

УДК 332.85

Манцевич Ю.М.

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ПРОЄКТІВ ЖИТЛОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ.

Україна і досі живе за Житловим кодексом Української РСР, прийнятим ще у 1983 році, переповненим застарілими нормами, які не можуть задовольнити потреби сучасного суспільного розвитку. Ми вважаємо, що тільки через підвищення рівня свободи вибору у забезпеченні житлових прав громадян та якості життя людей держава може прийти до громадянського суспільства.

Удосконаленню житлового законодавства присвятили час багато фахівців, яких варто розділити на дві великі групи. Перша група фахівців безпосередньо займалась розробкою проєктів Житлового кодексу України і складалась не стільки з науковців, скільки переважно з посадовців центральних органів виконавчої влади. До них слід віднести Г.Оніщука, Г.Семчука, О.Кучеренка, О.Лотоцького, О.Мільнера, О.Асадчева, В.Кірюшина та інших. Крім того, значних зусиль до удосконалення норм законопроєктів доклали народні депутати України різних скликань: І.Ткаленко, Ю.Крук, В.Пустовойтенко, І.Резнік, а також працівники секретаріату Верховної Ради України М.Крамаренко, О.Макухін і автор цієї статті.

Другу велику групу фахівців становлять науковці, які вивчають проблеми житлового законодавства переважно з точки зору розвитку права як специфічного виду майнових правовідносин. До них в першу чергу належать З.Ромовська, В.Маляренко, М.Галянтич, В.Махінчук, М.Селіванов та інші.

Даний огляд охоплює шість варіантів проєктів Житлового кодексу України, які були подані до Верховної Ради України в період з 1996 року по 2008 роки та офіційно зареєстровані як законопроєкти. З них чотири були подані Урядом і два - народними депутатами.

Нема потреби детально зупинятися на аналізі кожної редакції законопроєкту, більш доцільним є узагальнений розгляд всіх редакцій. Тут буде викладено проблеми невідповідності текстів декларованим намірам.¹ Такий аналіз потрібен не стільки для критики досягнутого, скільки для пошуку шляхів виходу з певної кризи житлового законодавства. Неупереджений погляд допоможе зосередитись на ключових проблемах сьогодення і не розпорозити сили на другорядні питання.

З погляду автора таких ключових проблем чотири.

¹ Детальніше див. Манцевич Ю.М. "Соціально-економічні проблеми розвитку житлового господарства України і стратегія його удосконалення" К. НВЦ "Профі" 2007

1. Починаючи з першої редакції посилювалась невідповідність ринкового спрямування розвитку економіки держави в цілому і соціального навантаження проекту Житлового кодексу. Якщо в перші роки незалежності України домінування соціальної спрямованості було морально виправданим і сприймалось переважною більшістю населення як справедливий захист їхніх життєвих інтересів, то в останні роки таке спрямування викликає в суспільстві все більше роздратування і частіше сприймається як демагогія, що не підкріплена жодними економічними можливостями держави і намірами дотримуватися взятих на себе зобов'язань. Це досить чітко можна відслідкувати по змісту листів, що надходять до державних органів влади з житлових питань. Якщо до 2000 року домінували прохання допомогти і сприяти виділенню житла відповідно до норм законодавства, то зараз все частіше зустрічається роздратування, розпач та звинувачення влади у бездіяльності, настрої дописувачів став більш агресивним.

Доцільно чіткіше розмежувати соціально вразливі питання соціального забезпечення громадян і суто економічні потреби розвитку житлового господарства як галузі господарства, яка повинна розвиватися за загальними законами економіки і відповідати викликам ринкового оточення. Не може одна галузь розвиватися за законами соціалізму коли вся економіка держави розвивається за ринковими правилами.

2. Побіжний аналіз структури більшої частини кодексів України не виявив жодних ознак присутності соціального навантаження. Зокрема, автором було проаналізовано Цивільний кодекс, Господарський кодекс, Земельний кодекс, Водний кодекс та ряд інших кодифікованих законодавчих актів України. Проведений аналіз показав наявність окремих ознак присутності соціального навантаження у змісті окремих статей, проте жоден із зазначених кодексів не містив СИСТЕМИ соціального забезпечення безпосередньо у тексті.

Більше того, у Земельному кодексі у статті 5 напряду вказується, що земельне законодавство базується на принципах забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, а також невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом. В статті 25 визначено, що при приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій земельні ділянки передаються працівникам цих підприємств, установ та організацій, працівникам державних та комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонерам з їх числа з

визначенням кожному з них земельної частки (паю). Вартість і розміри в умовних кадастрових гектарах земельних часток (паїв) працівників відповідних підприємств, установ і організацій та пенсіонерів з їх числа є рівними.

І немає жодного слова про те, що ветерани війни чи Герої України мають право на додаткову площу або земельну ділянку.

Натомість вся ідеологія проекту Житлового кодексу базується на суцільних пільгах та виключеннях з загальних правил, встановлення пріоритетів та преференцій. Це дає підстави трактувати його не як галузевий (визначений для певної галузі права а не господарства), а як акт загального спрямування та загального права. Тобто він більше спрямований не на врегулювання житлових правовідносин, а на закріплення житлових пільг. Такий підхід створює цілком слушні підстави для твердження певної частини теоретиків права, що Житловий кодекс як самостійний кодекс не потрібен, адже він регулює загальні норми права. Таким чином, для подолання цього протиріччя необхідно звільнити проект Житлового кодексу від не властивого йому соціального навантаження і зробити його чисто галузевим, що є характерним для всіх кодексів України.

3. Чисто механічний підрахунок змін показав, що перша редакція відрізнялась від діючої на той час редакції Житлового кодексу Української РСР не більше, ніж на 15%. Кожна наступна редакція з внесених проектів Житлового кодексу України також не містила суттєвих відмінностей від попередньої. Тобто, вести мову про революційні зміни неможливо, швидше це була поступова еволюція тексту залежно від зміни політичного середовища, хоча жодного разу принципів положення кодексу змінені не були. З огляду на викладене, з формальної точки зору, тлумачення кожної наступної версії проекту Житлового кодексу як нової редакції є некоректним і може бути сформульоване лише як корегування тексту. Ця аналогія ґрунтується на загальноновизнаній практиці, коли перероблений проект, який містить менше 50% змін розглядається як корегування попереднього, а не як розробка нового.

4. Жодна із запропонованих редакцій проекту Житлового кодексу не містила чітких механізмів реалізації задекларованих принципів. Зокрема, не зрозумілим залишається норма, відповідно до якої учасники бойових дій мають бути забезпечені житлом протягом одного року, і що відбуватиметься в разі, якщо вони не забезпечуються житлом у встановлений Законом строк. Хто несе кримінальну чи майнову відповідальність, яким чином і від кого особа отримує компенсацію за невиконання зазначеної норми, чим має керуватися суд при розгляді справи про неналежне виконання Закону? Аналогічних питань виникає багато, а відповіді на них немає. Тому невиконання норм Житлового кодексу УРСР стало нормою життя, що звучить досить абсурдно, але є реалією

сьогодення. Це стосується і вимог щодо дотримання правил експлуатації житла, виселення з житла за систематичні порушення норм законодавства, проведення незаконних переобладнань житла тощо.

Починати розробку треба не з удосконалення існуючого тексту, а визначення та формулювання мети. Мета має бути звільнена від будь-яких сторонніх змістовних навантажень, які не належать до сфери житлового господарства. Автор пропонує сформулювати мету розробки і затвердження Житлового кодексу України наступним чином: **мета – запровадження в Україні житлових відносин, що забезпечують використання житлового фонду відповідно до його основного призначення в порядку, визначеному законом.** Таке коротке і жорстке формулювання не залишає місця для обтяження житлової сфери не властивими їй соціальними або виховними функціями. Основне призначення житла – задоволення фізіологічних, психологічних, моральних та соціальних (життєво необхідних) потреб людини.

Маючи чітке уявлення про мету розробки Житлового кодексу, можна сформулювати основні задачі. Основними задачами слід вважати:

- забезпечення функціонування житлового господарства відповідно до вимог законодавства, встановлених норм і стандартів;

- запровадження діяльності суб'єктів житлового господарства на ринкових засадах;

- захист суб'єктів житлового господарства від втручання посадових осіб, представників громадських та профспілкових організацій не передбачених чинним законодавством;

- повне відшкодування суб'єктам підприємницької діяльності збитків, зумовлених рішеннями, прийнятими органами державної влади та органами місцевого самоврядування та втручанням в їх діяльність;

- забезпечення балансу прав і обов'язків всіх суб'єктів правовідносин у житловій сфері;

- адекватності та невідворотності покарання за порушення вимог законодавства.

Слід звернути увагу, що в даному переліку відсутнє положення про забезпечення житлом громадян або осіб, що перебувають на черзі. Ця норма вже прописана у законах України “Про житловий фонд соціального призначення” та “Про місцеве самоврядування в Україні”. Житловий кодекс **не повинен нести жодних ознак соціального навантаження або соціальної допомоги (підтримки) населенню. Цей документ має регулювати виключно відносини, що виникають у житловій сфері.** Соціальні проблеми мають регулюватись відповідною галуззю права.

Відповідно до основних завдань має бути розроблена структура проекту Житлового кодексу України, і тільки після цього можна буде приступати до наповнення змістом відповідних статей цього важливого документу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Господарський кодекс України // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2003. – N 18, 19–20, 21–22. – Ст.144.
2. Житловий кодекс Української РСР // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
- 3 Закон України “Про житловий фонд соціального призначення” /12 січня 2006. – № 3334-IV.
- 4.. *Маляренко В.Л.* Про недоторканність житла та іншого володіння особи як засаду кримінального судочинства: [Поняття “житло” в українському законодавстві] // Вісн. Верхов. Суду України. – 2004. – № 9. – С. 2 – 13.
5. *Галянтич М., Махінчук В.*, Реалізація права на житло – як особисте немайнове благо // Реформування житлового законодавства: проблеми та перспективи: 36. наук. пр./Н-д. ін-тут приват. права і підприємництва АПрН України, Харк. нац. ун-т внутр. справ України. Редкол.: М. К. Галянтич, О. Д. Крупчан, Є. О. Мічурін та ін. – Х., 2006. – С. 97 – 98.

Анотація

Розглянуто структуру проектів Житлового кодексу України і їх відповідність сучасним вимогам управління житловим фондом та викладені пропозиції щодо напрямів подальшої роботи над законопроектом.

Аннотация

Рассмотрена структура проектов Жилищного кодекса Украины и их соответствие современным требованиям управления жилищным фондом и изложены предложения относительно направлений последующей работы над законопроектом

Annotation

The structure of projects of the Housing code of Ukraine and their conforming to the modern requirements of management a housing fund is considered and expounded suggestion in relation to subsequent work assignments above a bill.