the countries of Eastern Europe.

In the territory of the former socialist community, in the housing sector, the right of private ownership prevails over lease relationships; social orientation in meeting housing needs is inferior to commercial interests.

In developed countries, one large property (residential object) has 3-4 dependents (residents who are not owners), while in developing countries, a different housing pattern is observed, in which one small property has 1-2 housing dependents, which is related to the desire to have a smaller number of co-owners and, accordingly, hypothetical legal disputes with them.

Key words: housing law, provision of housing, human rights and freedoms, immunity of residence, housing policy.

Постановка проблеми. Житло для людини відіграє важливу роль, оскільки у ньому він/вона проводить більшу частину свого життя. Житло – одна з необхідних умов створення та існування сім'ї, місце, де виховуються діти, формується особистість людини. Цей її засіб захисту від ворожого оточення та об'єкт вкладення матеріальних засобів. Це «недоторканний запас», який може бути використаний людиною у критичній ситуації, якщо житло є його власністю. Як зазначає М.К. Галянтич, «розуміння житла як немайнового блага, пов'язаного з реалізацією права людини на житло, є способом забезпечення прав і свобод людини та громадянина на проживання в ньому на відповідній правовій підставі (власність, інше речове право, зобов'язання тощо) і правом на недоторканність житла як права на повагу до приватного життя» [1]. Дослідження європейського досвіду правових моделей забезпечення житлом є актуальним в світлі вектору європейської інтеграції України.

Стан опрацювання проблематики. Житлові правовідносини досліджувалася рядом науковців, таких як М.К. Галянтич, Є.О. Мічурін, Г.В. Самойленко, С.О. Сліпченко, Є.О. Харитонов та ін. Однак європейські моделі забезпечення житлом досліджені недостатньо.

Метою статті є виявленні і аналіз спільних рис правових моделей забезпечення житлом країн ЄС, а також дослідження можливості і доцільності їх запозичення до правового простору України.

Виклад основного матеріалу. Однією з тенденцій у сфері житлової політики у країнах ЄС можна визначити інтеграцію таких ринкових інститутів, як суспільний сектор житла, житлова допомога, дотації житлового будівництва, субсидування квартирної плати, формування іпотечних державних корпорацій. Варто зазначити, що єдиної політики щодо задоволення житлової потреби в Європейському союзі немає. Кожна країна по-своєму вирішує житлове питання, виходячи з цивілізаційно-культурних особливостей, що історично склалися, сучасної економічної ситуації та специфіки реформування колишніх структур.

Методика служби Eurostat [2] та Housing Europe [3] (Європейська федерація громадського, кооперативного та соціального житла) визначає тип проживання населення у житлі через статус володіння (*tenure status*). Термін «статус володіння» складний для розуміння, оскільки згідно із загальноприйнятими правилами української мови слово «володіння» — фактичне володіння, вважається синонімом слова «власність». Але відповідно до західних норм (стандартів) володіння (*tenure*) значить перебування у праві власності. Вже у римському праві були кодифіковані такі поняття, як «власність» (*proprietfls*), «володіння» (*possessio*), «тримання речі» (*detentio*), при цьому поряд з власністю мова йде про володіння та тримання речі. Стан володіння поєднує два елемента: сам факт володіння річчю (*corpus possidendi*) та намір володіти річчю (*animus possidendi*). Позначені невідповідності значень у українській лінгвістичній (відповідно і в юридичній) та в західній традиції породжують певну суперечність.

«Євростат» виділяє чотири типи проживання громадян у житлах:

- власність, що не здається в оренду, без обтяження у вигляді іпотеки або позики - кредиту (*owner occupied, outstanding mortgage or housing loan*) (проста (приватна власність);
- власність з іпотекою або кредитом (позикою, лізингом) (*owner occupied, with mortgage or loan*);
- оренда за ринковою ціною (*tenant-market price*);
- оренда за зниженою ціною або безкоштовно (*tenant-reduced price or free*) [2].

Housing Europe відокремлює приватне володіння власністю (*owner occupied*) від прямого володіння власністю (*direct ownership*), ігноруючи іпотечне житло (*owner occupied, with mortgage*), приватних орендарів (*private rent*) від наймачів житла (*tenant ownership*), розширюючи та доповнюючи орендні відносини соціальними (*social rent*), державними (*public rent*) та зі зниженою оплатою (*reduced rent*) [3].

Виокремлення у методиці Housing Europe різних типів оренди житла — найму (*tenant*) та оренди (*rent*) має схожість з житловими відносинам, викладеним у загальному праві Великобританії, в якому відбито співвідношення понять «володіння» (*possession*) і «заняття, заволодіння» (*occupation*). Якщо перше властиво наймачу, який має право вимагати від усіх осіб, включаючи власника, недопущення порушення своїх прав, то друге відноситься до правового положення, наприклад, постояльця готелю, мешканця. Отже, відокремлення наймача, який не залежить від власника житлового майна і має права й обов'язки, від орендоодержувача, залежного від власника і має тільки обов'язки, більш вірно для європейських країн при визначенні місця проживання. Як слушно зауважує М.К. Галянтич, «поняття «право на житло» безпосередньо пов'язано з поняттям «реалізація права на проживання», що випливає із житлового інтересу» [4].

Необхідно також зазначити, що існують відмінності житлової сфери у розвинених країнах Західної Європи та у країнах Східної Європи. На території колишнього соціалістичного співтовариства у житловій сфері право приватної власності переважає над орендними відносинами; соціальна спрямованість у задоволенні житлової потреби поступається комерційним інтересам. Таким чином, у країнах Західної Єв-

ропи переважає житлова модель власника, у той час, як у Східній Європі – орендаря, а сукупність даних статистики Eurostat та Housing Europe дозволяє зробити висновок про різноманітність житлової політики й її реалізації в країнах ЄС.

У колишніх соціалістичних країнах право приватної власності переважає над іншими правовими підставами користування житловим фондом. Так, у Румунії у простій (приватній) власності перебуває 95,6% житла, у Хорватії – 85,2%, у Литві – 81,3% [2]. При цьому нерозвиненими залишаються інші способи вирішення житлового питання, такі, як оренда, володіння та іпотека, ці житлові моделі існують на початковому етапі.

Варто зазначити, що до кризи 2008 р. у країнах Балтії та Польщі здійснили спроби впровадити інститут іпотечного кредитування, проте угоди мали спекулятивний характер, викликаний різницею національних валют та ставок інфляції, субсидованих скандинавськими та швейцарськими банками. Зіткнувшись із ризиками неплатежів, ринок іпотеки впав, а дочірні структури, пов'язані із закордонними фінансами, збанкрутували. Водночас, в Іспанії при надлишку нового домобудівництва забудовники, побоюючись банкрутства та фінансової неспроможності в період іпотечної кризи, змушені були ввести інститут найму за мінімальну (комунальну) плату або зовсім безкоштовну здачу в оренду.

Подібним чином діють і держави з розвиненою економічною системою, в яких з досвіду регулювання житлового питання, виникають відносини із задоволення житлової потреби. Як відмічає М.К. Галянтич, «житлові інтереси необхідно також розуміти як передбачену законом можливість реалізації житлових прав для задоволення власних житлових потреб» [5].

У Швеції у простій (приватній) власності перебуває 7,2% нерухомості, обтяжене іпотекою або кредитом – 41,4%, по 17% у приватній та соціальній оренді та 17,4% у наймі на правах володіння. У Нідерландах житло розподілено таким чином: 7,7% – приватне житло, 60,1% – обтяжене, 7% житла знаходиться у приватній оренді та 25,2% – у соціальній. Примітна практика Данії, де за 14% приватної власності, 46,9% іпотеки та 39% простої оренди заохочується відмова від особистого майна шляхом запровадження високих податків на землю та безподаткових платежів за її продаж [2].

Вважаємо, що при загальному та одноманітному розподілі житла його цінність може знижуватися, зважаючи на втрату значущості для подальшого розвитку, тобто, нерухомість не переходить у клас розкоші, але й не стає складовою додаткової вартості, що є засобом виробництва. Тут слід навести, як приклад, ситуацію у Румунії, населення якої при мало не найнижчих цінах на нерухомість у Євросоюзі вважає завищеною вартість житла, що залежить від високих тарифів ріелторів та юристів, що підтверджує припущення про перебільшені очікування від інституту простої (приватної) власності на житло (житло).

Внаслідок змін у суспільному устрої в країнах Східної Європи почався процес рецепції уніфікованої моделі побудови капіталізму вільного ринку. Попередня житлова модель передбачала втручання держави у господарську діяльність, у межах якої відбувається протиставлення соціалістичної держави та держави суспільних благ. Сутність нової парадигми реконструювання ринку (*market reconstruction*) полягає у спробі пояснення проведених ринкових реформ у країнах із транзитними економіками. Але, насправді, створений на базі вже збудованого житла шляхом його приватизації клас власників виявився неготовим нести повну відповідальність за придбане майно (платити високі податки, здійснювати догляд і ремонт домобудування) та виконувати покладені на себе, виходячи з інституційних очікувань, зобов'язання (переводити житло до оборотного капіталу). Таким чином, можна говорити про сформований у колишніх соціалістичних країнах своєрідний культ щодо житлової нерухомості, а також формування відповідної специфічної житлової моделі.

Варто погодитися з тою точкою зору, що наголос на економічних і процесуальних правах створює ризик подальшої «економізації» житлових відносин у Європі [6]. Як підтвердження запропонованих вище міркувань доцільно навести класифікацію розподілу населення за типами будівель та житла. Виходячи з даних «Євростату», основним типом житлових будинків у країнах ЄС є окремий будинок (*house*). У багатьох європейських державах окремий будинок є превалюючим типом будівлі. У прибалтійських країнах – Естонії (54,6% населення) та Латвії (56,8% населення), – в Іспанії (45,4% населення) домінуючим типом будівлі (житлового фонду) були багатоквартирні будинки або житло в будинку з 10 або більше квартирами (*flat in a building with ten or more dwellings*). Досить значимий, хоч і не головний, тип будівель на Мальті (49% населення) та у Німеччині (40% населення) – малоквартирні будинки або житло в будинку з менш ніж 10 квартирами (*flat in a building with less than ten dwellings*) [2].

Слід також навести конкретизуючі дані «Євростату» щодо розподілу населення за типами житла. З даних «Евростата», можна зробити висновок, що окремий будинок (*detached house*), як окрема будова переважно представлена у Хорватії (73,4% населення), у Словенії (65,1%) населення). Будинки на двох господарів (*semi-detached*

house) набули поширення в Нідерландах (59,9% населення), у Великій Британії (59,9% населення). Квартирний (*flat*) спосіб розподілу населення за типами житла є ключовим у мало- та багатоквартирних будівлях у прибалтійських країнах, Іспанії (65,9% населення) та Німеччині (57,3% населення) [2].

Варто уточнити, що багатоквартирні будівлі в Іспанії набули поширення в 1950-1960-х рр. У ФРН цей вид домобудівництва отримано у спадок від НДР (*Plattenbauten* – великопанельне будівництво під час соціалістичного міського планування) після об'єднання Німеччини. При цьому досвід міського планування соціалістичного періоду в Румунії (*Sistematizarea* – систематизація) та Угорщини (*Panelház* – панельні будинки) не вплинув на ступінь розподілу населення за типами житла, незважаючи на урбанізований характер; у цих країнах панують індивідуальні будинки (60,1 % та 62,1% населення відповідно), що, своєю чергою, не позначилося на середній величині площі нерухомого майна [2].

Показники забезпеченості квадратними метрами за статусом володіння нерухомістю дозволяють підтвердити висновок про завищені очікування жителів Східної Європи від інституту простої (приватної) власності. Незважаючи на середньоєвропейський показник площі, що припадає на одного власника (95,9 м^2), у Румунії цей показник становить 44,6 м^2, у Латвії – 62,5 м^2, у Литві – 63,2 м^2 [2].

Необхідно зазначити, що рівень урбанізації країн впливає на розмір житла населення. Всупереч великій різниці між житлом у великих містах, передмістях та сільських районах у розвинених країнах, у колишніх соціалістичних державах ці відмінності не мають вагомого значення. Відмінності між власністю у місті, передмісті чи сільському районі за обсягом квадратури несуттєві, що свідчить про бажання громадян Східної Європи стати власниками, буквально володіти майном. Пояснення цього вбачаються у середній забезпеченості квадратними метрами мешканців, яких методика «Євростату» не враховує. Так, наприклад, якщо виходити з даних «Євростату», у Фінляндії за 88,6 м^2, що припадають на власника, на мешканця насправді припадає лише 25,7 м^2 , у Польщі на 75,2 м^2 у володінні середня забезпеченість складає 23,6 м^2 [2].

Таким чином, якщо в розвинених країнах на одну власність (житловий об'єкт) великого розміру припадає 3–4 утриманці (мешканців, які не є власниками), то у державах, що розвиваються, спостерігається інша житлова модель, за якої на одну власність невеликого розміру припадає 1-2 утриманця житла та, відповідно, гіпотетичних юридичних спорів з ними. Інакше кажучи, у державах Східної Європи простежується бажання мати якнайбільше майна (за кількістю), без остраху втратити статус нерухомості та його розміри. Зазначена позиція спричинена негативними явищами у житлових умовах, що пов'язані з ризиком перенаселеності, скупченості. Як зазначає С. Комнатний, який вивчав міжнародні нормативно-правові акти, прийняті ООН у житлові сфері, «основними викликами на шляху досягнення бажаних результатів із забезпечення житлових прав громадян, які є актуальними майже для всіх держав світу, є потреба в достатньому житлі, яка постійно зростає, і недостатній рівень фінансування житлової політики» [7].

Варто відзначити нюанси окремих підходів у вирішенні соціальних питань та мінімізації економічних проблем у розвинених державах Заходу Європи: Німеччина успадкувала корпоративізм соціальної політики О. Бісмарка, Австрія – ліберальний підхід Ф. Хайєка, а Швеція – Г. Мюрдаля. У Данії та Нідерландах спостерігається велика роль незалежних профспілок; у Бельгії - сильні позиції провідних державотворчих корпорацій. У Франції процвітає синдикалістський підхід у вирішенні соціальних проблем, у Великій Британії — ситуаційний. Можливо, цим пояснюється субсидіарність, що укорінилася в держав Західної Європи на противагу солідарності східних.

Датський соціолог Г. Еспінг-Андерсен у книзі «Три світи капіталізму добробуту» використовує для визначення включеності добробуту в ті чи інші соціальні структури та класи два виміри - декоммодифікацію (*de-commodification*), яка зорієнтована на результати соціальної політики, та стратифікацію (*stratification*) [8]. Він виділив три стійкі групи держав - ліберального режиму (Великобританія, США, Ірландія, Канада, Австралія), консервативного режиму (Німеччина, Франція, Австрія, країни Бенілюксу та Італія) та соціал-демократичного режиму (Скандинавські країни). Необхідно зауважити, що відсутність одноманітності у країнах позначається і житлової політиці. Таким чином, можливо виокремити відповідні житлові моделі: ліберальну, консервативну та соціал-демократичну.

У проведеному дослідженні було здійснено спробу об'єднати отриману інформацію, ранжувати дані щодо країн ЄС відповідно до розвиненості в них житлових відносин. Серед держав, визначених як країни з високим рівнем житлових відносин, варто відзначити Швецію (67 балів), Бельгію, Люксембург, Нідерланди, Фінляндію (по 64 бали), Кіпр та Францію (по 60 балів). Рівень житлових відносин вище за середній відзначений у Данії (59 балів), Великій Британії (58 балів), Німеччині (55 балів), Ірландії (51 бал), Австрії (52 бали), Іспанії (50 балів). Середній рівень житлових відносин виявлено в Португалії (48 балів), на Мальті (46 балів), Італії (41 бал). Нижче за середні житлові відносини розвине-

ні в Чехії (39 балів), Словенії (38 балів), Словаччині. (34 бали), Греції (33 бали), Естонії (30 балів). Низький рівень житлових відносин – у Польщі (27 балів), Латвії (23 бали), Угорщині (22 бали), Болгарії (21 бал), Хорватії (21 бал), Литві (20 балів). Найнижчий рівень житлових відносин має Румунія (13 балів). Для порівняльної оцінки було проведено розрахунок відносного відхилення, вираженого у відсотках отриманого середньоєвропейського рівня житлових відносин (43,71 бали).

Як показало дослідження, у сучасній Європі існує велика різноманітність житлових політик, способів вирішення житлового питання. Ця різноманітність зумовлена історичними та цивілізаційно-культурними особливостями країн, рівнем їх економічного розвитку та ще цілою низкою менш значущих факторів.

Вивчення статистичних даних служби Eurostat та Housing Europe надало можливість класифікувати розподіл житлових моделей населення ЄС за місцем проживання та типами проживання громадян у житлах. Порівняльний аналіз дозволив показати суттєві відмінності у вирішенні житлового питання на Заході та на Сході Європи. Особливістю житлових відносин на заході Європи є зв'язок з субсидіарним підходом («житло, як розкіш»), на противагу східноєвропейському солідарному завищеному очікуванню від права простої (приватної) власності на нерухомість, що надійшла на зміну соціалістичному міському плануванню, у якому «житло є результатом праці».

У державах з розвиненою економікою набули поширення такі житлові моделі, як оренда та найм, кредити під заставу нерухомості (іпотека), лізинг та позичка, соціальне відшкодування витрат на житло, що свідчить про стабільність житлового сектора. В економіках, що розвиваються, при реалізації методу безумовного загального доходу ставка була зроблена на приватизацію нерухомості, а також на впровадження приватної власності, як єдиного способу вирішення житлового питання.

Різноманітність способів вирішення житлового питання та свобода населення у їх виборі призводять до збільшення цінності житла. У країнах Західної Європи за різних способів задоволення житлової потреби матеріальна та нематеріальна вартість нерухомості вища, ніж у колишніх соціалістичних державах (іноді з єдиним типом проживання громадян у житлах).

Завищені очікування жителів Східної Європи від інституту простої (приватної) власності дуже негативно впливають на стан житлової сфери в цих країнах. Тут відзначаються високий коефіцієнт перенаселеності (скупченості), збільшення частки населення, яке має проблеми з житлом або позбавлене деяких елементів житла за статусом рівня доходів (бідності). Як відмічає О.П. Тищенко, «Цілком очевидно, що на тлі фактичних середніх показників забезпеченості житлом у розвинених країнах та стрімким розширенням, під впливом інноваційних процесів зміни стилю діяльності та відпочинку, збільшенням техніко-технологічних можливостей задоволення різноманітних людських потреб у повсякденному житті виникає потреба у відповідних змінах житлової політики» [9].

Таким чином, за результатами вивчення даних «Євростату» про рівень житлових умов та їх взаємопов'язані показники можна зробити такі **висновки**. В країнах ЄС можна виділити чотири типи проживання громадян у житлах: проста приватна власність; власність з іпотекою; оренда за ринковою ціною; оренда за зниженою ціною або безкоштовно. Доцільним є приділення більшої уваги в Україні четвертій формі забезпечення громадян житлом (особливо в контексті масових внутрішніх переселень зумовлених військовою агресією).

Існують відмінності житлової сфери у розвинених країнах Західної Європи та у країнах Східної Європи. На території колишнього соціалістичного співтовариства у житловій сфері право приватної власності переважає над орендними відносинами; соціальна спрямованість у задоволенні житлової потреби поступається комерційним інтересам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Галянтич, М.К., & Самойленко, Г.В. (2015). Характеристика житла за цивільним законодавством України та в практиці Європейського суду з прав людини. Приватне право і підприємництво, (14), 134–140.
2. Database – Eurostat. Retrieved February 18, 2023, from https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database/.
3. The state of housing in Europe in 2021: Housing Europe. Retrieved February 18, 2023, from https://www.housingeurope.eu/resource-1540/the-state-of-housing-in-europe-in-2021.
4. Галянтич, М.К. (2014). Поняття та співвідношення житлових прав та інтересів фізичних осіб. http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Ppip_2014_13_45.pdf.
5. Галянтич, М.К. (2017). Теоретичні засади захисту житлових законних інтересів. http://chascyvil.onua.edu.ua/index.php/chc/article/view/228/136.
6. Domurath, I., & Mak, C. (2020). Private law and housing justice in Europe. The Modern Law Review, 83(6), 1188–1220. https://doi.org/10.1111/1468-2230.12557.

7. Komnatnyi, S. (2021). Philosophy of Sustainable Development as a guideline for the formation of Modern State Housing Policy. Fìlosofs′Kì Ta Metodologìčnì Problemi Prava, 21(1), 60–71. https://doi.org/10.33270/02212101.60.
8. Esping-Andersen, G. (2008). Leaders of the profession: An interview with Gøsta Esping-Andersen. European Political Science, 7(2), 247–249. https://doi.org/10.1057/eps.2008.1.
9. Тищенко, О. (2015). Європейський підхід до розвитку житлового господарства: орієнтири для України. https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/34708/301-309_Tyshchenko.pdf?sequence=1.