

Пилипенко Олександр Євгенійович
доктор історичних наук, магістр права,
професор кафедри гуманітарних дисциплін
Національного університету харчових технологій

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВОГО ТА БУДІВЕЛЬНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

На сучасному етапі розвитку української незалежної держави здійснюється ряд реформ у різних сферах суспільного життя. Потребує реформування і будівельна галузь. Проведення реформ у такій важливій для народного господарства галузі не можливе без відповідного нормативно-правового забезпечення. На сьогоднішній день відбувається формування нової галузі – будівельного права. За визначенням академіка АПН Ю. С. Шемшученка, будівельне право представляє собою сукупність правових норм, якими регулюються суспільні відносини в галузі цивільного і господарського будівництва. Ці норми містяться у законах України, указах Президента України, постановах Кабінету міністрів України тощо. Значну частину будівельного права становлять будівельні норми і правила, стандарти у сфері будівництва тощо. Будівельне право регулює суспільні відносини у сфері проектування, розміщення і будівництва житлових будинків, господарських та інших споруд. Провідними для нього є методи господарського, цивільного та адміністративного права.

Будівельне право ще не сформувалося у самостійну галузь права. Відповідне чинне законодавство досить розгалужене, але не кодифіковане. До факторів, що зумовлюють необхідність проведення правової, економічної, управлінської реформ у сфері будівництва, слід віднести наступні:

- скорочення обсягів фінансування житлового будівництва з державного та місцевих бюджетів у багатьох містах;
- недостатня державна фінансова підтримка приватного житлового будівництва;

- невідповідність тарифів на оплату за користування житлом фактичним витратам на його утримання;
- недосконалість системи фінансування робіт, пов'язаних з обслуговуванням та оновленням державного житлового фонду.

Протягом багатьох десятиліть держава стимулювала будівництво житла у великих містах, що призвело до диспропорції у забезпеченні житлом в різних населених пунктах та занепаду багатьох сіл і селищ. Держава виявилася неспроможною забезпечити усіх громадян необхідним житлом до 2000 року і після Революції гідності. Чинне на сьогодні житлове законодавство не відповідає змінам, що відбулися за останні десять років в економіці країни й потребує приведення його у відповідність із економічними, політичними та соціальними змінами в країні. Потребують докорінної зміни чинні законодавчі та інші нормативні акти, прийняті за роки незалежності України, що регулюють правові відносини у житловій сфері. Застарілим є Житловий кодекс.

Розвиток житлового права вимагає оновлення житлового законодавства шляхом прийняття нового Житлового кодексу, проект якого був свого часу розроблений Кабінетом Міністрів України і опублікований для широкого обговорення. Такий нормативний документ є вкрай необхідний, оскільки відносини, пов'язані з користуванням жилими приміщеннями (договір оренди, найму житла), правом власності на житло регулюються значною кількістю нормативних актів, у тому числі підзаконних, що ускладнює правове регулювання цих питань. Новий Житловий кодекс дозволить зменшити кількість підзаконних нормативних актів, упорядкувати, кодифікувати численні нормативні акти, прийняті за останні десять років, і розробити нові, які регулюватимуть порядок задоволення житлом громадян у нових умовах.

Необхідність прийняття нового Житлового кодексу спричинена також вимогою Ради Європи прийняти новий Цивільний кодекс України, який має врегулювати правовідносини у житловій сфері. Водночас неможливо врегулювати житлові відносини в державі лише цивільно-правовими методами. Житлове законодавство потребує оновлення, навіть якщо це призведе до певного дублювання окремих норм цивільного, кримінального, фінансового та адміністративного права, але воно матиме свою спрямованість і свої особливості. Такий висновок можна зробити

навіть виходячи з Цивільного кодексу, який не дає відповіді на гострі питання і виклики сьогодення. Нормотворча практика свідчить, що прийняті нормативні документи в житловій сфері виходять за межі цивільно-правового регулювання.

На жаль, більша частина чинного Житлового Кодексу не розрахована на пряме застосування. Кількість посилкових та бланкетних норм досить значна. Наявність великої кількості нормативних актів, спрямованих на формалізацію процесів здійснення права на житло, призводить до звуження можливості суб'єктів у подальшому отримати відповідний правовий захист. З іншого боку, нормативно-правові акти начебто врегульовують питання, визначені в законах як "білі плями", але не вирішують основне питання - забезпечення державного захисту громадян на право власності. З цим пов'язане подальше удосконалення житлового законодавства й відповідно прийняття нового Житлового кодексу, що забезпечить надання суб'єктам житлового права більших можливостей для охорони та захисту своїх прав. Відомо, що нормативні акти мають, з одного боку, встановлювати чіткі правові рамки, а з іншого - бути достатньо гнучкими для застосування конкретних правових механізмів.

Упродовж останніх років набули поширення нові прояви антигромадських дій у сфері будівництва житла та користування ним, що також потребує прямого втручання держави для захисту прав громадян. Відповідно до Конституції України держава має проводити курс на послідовне забезпечення права громадян на житло. Традиційні положення радянського житлового законодавства знайшли своє закріплення в новому законодавстві України, хоч акценти й змінилися. Слід звернутися до ст. 47 Конституції, яка визначає принцип вирішення житлової проблеми в Україні, закріплює права громадян на житло. Держава взяла на себе зобов'язання створити умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Тобто, держава надає допомогу, але не гарантує своїм громадянам житло, а не виконання належним чином державою цього обов'язку може призвести до значного збільшення соціально незахищених громадян.

Україна себе позиціонує як правова соціальна держава, а це потребує створення необхідної нормативно-правової бази, яка регулюватиме ринок

житла та забезпечить функціонування ринкових структур у житловому господарстві. Наразі гостро постало у суспільстві питання тарифів і плати за користування житлом. Не врегульовано законодавчо досі питання вільного ринку землі. Реформування відносин власності через приватизацію житлового фонду покликане сприяти створенню соціально орієнтованої економічної системи, яка знайде своє відображення і в правовому полі. Жодна розвинена країна не має права зняти з себе відповідальність за долю своїх громадян. Деякі країни світу вирішують житлові проблеми шляхом створення комунального житла для осіб з низьким рівнем доходів; крім того, забезпечують житлом осіб, які не мають житла, надаючи їм жилі приміщення у тимчасове користування безоплатно.

З наведеного вище можна зробити висновок, що проблем на шляху подальшого розвитку житлового законодавства буде багато. Потребують вирішення проблеми, пов'язані з приватизацією та реприватизацією житла, будівництвом нового. Незважаючи на низький рівень забезпеченості громадян житлом, обсяги його будівництва щорічно зменшуються. Нині перед Україною постало питання щодо розв'язання однієї з найважливіших соціальних проблем - задоволення потреб своїх громадян у житлі, а також забезпечення повного збереження наявного житлового фонду, подовження строку його служби.

Отже, становлення України як незалежної суверенної держави можливе тільки за умови надійного функціонування економіки, а оскільки проблеми розвитку житлового господарства взаємопов'язані з останньою, це знайшло своє відображення і навіть часткове вирішення у відповідних нормативно-правових актах житлового законодавства. Житлова сфера вимагає реформування, але навіть за цих умов не слід забувати здобутки й досягнення попередньої, відпрацьованої роками системи, для того, щоб у майбутньому, спираючись на неї, вийти на новий якісний рівень регулювання цих відносин. Суспільним відносинам у житловій сфері притаманний свій специфічний предмет, суттєві риси схожості й однорідності, типові ознаки.

Житлове право опосередковано регулює відносини, пов'язані з придбанням його у власність або в користування. Особливої актуальності вони набули у наш час, оскільки житло стає предметом купівлі-продажу,

найму, застави, дарування, заповіту, міни, приватизації тощо. Житлові відносини, пов'язані з будівництвом житла не регулюються житловим правом. Житлове законодавство регулює відносини між уповноваженими державними органами, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами тощо: Житлове законодавство являє собою комплексну галузь законодавства і включає норми адміністративного, цивільного, господарського, кримінального та фінансового права, а також процесуальні норми, що забезпечують функціонування цих галузей. Між ними існує тісний об'єктивний зв'язок. Окрему групу складають норми, що регулюють відносини стосовно захисту житлових прав, при цьому відносини, що виникають до моменту отримання житла з державного житлового фонду, й захищаються адміністративно-правовими засобами на підставі адміністративних норм, а ті, що виникають на стадії використання житла, регулюються здебільшого нормами цивільного і забезпечуються захистом нормами цивільно-процесуального права. Природа житлового права є надзвичайно складною. Може саме тому деякі вчені-юристи заперечують існування житлового права як галузі, посилаючись на досвід європейських країн, де відсутні житлові кодекси.

Реалізація прав громадян на житло носить як цивільно-правовий, так і адміністративний характер, а захист прав на житло досягається адміністративними, цивільними, кримінальними та процесуальними засобами. Хоча житлове право безпосередньо пов'язане з конституційним, цивільним, адміністративним, господарським, фінансовим та процесуальними галузями права, але, разом з тим, не поглинається ними через специфічну сферу правового регулювання.

Сучасне Адміністративне право характеризується нерівністю сторін у системі норм житлового законодавства, у яких значну частину займають адміністративно-правові засоби забезпечення законності. Це виявляється, передусім, у повноваженнях місцевих Рад щодо здійснення державного контролю за використанням і схоронністю житлового фонду, незалежно від його виду (статті 30, 138 Житлового Кодексу). Методи адміністративного та цивільного права тісно взаємопов'язані між собою і застосовуються у житловому праві. Наприклад, за розпорядженням одного адміністративного органу житловий фонд передається іншому.

Але житлові правовідносини, пов'язані з користуванням жилими приміщеннями у будинках державного, громадського та приватного житлових фондів, перетворюються у цивільно-правові. Однією з особливостей розвитку житлового права сучасного періоду є зменшення частки державного житлового фонду і розширення приватного, тому регулювання відносин у приватному житловому фонді здійснюватимуться з допомогою впровадження більш диспозитивних методів правового регулювання, а в державному залишиться комплексне поєднання цивільно та адміністративно-правових методів правового регулювання. Так, Закон України "Про приватизацію державного житлового фонду" регламентує відносини щодо переходу права державної власності у власність громадян України, права і обов'язки суб'єктів приватизації.

У сфері будівельного права зі зміною правових норм має відбутися зміна й правових принципів, що лежать в основі законодавства, зумовлюють існування, форму, й головним чином, зміст і розвиток вітчизняного законодавства. Без правових принципів немає права, вони закріплюються насамперед у законі як нормативному акті вищої юридичної сили, є складовою частиною закону, у разі їх застосування вирішуються конкретні спори. Звичайно, право не вичерпується принципами, лише поєднання конкретної правової норми закону з принципами (закріпленими як в самому законі, так і в інших нормативно-правових документах житлового права) може привести не тільки до усвідомлення основних напрямків розвитку права, а й до правильного його застосування всіма суб'єктами будівельного права, особливо посадовими особами уповноважених державних органів, які наділені владними повноваженнями щодо застосування конкретних правових норм.

Правові принципи є складовою частиною світогляду, створюють основу єдиного розуміння положень житлового законодавства, що притаманні загальним засадам і змісту житлового права, сприяють усвідомленню права, надаючи тим самим змогу однаково тлумачити ці положення права. Принципи у всіх міжнародно-правових договорах визначені у перших статтях, оскільки вони, перш за все, є правовими категоріями, векторами, якими має характеризуватися і житлове право.

Слід зазначити, що законодавство зарубіжних країн йде шляхом надання державним органам все більших повноважень у прийнятті

адміністративних рішень. Тобто державним органам і їхнім посадовим особам надається свобода дій у межах принципів, визначених законом. Зрозуміло, що такий підхід створює ширші можливості для прийняття рішень. В юридичній літературі висловлюється правильна думка про неминуче посилення втручання адміністративних органів у всі сфери суспільного життя. Трактуючи конкретні правові норми, посадові особи державних органів використовують загально вживані поняття, яким законодавство не може дати чіткого визначення. Кожна галузь права має свої основні принципи, що пронизують усе законодавство, визначають цю галузь і найхарактерніші для неї риси, втілюються в законах, правових нормах, формують правила поведінки людей. Проблеми розвитку законодавства України полягають у тому, що правові принципи, вироблені наукою, не завжди закріплюються у нормах закону.

Література

1. Комар Є. Г. Будівельне право як нова навчальна дисципліна у непрофільних вищих навчальних закладах України / Є. Г. Комар // Правове регулювання економіки. – 2013. – Вип. 13. – С. 284-287.

2. Передумови реформування житлового права. Сучасні тенденції розвитку житлового законодавства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/3065/13/>.

3. Ціленко В. А. Правове регулювання будівельної діяльності: склад будівельних правовідносин / В. А. Ціленко // Вісник Національного університету «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». – №2 (17). – 2014. – С. 225–234.

4. Господарський кодекс України в редакції від 13 квітня 2017 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/436-15>.

5. Житловий кодекс Української РСР в редакції від 5 квітня 2017 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради. – 1983. – Додаток до № 28. – Ст. 573. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/5464-10>.