

Права громадян на житло

та отримання житла за рахунок житлового фонду підприємств, організацій, установ: правова традиція і трансформація вітчизняної правової системи



Ю. П. Лобода

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарсько-правових дисциплін
Львівського державного університету
внутрішніх справ

У статті автор зосередив свою увагу на виявленні закономірностей та особливостей правової системи України у певних інститутах права. Визначено роль конституційних принципів у правовій системі України.

Ключові слова: закономірності правової системи, право власності, соціально-правовий конфлікт.

В статті обращено внимание на определение закономірностей и особенностей правовой системы Украины в определённых институтах права. Высветлена роль конституционных принципов в правовой системе Украины.

Ключевые слова: закономірности правовой системы, право собственности, социально-правовой конфликт.

The article deals with the exposure of conformities and peculiarities of the Ukrainian legal system in the concrete institutes of law. The role of constitutional principles in the legal system is figured out.

Keywords: conformities of legal system, ownership, socially-legal conflict.

Будь-яке явище правової реальності можна розглядати на різних рівнях абстрагування та узагальнення. При цьому кожен інший рівень дискурсу дає можливість відображення явища у різних масштабах та ступенях наближення. Відповідно змінюється і об'єкт дослідження: можна розглядати зміст та структуру конкретної норми права, потім – її еволюцію за певний проміжок часу, далі – її роль в інституті та галузі права у системі з іншими нормами, ще вище – її практичне соціальне значення та вплив на життєдіяльність суспільства. Завдяки такому сходженню від конкретного до абстрактного формулюються загальні закономірності й тенденції розвитку певного сегмента правової реальності, котрі відображаються в системі категорій правової науки. Однак не тільки вихідним емпіричним фактом такого дослідження, а й реально існуючим одиничним феноменом залишається у нашому випадку норма права. Тому для розкриття сутності одиничного феномена правової реальності та верифікації отриманих в результаті дискурсу правових категорій необхідне зворотне сходження від абстрактного до конкретного.

Зазначені рівні дискурсу здійснюються в різних правових наукових дисциплінах. Отже, один і той же феномен правової реальності входить до предмета різних правових наук, кожна з яких розглядає його під своїм кутом зору та на своєму рівні теоретичного узагальнення. Зрештою, права реальність – єдина і відображається у єдиній категорії правової системи як системи всіх правових явищ певного суспільства.

Метою нашої статті є виявлення закономірностей правової системи Укра-

їни та притаманної їй правової традиції у конкретних інститутах права.

Найбільш доречним видається розгляд проблеми на прикладі тих інститутів права, які стосуються соціально значимих об'єктів прав та характеризуються соціально-правовими колізіями, в яких і розкриваються ті суперечності, що становлять внутрішні причини розвитку вітчизняної правової системи і, як суттєві властивості, становлять зміст її правової традиції.

Проблемі дослідження сучасної правової системи присвячені праці П. Рабіновича, В. Джуно, М. Кагадій та ін.

Методологічне значення дослідження юридичної практики зумовлене тією обставиною, що «юридична практика як один з видів соціальної практики допомагає розвиватися та функціонувати правовій системі, тобто це той якісний її елемент, який повинен знаходити дискусійні питання в регулюванні суспільних відносин, невідповідність законодавства держави соціально-економічному, політичному, культурному та правовому життю суспільства» [1].

Колізії між правом власності юридичних осіб і правом працівників та членів їхніх сімей на отримання житла, збудованого за кошти цих юридичних осіб. Відповідно до Цивільного кодексу України, юридичні особи приватного права є власниками свого майна. Тому питання про правовий режим житла, збудованого за їх кошти чи придбаного ними, та розпорядження останнім повинне було б вирішуватися у порядку здійснення власником свого права власності на майно.

Однак сьогодні у багатьох випадках застосовується принципово інший механізм правового регулювання, вироблений за радянської доби вітчизняної історії.

Безпосередньо порядок обліку громадян, які потребують покращення житлових умов, та надання житла визначається Правилами обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР (затв. постановою Ради Міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок від 11 грудня 1984 р. № 470). Нормами Житлового кодексу Української РСР передбачено, що житло необхідно надати у найм найманим працівникам підприємства, які перебувають на квартирному обліку та включені у квартирні списки черговиків (контрольні списки). Останнє практично передбачає перспективу наступної передачі цього житла у власність наймачам. І хоча зазначені норми застаріли, такий механізм розпорядження житлом продовжує застосовуватися, а права працівників та членів їхніх сімей, які претендують на отримання житла, захищаються у судовому порядку.

У статті 47 Конституції України передбачено наступні державні гарантії права громадян на одержання житла: а) держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду; б) громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Від другого випадку слід чітко відрізнити надання житла згідно з умовами трудового договору: таке надання житла не є безоплатним, а є, по суті, негрошовою формою виплати заробітної плати (матеріального забезпечення військовослужбовців) чи гарантією діяльності (надання житла суддям).

Таким чином, в усіх інших випадках безоплатне надання житла створює необґрунтовані переваги, чим порушується принцип рівності громадян (ст. ст. 21 та 24 Конституції України). Аналіз практики Європейського Суду з прав людини свідчить про те, що принцип рівності тлумачиться ним досить широко і застосовується до випадків, які для вітчизняної правової системи видаються несподіваними, прикладом чого є рішення по справі К. Шмідт проти Німеччини від 18 липня 1994 р. [2].

У зазначеній колізії ми вбачаємо дещо інше, ніж просто правову колізію між різними правовими інститутами. Така колізія тривалий час не усувається ні правотворчою, ні правозастосувальною практикою, що ми вважаємо свідченням наявності поки що не розв'язаних об'єктивних соціально-економічних та соціально-правових протиріч, в основі яких – формальна незавершеність процесу відчуження найманих працівників від засобів виробництва.

Правове регулювання та практика розподілу житла є переконливим свідченням того, що право приватної власності як засадничий принцип побудови вітчизняної правової системи значною мірою обмежується традицією розподілу соціальних благ, успадкованою від правової системи радянського періоду, в той час як ринковому устрою притаманні приватноправові механізми його регулювання: «на сучасному етапі необхідно створити орієнтовану на ринок систему забезпечення житлом, відповідно до тих приватноправових засад, що визначені новим Цивільним кодексом відповідно до Конституції України» [3].

Обмежимо предмет розгляду ситуацією, коли підприємство (господарсь-

ке товариство) за рахунок власних коштів здійснює будівництво житла.

У цьому випадку правова доля житла може визначатися (на практиці так і буває) у такому порядку:

а) при здійсненні власником (юридичною особою) права власності. У цьому випадку підприємство має право на свій розсуд розпорядитися належним йому на праві власності житлом: продати, обміняти, передати безоплатно будь-кому (в тому числі своїм працівникам), передати у найм, використати для власних потреб тощо. Відповідні рішення приймаються органами управління підприємства згідно з їх компетенцією по розпорядженню його майном;

б) надати житлові приміщення своїм працівникам у порядку черговості згідно з нормами Житлового кодексу Української РСР та зазначеними Правилами.

Зауважимо, що у першому випадку житло може передаватися безоплатно у власність чи користування працівникам підприємства на підставі цивільно-правових договорів, у другому випадку – надаватися у найм згідно з нормами ст. ст. 31, 43 Житлового кодексу Української РСР.

Очевидно, що у цих двох випадках між підприємством та особою, яка отримує житло, виникають правовідносини, різні за своєю правовою природою.

Вважається, що норми Житлового кодексу Української РСР та Правил визначають порядок здійснення права власності на житло, що належить підприємствам, установам та організаціям. Однак такий підхід видається неправомірним, оскільки накладення на власника обов'язку передати житло у найм (з наступною перспективою безоплатної передачі у власність) своїм

працівникам є нічим іншим, як обмеженням чи й позбавленням його права власності на річ, що суперечить нормам ст. 41 Конституції України, яка гарантує право приватної власності. Більше того, право на отримання такого житла у певних випадках, визначених Правилами, може зберігатися і за тими працівниками, які досить давно припинили свої трудові відносини з підприємством, а в разі смерті останніх після припинення трудових відносин з підприємством – за членами їхньої сім'ї.

Тому вважаємо, що підприємства, які діють на основі майна, що є приватною власністю, вправі розпоряджатися своїм житлом лише у порядку здійснення права власності. Зокрема, вони можуть безоплатно передавати його у власність своїм працівникам на підставі цивільно-правових угод. Обов'язок надати житло може виникати також з трудового договору (контракту) чи колективного договору. При цьому відносини щодо надання (розподілу) житла є двосторонніми (сторони – підприємство та працівник). У такому випадку черговість та умови надання житла визначаються двосторонньою угодою. Відповідне право на отримання житла захищається правом на позов (у матеріально-правовому розумінні) про зобов'язання підприємства виконати умови такого договору (цивільно-правового чи трудового). При цьому норми Житлового кодексу Української РСР та Правил до зазначених відносин не повинні застосовуватися.

Судовий захист права на отримання житла. Житлове законодавство радянського періоду передбачало широку участь громадськості у прийнятті всіх рішень з питань квартирної обліку громадян та розподілу

житла, зокрема трудових колективів та профспілкових організацій підприємств, організацій, установ. У зв'язку з цим було обмежено юрисдикцію судів щодо тих правовідносин, які виникли у сфері квартирної обліку громадян та розподілу житла.

У зв'язку з прийняттям чинної Конституції України юрисдикцію судів було поширено на всі правовідносини у державі (ч. 2 ст. 124 Конституції України), про що зазначено у п. 8 постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. та у Рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 2002 р. за справою про досудове врегулювання спорів.

Отже, почали надходити позови про захист прав громадян у сфері квартирної обліку та розподілу житла. Право оскаржувати рішення з питань постановки на квартирний облік підтверджено резонансним Рішенням Конституційного Суду України 25 листопада 1997 р. у справі за конституційним зверненням громадянки Г. П. Дзюби щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи. Справа, яка стала приводом для звернення до Конституційного Суду України, безпосередньо стосувалася якраз можливості оскарження у суді рішень посадової особи щодо розподілу житла, що заявниця не могла зробити, оскільки суди загальної юрисдикції покликалися на непідвідомчість судам житлових спорів з питань обліку громадян та надання житла.

Однак на практиці такі інтерпретації породжують численні правові колізії та соціально-правові конфлікти.

З точки зору філософсько-правової парадигми, проблема зумовлена аб-

солютно різними підходами до визначення категорій справедливості у праві та формальній рівності. У Житловому кодексі Української РСР та Правилах значна роль відводиться інституту «черги» як форми розподілу соціальних благ (житла). Принцип черги нічого спільного не має з принципом формальної рівності у праві, оскільки передбачає надання переваг в отриманні блага залежно від низки обставин, які дискримінують тих осіб, які або не мають права на перебування в черзі (наприклад, отримали кооперативне житло чи просто придбали його у приватному житловому фонді), або перебувають у черзі настільки низько, що перспектива отримання житла не реальна у правовій площині.

Ми притримуємося тієї позиції, що «черга» як форма розподілу соціальних благ могла функціонувати лише у суспільстві, яке наділене обмеженими ресурсами, що скеровуються на споживання, а також орієнтоване на досягнення мети, котра має самоцінність і, як категорія майбутнього, знаходиться поза межами реального правового простору (блага отримують всі, але у майбутньому).

У цьому аспекті категорія справедливості постає не у правовій, а в соціальній площині – справедливість – не правова, а соціальна категорія. Значене стає очевидним з огляду на наступну інтерпретацію категорії справедливості як одного з принципів організації та діяльності судової влади, яка характеризує певну сучасну тенденцію: «справедливість можна трактувати як визначення нормою права обсягу, межі здійснення прав та інтересів особи, адекватну її ставленню до вимог правових норм» [4]. Соціальна справедливість як принцип розподілу соціальних благ, ще й такого

важливого, як житло, могла реалізуватися тільки у виробничих колективах, а не у формальному судовому процесі. Очевидно, саме у такому значенні вживається термін «справедливий» у ст. 1 Житлового кодексу Української РСР, де передбачено, що право на житло забезпечується, зокрема, справедливим розподілом під громадським контролем жилої площі, яка надається в міру здійснення програми будівництва благоустроєних жител, а також невисокою платою за квартиру і комунальні послуги. Тому і житлові спори щодо обліку черговиків та розподілу житла були визначені як невідомі судам. Несумісним є принцип «черги» і з категорією договору, оскільки власник житла не вправі укласти договір його найму з тим черговиком, з яким бажає, а договір без принципу свободи договору значною мірою позбавлений своєї сутності як правовий феномен.

Загалом феномен черги за свою природничо-правову сутність тяжіє до архаїчних форм обміну соціальними благами та їх розподілу, які передбачали походження права від фактично наявного становища (право займанщини, право володіння у дореспубліканський період розвитку римського цивільного права) та пріоритет суб'єктів, які першими фактично почали користуватися такими благами. Такі форми соціальних відносин нічого спільного не мають з ринковою економікою, яка передбачає товарно-грошові відносини на основі рівного доступу до всіх ресурсів суспільства таких суб'єктів (за якістю робочої сили) згідно з дією економічного закону вартості.

Внаслідок зміни основоположних принципів побудови правової системи, утворилися колізії, зумовлені несумісністю окреслених двох підходів

до регулювання суспільних відносин і розподілу соціальних благ та утворилися ті численні колізії, однією з яких є принципова суперечність норм усе ще чинних Правил та практики судового захисту прав черговиків на перебування в черзі і отримання житла.

При розгляді цього питання будемо чітко розмежовувати право на позов у матеріальному та процесуальному розумінні.

Надання житла згідно з трудовою чи цивільно-правовою угодою у порядку здійснення підприємством повноважень власника здійснюється у порядку розпорядження майном відповідно до цивільного та господарського законодавства. У вітчизняній судовій практиці значно складнішою постає ситуація, коли розподіл житла здійснюється у порядку Правил.

Незалежно від неузгодженостей та колізій у розглянутих інститутах права всі вони в сукупності відображають вітчизняну правову традицію у сфері інтерпретації та регулювання права на житло, процедур його здійснення та захисту. На практиці проголошені конституційні принципи часто порушуються з метою запобігання соціальним конфліктам. Принцип непорушності права приватної власності визнається із суттєвими обмеженнями, які властиві швидше розподільчому, ніж ринковому методу регулювання обороту соціальних благ. Принцип справедливості розглядається не стільки як принцип правової справедливості, скільки як принцип соціальної справедливості. Принцип формальної правової рівності всіх громадян застосовується лише в тих межах, які не порушують усталений традицією принцип пріоритету суб'єкта, що першим отримав підстави претендувати на отриман-

ня соціального блага. Однією з тенденцій розвитку вітчизняної правової системи можна визначити розширення гарантій громадянських прав особи при одночасному звуженні соціальних гарантій (неможливо перевірити житлово-побутові умови черговика, не порушивши його конституційних прав особи, але й житло згідно з Конституцією України надається безоплатно лише тим громадянам, які потребують соціального захисту). Проте вітчизняна правова систе-

ма видається достатньо адаптованою до потреб реально існуючого українського суспільства, про що свідчить збереження громадянського миру та соціальної стабільності в умовах не відомих раніше історії соціально-економічних зрушень. Подальшими напрямками дослідження можуть бути дослідження національної правової традиції та трансформації вітчизняної правової системи крізь призму інших процесуальних прав громадян.

Література

1. *Кагадій М.* Поняття та елементи правової системи // *Право України.* – 2004. – № 12.
2. Рішення Європейського Суду з прав людини по справі К. Шмідт проти Німеччини від 18 липня 1994 р. // *Практика Європейського Суду з прав людини.* Вип. 2 / За ред. П. М. Рабіновича. – Львів: Кальварія, 1998.
3. *Гаянтнич М.* Приватноправове регулювання забезпечення права громадян на житло в Україні // *Право України.* – 2003. – № 7.
4. *Джунь В.* Інститут неспроможності у правовому, економічному та соціальному вимірах // *Право України.* – 2002. – № 8.