

УДК 347.254:340.111.5

Тарас Тилик,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри транспортного права
Київської державної академії водного транспорту
імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЖИТЛОВИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

У статті комплексно досліджуються проблемні питання реалізації житлових прав громадян. Аналізуються теоретико-правові питання законодавчого регулювання зазначених правовідносин.

На основі з'ясування сутності правових норм формулюються практичні пропозиції і рекомендації щодо удосконалення цивільного та житлового законодавства з метою удосконалення законодавчого регулювання належної реалізації права кожного на жило.

Ключові слова: право на житло, житлові правовідносини, припинення житлових прав, житло.

Кожен з нас потребує даху на головою, тобто житла. А процеси щодо його отримання (користування, власність), поліпшення житлових умов часто є одним з основних завдань, які ставить перед собою людина (громадянин) протягом усього свого життя.

Відповідно до Конституції України функцією держави є забезпечення права громадян на житло. Зокрема це стосується осіб, котрі потребують соціального захисту, яким житло надається державою й органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. У зв'язку з цим соціальна спрямованість житлової політики держави має бути спрямована на: визначення категорій та розроблення механізму надання допомоги малозабезпеченим громадянам України, які не мають житла чи мають недостатню його кількість; гарантування стабільності житлових прав громадян; забезпечення доступності житла через надійні фінансові механізми; створення умов для житлового будівництва особам, що можуть задовольнити свої житлові потреби самостійно.

17.02.2006 р. Міністерство торгівлі США визнало ринковий статус економіки України [1]. Зазначеним рішенням США, поміж іншого, фактично підтвердили, що в Україні відбулась структурна реформа власності і право приватної власності є непорушним.

За таких умов задоволення громадянами своїх житлових потреб повинно здійснюватися різними шляхами. Водночас наша держава повинна гарантувати можливість користування житлом для кожного громадянина.

Перехід до ринкових відносин обумовив необхідність створення відповідної нормативної бази, що ґрунтується на нормах Конституції України. Платоспроможні громадяни, які потребують житла, забезпечують свої житлові потреби приватно-правовим шляхом, не сподіваючись отримати в користування безоплатне житло державного та комунального житлових фондів.

Питанням приватно-правового регулювання житлових правовідносин приділялася значна увага, зокрема такими вченими як С. С. Алексєєв, С. І. Аскназій, І. А. Бірюков, С. Н. Братусь, І. Л. Брауде, В. С. Гопанчук, В. П. Грибанов, О. В. Дзера, Ю. О. Заїка, О. А. Красавчиков, Л. В. Крашенинников, В. А. Кройтор, І. М. Кучеренко, Є. О. Мічурін, М. І. Сібільов, С. О. Сліпченко, О. В. Соколов, А. А. Титов, Ю. К. Толстой, Ю. С. Червоний та ін.

Мета цієї статті — визначити особливості правового регулювання житлових відносин в умовах ринкової економіки, з'ясувати співвідношення житлового законодавства із цивільним, визначити сутність, зміст житлових правовідносин

та визначити шляхи удосконалення його правового регулювання.

Житловий ринок дає можливість оптимально вирішити проблему перерозподілу вже наявного житлового фонду. В той самий час у зв'язку із несприятливими тенденціями розвитку економіки держава не в змозі вирішити житлову проблему для соціально незахищених громадян. Водночас Житловий кодекс УРСР 1983 р. такі можливості надає.

Разом із тим, різке згортання соціальної інфраструктури, що склалося у сфері задоволення житлових потреб населення, видається не виправданим як з економічної, політичної, так із правової точки зору. Житловий ринок не є засобом для вирішення житлових проблем. У сучасному суспільстві повинна бути створена система задоволення житлових потреб громадян України у різних формах. У багатьох розвинутих країнах з ринковою економікою житловий фонд не є приватним. Так, у Німеччині більшість багатоквартирних будинків, особливо у великих містах, належить будівельним корпораціям та інвестиційним компаніям. Незважаючи на значну фінансову допомогу, яку держава надає громадянам при купівлі квартири або будівництві індивідуального будинку (до 1/3 вартості будинку), розвитку іпотечного кредитування, більшість громадян є орендарями, а не власниками житла [2].

Впровадження приватноправових відносин у житлову сферу одночасно з різким згортанням системи розподілу житла в порядку черговості, що сталося в суспільстві, об'єктивно призвели до загострення житлової проблеми, оскільки передусім страждають житлові інтереси тих громадян, які не в змозі в матеріальному плані задовольнити себе житлом, хоча не належать до категорії соціально незахищених громадян України: державні службовці, наукові працівники, наймані працівники, молодь, пенсіонери. В Україні відсутня відповідна система забезпечення житлом, яка в розвинутих ринкових країнах формувалась протягом десятиріч і навіть століть.

Слід погодитися з тим, що створення відповідної ринкової інфраструктури, поступовий відхід від розподілу житла серед малозабезпечених, створення так званого середнього класу в кінцевому рахунку приведе до того, що дедалі більше число громадян зможе придбати житло

за рахунок власних коштів або отримання справедливих кредитів.

Але на етапі переходу від старої системи житла до нової держава повною мірою повинна гарантувати не тільки політичні, а й соціально-економічні права громадян. На перехідному етапі тягар правового регулювання мусить взяти на себе саме новий Житловий кодекс як основний нормативний акт перехідного періоду.

У січні 2004 р. одночасно з Цивільним кодексом України [3] набрали чинності Сімейний [4] та Господарський [5] кодекси України, які тим чи іншим чином регулюють житлові відносини, що складаються в приватноправовій сфері. Тому потребують докорінної зміни чинні законодавчі та інші нормативні акти, прийняті з 1983 р. та за роки незалежності України, відповідно до цивільно-правових засад, визначених Цивільним кодексом України. Необхідно прийняти низку нормативних актів, що не вичерпується тільки прийняттям нового Цивільного кодексу. Постала потреба у швидкому прийнятті нового Житлового кодексу України, який би кодифікував нове житлове законодавство України, усував би прогалини правового регулювання у житловій сфері.

Необхідність прийняття нового Житлового кодексу України, зумовлена соціально-економічними умовами розвитку суспільства, переходом до ринкової економіки та сучасних світових норм і стандартів суспільного життя, в тому числі у житловій сфері, не викликає сумнівів.

В юридичній літературі категорії «приватного» й «публічного», які органічно поєднуються в житловому праві, розуміють і як аналог приватного права, і як соціальні аспекти регулювання приватних відносин, і як такі, що регулюють торговий обіг та деякі суміжні відносини [6].

Тому нині вдосконалення цивільного права полягає не у врегулюванні якнайширшого кола майнових та особистих немайнових відносин у житловій сфері, а в прийнятті нового Житлового кодексу, який повинен регулювати все коло відносин, що виникають у житловій сфері. Відповідно до ст. 2112 Цивільного кодексу Латвійської республіки на розвиток Цивільного кодексу прийнято окремих Закон про найм приміщень [7]. Ци-

вільний та Житловий кодекси повинні співвідноситись не як різні, як, зокрема, Цивільний та Господарський, а органічно доповнювати один одного, як це вирішено у нових Цивільному та Сімейному кодексах України.

Для усунення прогалин у правовому регулюванні 12.01.2006 р. було прийнято спеціальний Закон України «Про житловий фонд соціального призначення». Потребують докорінної зміни чинні законодавчі та інші нормативні акти, прийняті за роки незалежності України, що регулюють правові відносини у житловій сфері. Актуальність прийняття нового ЖК зумовлюється необхідністю прямого втручання держави для захисту житлових прав та законних інтересів громадян.

Так, під час одного з наукових зібрань доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України Н. С. Кузнецова наголосила на необхідності активізації наукових досліджень з актуальних житлових проблем й усунення певного відставання від рівня, досягнутого в цьому напрямі науковцями з деяких інших країн колишнього СРСР. Нині ж в Україні вочевидь бракує дисертацій, монографій та наукових заходів, присвячених правовій регламентації суспільних відносин у житловій сфері. До того ж, увага до цих питань з боку вітчизняних парламентарів є радше епізодичною, відповідні законодавчі зміни — не завжди достатньо вивіреними (яскравим прикладом цього є, на думку Н. С. Кузнецової, запровадження інституту довірчої власності, який «не вписується» в ідеї, які закладені в Цивільному кодексі України), а проект нового Житлового кодексу належним чином не кореспондується з основними засадами цивільного законодавства.

Доктор юридичних наук, професор, заступник директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України М. К. Галянич піддав критиці наявний стан нормативно-правового регулювання житлових відносин, що відрізняється не виправдано великою кількістю бланкетних норм, які нерідко відсилають до ще не прийнятих правових актів. Він висловив свої пропозиції щодо: переходу до використання як головного критерію при централізованому розподілі житла

рівня доходів громадян, що потребують поліпшення житлових умов; заміни теперішніх черг на отримання житла механізмами надання пільгових державних кредитів на будівництво або купівлю житла; недопустимості виселення особи із займаного нею помешкання без надання іншого у разі звернення стягнення на це житло; розвитку законодавства про житлову кооперацію, котра здатна внести істотний внесок у вирішення житлової проблеми. М. К. Галянич також обґрунтував погляд на житлове право як підгалузь цивільного права зважаючи на те, що воно спрямоване на задоволення насамперед приватних прав громадян.

Доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України А. С. Довгерт відзначив існування у житловій сфері природної системи правовідносин. Причому відповідні приватні відносини майже повністю «охоплено» чинним Цивільним кодексом України. Водночас слід зважати на те, що ЦК орієнтований на ринкові відносини, тоді як житлові черги, вважає професор А. С. Довгерт, є своєрідними «осколками інших цивілізацій». Тож така ситуація зумовлює постійну боротьбу між новим і старим. Зважаючи на зазначене, вчений запропонував таке: усунути дублювання у Житловому кодексі положень Цивільного кодексу України і Конституції України та вивести з Житлового кодексу всі приватноправові норми; прийняти замість цього Кодексу кілька спеціальних законів, а згодом створити цілісний звід нормативних актів у зазначеній сфері правового регулювання.

Формування ринкових відносин у житловій сфері, перш за все, вимагає оновлення житлового законодавства шляхом прийняття нового Житлового кодексу [8]. Хоча серед науковців та практиків триває дискусія, відповідно до якої висловлюється думка, що Житловий кодекс не потрібний. Майже 70% житлових відносин регулюються Цивільним кодексом, а тому місце Житлового кодексу повинен посісти Закон «Про соціальне забезпечення житлом». З прихильниками такої концепції слід погодитися з огляду на те, що: досвід Росії свідчить, що саме прийняття Житлового кодексу Росії дало можливість із 01.03.2005 р. комплексно врегулювати житлову сферу. В Росії Житловий і Цивільний кодекси органічно доповнюють

один одного. Проекти ЖК розроблялися Кабінетом Міністрів України і навіть опубліковувалися для широкого обговорення ще у 2001 р. [9]. 07.07.2005 р. було прийнято новий Житловий кодекс України, який невдовзі був ветований Президентом України. З 01.01.2007 р. набрав чинності Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» [10], який в незмінному вигляді залишає Житловий кодекс УРСР 1983 року. Слід зазначити, що документ вкрай необхідний, оскільки відносини, пов'язані з користуванням жилими приміщеннями, правом власності на житло регулюються значною кількістю нормативних актів, у тому числі підзаконних, що ускладнює правове регулювання цих питань. За відсутності спеціального житлового законодавства ринок житла функціонує за загальними правилами ринку нерухомості.

Порушене питання набуває ще більшої актуальності у зв'язку з останніми подіями, які відбуваються в нашій країні. Переселенці з Криму та східних областей України фактично залишилися сам на сам зі своїми нагальними проблемами, в першу чергу, забезпечення належним житлом. Дане питання залишається також законодавчо не врегульованим.

Держава має постійно працювати над підвищенням рівня забезпечення громадян, які потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства, житлом шляхом удосконалення існуючого та запровадження нового ефективного фінансово-інвестиційного механізму державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла.

Наостанок слід нагадати гарантії держави, які передбачені ст. 47 Конституції — Основного Закону України.

У ч. 1 названої статті зазначено, що кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Частиною 2 зазначеної статті гарантується, що громадянам, які потребують

соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Третя частина вказаної статті говорить, що ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

На основі проведеного аналізу можемо зробити певні висновки.

1. *Необхідне подальше, більш дієве вдосконалення правового регулювання у сфері житлових відносин з метою забезпечення належної реалізації права кожного на житло, яке передбачене та має бути гарантоване ст. 47 Конституції України.*

2. *Методологія розвитку житлового права в період розбудови ринкової економіки передбачає необхідність системного, комплексного підходу до визначення сфери державного регулювання житлового фондом, врахування його органічного поєднання з ринковим регулюванням та використанням досвіду інших країн світу в цій сфері.*

3. *Становлення України як соціальної держави можливе тільки за умови надійного функціонування економіки, а оскільки проблеми розвитку житлового права не знайшли свого відображення і навіть часткового вирішення у відповідних нормативно-правових актах житлового законодавства, то житлове законодавство вимагає докорінного реформування, при цьому не слід забувати здобутки й досягнення попередньої, відпрацьованої роками правової системи забезпечення громадян житлом, для того, щоб у майбутньому, спираючись на неї, вийти на новий якісний рівень регулювання цих відносин.*

4. *На сучасному етапі необхідно створити орієнтовану на ринок систему забезпечення житлом, відповідно до тих приватноправових засад, що визначені Цивільним кодексом України відповідно до Конституції України.*

5. *Необхідне якнайшвидше внесення змін до чинного законодавства України з метою дотримання державою взятих на себе гарантій.*

ПРИМІТКИ

1. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=29340565.

2. Лукьянченко А. А. Жилищная политика в Украине: правовой и экономической аспекты / А. А. Лукьянченко ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. — Донецк, 2002. — С. 10—11.
3. Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40—44. — С. 356.
4. Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 21—22. — С. 135.
5. Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18. — С. 19—20, 21—22, 144.
6. Харитонов Є. О. Категорії «приватного», «публічного» та «соціального права» у загальній системі права / Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova // Приватне право і підприємництво. Вип. 2. — 2000—2002. — С. 36, 37.
7. Гражданский кодекс Латвийской республики. — Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2001. — С. 689.
8. Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002—2005 рр. та на період до 2010 р. : схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2002 р. № 139.
9. Проект Житлового кодексу України // Голос України. — 2001. — 7 квітня.
10. Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 19—20. — С. 159.

Тылык Тарас. Проблемные вопросы законодательного урегулирования жилищных прав граждан.

В статье комплексно исследуются проблемные вопросы реализации жилищных прав граждан. Анализируются теоретико-правовые вопросы законодательного урегулирования данных правоотношений.

На основе выявления сущности правовых норм формулируются практически предложения и рекомендации по совершенствованию гражданского и жилищного законодательства с целью усовершенствования законодательного регулирования надлежащей реализации прав каждого на жилье.

Ключевые слова: право на жилье, жилищные правоотношения, прекращение жилищных прав, жилищце.

Tylyk Taras. Citizen's housing rights: problematic issues in current legislation.

This article is about problematic issues in realization of the housing rights by the citizens. It analyses the theory and the practice of legal regulations on housing rights.

In order to improve the civil and housing law the practical proposals are formed. They could be used to adjust current legislation on housing law relationships.

It concluded on the need for further, more effective improvement of legal regulation of housing relations to ensure proper implementation of the right to housing which must be provided and guaranteed by Article 47 of the Constitution of Ukraine.

Methodology for housing rights during the development of market economy implies the need for systematic and comprehensive approach to the determination of policy areas housing, taking into account its organic combination of market regulation and the experience of other countries in this area.

The formation of Ukraine as a social state is possible only if reliable functioning of the economy, and because the problem of housing law not reflected and partly addressed in the relevant legal acts of the housing legislation, housing legislation requires fundamental reform, it should not be forgotten and achievements previous achievements, waste years of legal system of public housing, so that in the future, based on it, to go to a new level of regulation of these relations.

Therefore, at this stage it is necessary to create market-oriented system of housing, according to those principles of private law, that the Civil Code of Ukraine in accordance with the Constitution of Ukraine. Although the Civil Code of Ukraine aimed at realization of housing rights of individual subjective, but it just does not end there.

It is necessary to quickly amending the current legislation of Ukraine to comply with the assumed guarantees.

Key words: the right to housing, housing law, housing law termination, house.