

УДК 347.254(091)

О.Є. Аврамова

**ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ВИНИКНЕННЯ
ЖИТЛОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

Стаття присвячена історії формування житлового права України. Перші дослідження житлової проблеми починаються у дев'ятнадцятому столітті, перші закони в цій сфері приймаються на початку двадцятого століття. З цього часу починається потужний шлях розвитку житлового законодавства, яке поступово проходить розвиток від системи норм до інституту галузі цивільного права, з часом до комплексного правового утворення. Історія житлового права є невід'ємною частиною теорії житлового права.

Ключові слова: *житло, житлове право, історія, закон, управління житловою сферою, житлові правовідносини.*

Статья посвящена истории формирования жилищного права Украины. Первые исследования жилищной проблемы начинаются в XIX веке, первые законы в этой сфере принимаются в начале двадцатого века. С этого времени начинается мощный путь развития жилищного законодательства, которое постепенно проходит развитие от системы норм к институту отрасли гражданского права, со временем оно становится комплексным правовым образованием. История жилищного права является неотъемлемой частью теории жилищного права.

Ключевые слова: *жилье, жилищное право, история, закон, управление жилищной сферой, жилищные правоотношения.*

The article is devoted to formation of housing law of Ukraine. First investigations of housing problem take place in the XIX century. First laws in this sphere were accepted in the beginning of the XX century. Housing legislation makes a great progress from system regulations to the institution of civil rights. It becomes integrated legal education with the lapse of time. History of housing law is essential part of housing law theory.

Key words: *habitation, housing right, history, law, management, housings legal relationships, a housing sphere.*

Історія житлового права тісно переплітається з історією держави та суспільства, тому що житло є одним з елементів в механізмі реалізації соціальних прав людини. Історичний досвід розвитку житлового законодавства може бути використаний для проведення порівняльного аналізу та виявлення сучасних потреб при реформуванні житлової сфери. Крім того, необхідність дослідження історичних засад житлового права пов'язано з тим, що: по-перше, це надасть можливість визначити місце житлового права в системі права України; по-друге, вивчення історії житлового права це шлях у встановленні док-

тринальних засад права громадян на житло в умовах становлення стандартів прав людини, які необхідно визначати в межах комплексного дослідження різних галузей права без прив'язки лише до засад цивільного законодавства; по-третє, дослідження історії житлового права може надати можливість подолати прогалини у житловому праві, що виникли у зв'язку з перевантаженням радянської ідеології в теорії житлового права. Сучасне житлове право та законодавство потребують реформування, оскільки в державі продовжує діяти Житловий кодекс УРСР, який було прийнято за принципами планової економіки. Нові житлові правовідносини, що виникли в умовах розвитку ринкової економіки, трансформувались в напрямках формування окремих видів господарської діяльності з приводу житла, зміни системи житлових фондів, гарантій та способів отримання житла. Вказані трансформаційні процеси в житлових правовідносинах так і не знайшли закріплення в новому Житловому кодексі, при цьому ці зміни виникали на фоні становлення незалежної держави України, що стало одним з етапів формування житлового права. Таким чином, можна констатувати актуальність дослідження історії житлового права, зокрема здійснення аналізу історичного розвитку житлового законодавства, з метою розробки стратегії формування українського житлового права на засадах правових національних традицій, досвіду, економічних та соціальних українських умов.

Мета цієї статті встановити історичні засади житлового права України для обґрунтування позиції, що житлове право це комплексна галузь права, та для розробки концептуальних засад відмежування житлових правовідносин від інших правовідносин.

Питання історичного розвитку житлового права частково розглядалось у працях Є.В. Богданова, В.Н. Літовкіна, Л.М. Пчелінцьової, П.І. Седугана, І.А. Фаршатова та інших. Окремого комплексного дослідження цієї проблеми в юридичній науці України не проводилось. Відсутність досліджень історії правового регулювання складних, багаторівневих житлових відносин призвело до неможливості сформулювати теоретичну базу житлового права та до виникнення суперечностей між нормами житлового, цивільного, адміністративного, земельного, бюджетного, господарського та податкового законодавства. Дослідження історії житлового права є також елементом в системі доказів існування житлового права, як комплексної галузі права. Звідси ця проблематика потребує окремої уваги науковців.

Історія житлового права – це напрямок науки, що вивчає різноманітні джерела про минуле для того, щоб встановити послідовність по-

дій, історичний процес, об'єктивність фактів і зробити висновки відносно формування житлових фондів та причин житлової потреби, шляхи її вирішення. Вона є невід'ємною частиною історії права України.

Шлях розвитку житлового права пройшов етапи, які були пов'язані з життям суспільства та держави, зокрема становленням, змінами політичної, соціальної, економічної системи держави. Житлове питання залежало у своєму розв'язанні перш за все від правильного врахування економічних умов при яких воно виникало [1 с. 3]. На розвиток житлового права також впливала ідеологія політичного режиму, стан прав людини у державі. За аналізом нормативних актів можна стверджувати, що проблема забезпечення житлом (зокрема якісним житлом) спочатку розглядалася, як проблема доброчинності, потім це стало одним із питань розвитку економіки. Зі зміною політичного устрою держави у 1917 р. житлова потреба стала соціальною справою, потім, після приватизації житлового фонду, знову надбала економічний зміст і на сьогодні це соціально-економічна проблема. Зміна змісту житлової проблематики пов'язана з тим, що від задоволення житлової потреби залежить рівень життя людини, можливість її морального та фізичного розвитку, оскільки житло виконує соціальну, економічну, біологічну функцію.

Розвиток житлового права починається з простої постановки проблеми з приводу житлової потреби та вказівки про необхідність її дослідження. Спроби розв'язання житлового питання приводять до появи першого законодавчого врегулювання житлових відносин. Прийняття окремих, а іноді розрізаних законів та постанов поступово переростає в систему нормативних актів по врегулюванню житлових правовідносин. Функціонування житлового законодавства приводить до появи комплексної галузі права – житлового права.

Формування правового регулювання житлових правовідносин пройшло певні етапи. З точки зору розвитку суб'єктивного житлового права можна виділяти наступні етапи історії житлового права: постановка житлової проблематики (19 століття); перше законодавче врегулювання суб'єктивних житлових прав (1900 – 1917 рр.); радянський період (1917 – 1991 рр.); період приватизації житлового фонду (1992 – 1998 рр.); період виникнення нових принципів житлового права, що змінило зміст житлових прав громадян, зокрема кредитування житла, інвестиційні програми у житлове будівництво (1999 – 2008 рр.); трансформаційний період житлового права – це період парадигми житлового права, пов'язаної зі змінами соціальних стандар-

тів і норм згідно з європейським досвідом, зокрема задоволення потреб у житлі мігрантів, біженців, осіб, які звільнені з місць позбавлення волі (починається з 2008 р.).

В юридичній науці пропонується також інша періодизація становлення та розвитку радянського житлового права: I етап (1917 - 1921 рр.) - зародження правового регулювання житлових прав трудящих яскраво вираженою класовою спрямованістю, формування передумов для створення правової основи забезпечення житлових прав громадян; II етап (1921 - 1929 рр.) - становлення правового регулювання житлових прав громадян в умовах певної лібералізації економічних відносин - Непу; III етап (1929 - 1953 рр.) - розвиток правової основи забезпечення житлових прав громадян в умовах командно адміністративної системи управління; IV етап (1953 - 1977 рр.) - розвиток житлового законодавства в період проведення житлово-правової реформи і контрреформи; V етап (1977 - 1991 рр.) - формування галузі житлового законодавства як формально-юридичного вираження житлового права [2, с. 4]. Безумовно, думок щодо встановлення періодів історії житлового права може бути багато, однак для з'ясування яка з них має переваги перед іншими необхідно розглянути передумови виникнення житлового законодавства, його розвиток у дев'ятнадцятому та двадцятому столітті, які стали базовим періодами формування житлового права.

Дев'ятнадцяте століття в Російській Імперії (до складу якої входила Східна, частково Північна, Центральна частина України) відносно житлового питання можна було поділяти на два періоди. В.В. Святловський при вивченні квартирної справи поділяв цей період на два етапи: житлове питання до проведення реформ (дореформена Росія знала квартирне питання лише, як одне із видів філантропії); задоволення житлової потреби після проведення реформ, що було обумовлено переходом держави від натуральних до грошових відносин [3, с. 13].

Вперше питання з приводу житлової сфери виникло у 1843-1844 р.р. після переоцінки нерухомого майна, яка виявила умови проживання населення, зокрема робочих у містах [4, с. 129]. Невтішні висновки інвентаризації призводять до прийняття певних заходів для розв'язання житлової потреби на рівні приватних благодійних інтересів. Наприклад, в 1848 р. створено "Общество для улучшения в С-Петербурге помещений рабочего и нуждающегося населения", в 1861 р. відкрито "Общество доставления дешевых квартир муся населению

г. С-Петербурга". На цей час роль держави в житловому управлінні практично було не визначено.

Першим дослідником житлової сфери в Російській Імперії був професор Імператорського Московського Технічного Училища Ф.М. Дмитрієв. У середині 70 - років дев'ятого століття він першим заявив про необхідність розв'язання житлового питання, та в 1876 р. видав книгу "Об устройстве жилых помещений для рабочих на фабриках и заводах". Спираючись на вчення німецького економіста Брентано, Ф.М. Дмитрієв стверджував, що праця робітників це найважливіший елемент виробництва, тому їм необхідно забезпечувати належні санітарно-технічні умови, зокрема забезпечувати житлом. Свої переконання дослідник доводив на практиці, будучи директором Ременської Мануфактури "П.Малютіна і сини" він будував житло для робітників. Багато сучасників дивилися на це з іронією. Однак, мануфактура з кожним роком розширялась та зовсім не мала збитків.

Таким чином, можна стверджувати, що у дев'ятому столітті в Російській Імперії, зокрема в Україні, починаються дослідження житлової проблематики. На державному рівні рекомендації щодо подолання цієї проблеми так і не були розглянуті, зокрема не була створена система житлових інспекцій, не розроблялись нормативні акти в цієї галузі. Не достатня увага житловому питанню посилює соціальні проблеми у державі, зокрема житлова криза був однією з причин революційних рухів.

З 1900 р. по 1917 р. з'являються перші житлові закони, які стали фундаментом житлового законодавства. Першою спробою врегулювання житлового питання став Указ від 22 липня 1914 р. "О предоставлении военным права отказаться от заключения ими по найму квартирных договоров" та Наказ командувача московським військовим округом від 5 квітня 1915 р. "О воспрещении выселения семейных лиц, призванных на военную службу" і наказ того ж командувача про заборону підвищувати орендну плату на квартири. Але ці адміністративні акти вже були не в змозі повноцінно врегулювати питання, що виникали з приводу житла. Тому з'являється необхідність у прийнятті окремого закону, який було прийнято 27 серпня 1916 р. Це було Височайше Утвердження Положення Ради Міністрів "О воспрещении повышать цены на жилые помещения" [5, с. 696].

Височайше Затвердження Положення Ради Міністрів "О воспрещении повышать цены на жилые помещения" від 27.08.1916 р. складалось з 24 статей та врегульовувало питання житлового найму,

квартирної плати, ремонту житлових приміщень, порядку виселення, пільги відносно продовження договору житлового найму, ремонту житлового помешкання та інші. Після прийняття цього нормативного акту питання з приводу житла стало предметом законодавчого врегулювання. Наприклад, для вирішення гострого квартирної кризи Тимчасовий уряд 5 серпня 1917 р. видав новий Квартирний закон. Закони 27 серпня 1916 р. та 5 серпня 1917 р. регулюючи житлові відносини громадян, прагнули до захисту сторони найбільш економічно слабкою в цих відносинах - наймачів, і незважаючи на свої дефекти можуть служити зразком російського та українського соціального та житлового законодавства. Новий квартирний закон був прийнятий 20 жовтня 1918 р. Цей закон поширювався на готелі, ресторани, магазини, але не поширювався на приміщення на дачних і курортних місцевостях. В ст. 28 Закону вводилася нова норма про виселення відповідно до якої за судовим рішенням квартиронаймач в 7 денний термін повинен був добровільно виконати судове рішення, що позбавляло можливості звернутися в другу інстанцію [6, с. 16].

Таким чином, можна стверджувати, що першим нормативним актом в житловому законодавстві було Височайше Затвердження Положення Ради Міністрів "О воспрещении повышать цены на жилые помещения" від 27 серпня 1916 р.

Після революції 1917 р. починається новий етап розвитку житлового законодавства. З 1920 р. по 1930 р. формується система житлового законодавства як в СРСР так і в окремих республіках СРСР. Особливістю цього періоду було прийняття першого в УРСР Житлового закону № 225 від 20 грудня 1921 р. [7]. Цей нормативний акт поділявся на три розділи та складався з тридцяти семи статей. Метою Житлового закону було систематизовано врегулювання житлових відносин, зокрема договору найму, правил виселення, порядок утримання житла та інше. В цей період починають формуватися житлові фонди.

В тридцятих роках житлова політика змінюється. Так, житлова політика, яка передбачалась постановою ЦВК та РНК СРСР "Про житлову політику" 1928 р. була змінена у зв'язку з прийняттям постанови ЦВК та РНК СРСР від 17 жовтня 1937 р. "Про збереження житлового фонду і поліпшення житлового господарства в містах" [8]. Ця постанова відкрила шлях для репресій в житловій сфері, зокрема по відношенню до житлової кооперації. Звернемо увагу на наступні положення цього нормативного акту, що запускали механізм репресій: "В управлінні будинками і в законодавстві, що регулює житлове буді-

внищтво, розподіл і використання житла, збереглися шкідливі пережитки того періоду народного господарства, коли місцеві Ради, через свою організаційну та господарську слабкість, були змушені передавати права на управління будинками, розподіл і використання житлової площі окремим колективам мешканців – житлово-орендним кооперативним товариствам...Система житлової кооперації – витрачає близько сорока мільйонів рублів в рік на утримання апаратів спілок, але не забезпечує належного управління та збереження житлового фонду...На той же шлях розбазарювання державного житлового фонду стало багато державних установ і промислових підприємств...". Не варто нагадувати, що ці критичні положення зазначалися в 1937 р., у рік, коли країна опинилася в центрі тоталітарного тиску влади. Таким чином, сьогодні, ми можемо стверджувати, що житлове право стало заручником радянського соціально-економічного ладу, зокрема в ньому були відсутні теоретичні положення, негласно заборонявся критичний аналіз законодавства, не здійснювалось прогнозування наслідків відсутності розвитку приватного житлового фонду.

Сорокові та п'ятдесяті роки двадцятого століття відзначились відродженням житлового фонду після Другої світової війни. В цей період активно приймаються нормативні акти в галузі будівництва, а також були оновлені правила надання житла, виселення з житла та інше. Слід зазначити, що наслідки Другої світової війни для житлового фонду країни мають прояв і на сучасному етапі, зокрема будинки, які не були знищені під час воєнних дій почали давати усадку технічних конструкцій, що потребує сучасної реконструкції. Необхідно підкреслити, що в цей період починає формуватися житлове право, як інститут цивільного права, хоча у 1947 р. К. Райхером вже пропонується відносити житлове право до комплексної галузі.

На період шістдесятих та сімдесятих років житлове право вже сформувалося інститутом цивільного права, та житлове законодавство постійно оновлюється новими правилами по наданню та утриманню житла. Так, 20 грудня 1974 р. затверджено Положення про порядок надання житлової площі в Українській РСР, постановою Ради Міністрів Української РСР і Українською Радою Професійних Спілок № 562 [9]. Згідно з цим положенням облік громадян, які потребували житла, проводиться за територіальним принципом – за місцем їх проживання, або за виробничим, тобто за місцем роботи. Облік за місцем проживання проводився виконкомом місцевих Рад. Стати на квартирний облік могли тільки громадяни, які не менше встановленого

строку працюють, проживають та прописані в даному населеному пункті. Встановлювалась і категорія осіб, які не підлягали квартирному обліку, зокрема працездатні особи, які не займаються суспільно-корисною працею, особи, які останні п'ять років штучно погіршували свої житлові умови. Окремо законодавством передбачався порядок задоволення житлової потреби молодих сімей. Це було передбачено постановою Ради Міністрів УРСР від 21 липня 1969 р. № 426 "Про заходи по поліпшенню житлово-побутових умов молодих сімей".

Період вісімдесятих років відзначився прийняттям в 1983 р. Житлового кодексу УРСР, який залишається діючим по цей час. Класифікація житлового фонду в цей період була врегульована постановою Ради Міністрів УРСР № 105 від 11 березня 1985 р. "Про порядок обліку житлового фонду", зокрема за цим актом перевід придатних для проживання житлових будинків і житлових приміщень у будинках державного і громадського житлового фонду у нежитлові приміщення зазвичай не допускалося.

Дев'яності роки двадцятого століття привносять оновлення приватності в житлових правовідносинах. В 1992 р. приймається Закон України "Про приватизацію державного житлового фонду". Законом встановлювалось, що до об'єктів приватизації належать квартири багатоквартирних будинків, одноквартирні будинки, кімнати у квартирах та одноквартирних будинках, де мешкають два і більше наймачів, які використовуються громадянами на умовах найму. Після приватизації державного житлового фонду змінився зміст житлових відносин. Зміна житлових правовідносин, оновлення житлового законодавства призводить до формування житлового права, як комплексної галузі права.

Двадцять перше століття в Україні відзначилось певною стагнацією в розвитку житлового права, прийняття великої кількості нормативних актів, які розпоршені за своєю спрямованістю. Вказані проблеми потребують розв'язання, що може бути здійснено тільки при вивченні історії та теорії житлового права.

На підставі проведеного дослідження можна стверджувати, що історія житлового права - це напрямок науки, що вивчає різноманітні джерела про минуле для того, щоб встановити послідовність подій, історичний процес, об'єктивність о фактів і зробити висновки відносно формування житлових фондів та причин житлової потреби, шляхи її вирішення. Житлове право пройшло декілька етапів історичного розвитку, що потребує вивчення, для використання історичного досвіду в реформі українського житлового права.

Використана література:

1. Ананов, И.А. Советские жилищные законы в кратком изложении [Текст] / И.А. Ананов. - М. - Ленинград: Гос. издат. - 1926. - 63 с.
2. Верещак, С. Б. Становление и развитие жилищного права в Советской России (1917-1991 гг.) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С.Б. Верещак. - Чебоксары, 2006. - 22 с.
3. Святловский, В.В. Квартирный вопрос [Текст] / В.В. Святловский. - Санкт-Петербург: тип. М.М. Стасюлевича. - 1898. - 278 с.
4. Литтауэр Я. Рабочий жилищный вопрос [Текст] / Я. Литтауэр, Н. Сопиков Н. - Астрахань: Паровая Новая Русская Типография, 1909. - 251 с.
5. Авербах, О.И. Законодательные акты, вызванные войною 1914 - 196 гг., : Т. 4 [Текст] / О.И. Авербах. - Петроград: Лешутковская Паровая Скоропечатная, 1916. - 756 с.
6. Собрание Узаконений. - 1916. - № 232. - 31 августа. - Ст. 1863.
7. Квартирный закон. В обсуждении Гражданского отделения Харьковского Общества юридических и экономических знаний // Голос права (двухнедельный юридический журнал). - 1918. - № 2 (15 декабря). - С. 16-19.
8. "Про збереження житлового фонду і поліпшення житлового господарства в містах" // Сборник Законов СССР. - 1937. - № 69. - Ст. 314
9. Постанова Ради Міністрів Української РСР і Українською Радою Професійних Спілок № 562 "Положення про порядок надання житлової площі в Української РСР" // ЗП УРСР. - 1974. - № 12. - Ст. 74.

УДК 343.20

В.П. Бодаєвський

**МІЖНАРОДНИЙ ДОГОВІР
ЯК ДЖЕРЕЛО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
ПРО КРИМІНАЛЬНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ:
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ**

У статті розглядається дискусійне у науці кримінального права питання про можливість визнання міжнародного договору самостійним джерелом українського законодавства про кримінальну відповідальність. Освітлена суть даної проблеми на сучасному етапі розвитку кримінального права в Україні. Пропонуються для обговорення конкретні шляхи її рішення.

Ключові слова: *законодавство про кримінальну відповідальність, джерела кримінального законодавства, міжнародний договір, загальновизнані принципи і норми міжнародного права.*

В статье рассматривается дискуссионный в науке уголовного права вопрос о возможности признания международного договора самостоятельным источником украинского законодательства об уголовной ответственности. Освещена суть данной проблемы на современном этапе развития уголовного права в Украине. Предлагаются для обсуждения конкретные пути ее решения.