

УДК 347.1

*Кармаза О.О., кандидат юридичних наук, доцент
кафедри цивільних та кримінально-правових дисциплін УДУФМТ*

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОЕКТУ ЖИТЛОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Здійснено науково-практичний аналіз проекту Житлового кодексу України (реєстр. №2307-д). Пропонується матеріальні та процесуальні норми житлового законодавства відповідно закріпити в нових Законах України «Про житло та житлові відносини в Україні» та «Про управління та збереження житловим фондом України».

Ключові слова: кодифікований акт, кодифікація, кодекс, житловий кодекс, житлове право.

Літ. 10

*Кармаза А.А., кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданских и уголовных дисциплин УГУФМТ*

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОЕКТА ЖИЛИЩНОГО КОДЕКСА УКРАИНЫ

Осуществлен научно-практический анализ проекта Жилищного кодекса Украины (регистр. №2307-д). Предлагается материальные и процессуальные нормы жилищного законодательства соответственно изложить в новых Законах Украины «О жилье и жилищных отношениях» и «Об управлении и сохранении жилищного фонда Украины».

Ключевые слова: кодифицированный акт, кодификация, кодекс, жилищный кодекс, жилищное право.

*Karmaza O.O., PhD in law, Decent of Civil and Criminal discipline Faculty,
Ukrainian State University of Finance and International Trade*

DRAFT OF HOUSING CODE OF UKRAINE: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

The article provides scientific and practical analysis of the draft of Housing Code of Ukraine (registration Number 2307-r). The author suggests to include material and procedural housing norms into the Law of Ukraine “On housing and housing relations in Ukraine” and Law of Ukraine “On management and securing of housing fund of Ukraine” respectively.

Keywords: codified act, codification, Code, Residential Code, housing law.

Постановка проблеми. Нині діючі норми чинного Житлового кодексу України, прийнятого ще за часів Радянського Союзу, юридично, економічно, соціально та морально застаріли.

Автор вже звертав увагу на те, що за нинішнього розвитку суспільних відносин щодо житла, норми Житлового кодексу України не можуть забезпечити належне правове регулювання вагової соціальної сфери – реалізації права громадян на житло та забезпечення їх житлом [1, с.102]. Крім того, у зв'язку з прийняттям у першому читанні Верховною Радою України проекту Житлового кодексу України (реєстр. №2307-д) (далі – проект) [2] виникла необхідність у здійсненні комплексного науково-практичного аналізу зазначеного проекту.

Проблемні аспекти проекту є на сьогодні актуальною темою дослідження як для практиків, так і для науковців. Зокрема, О. Некрот звертає увагу на те, що новий Житловий кодекс «перетворить власників квартир на безхатченків» [3]. На нашу думку, хоча проект має правові вади, зокрема не узгоджується з низкою законів, однак такий висновок автора є дискусійним, оскільки прийняття нового Житлового кодексу має як плюси, так і мінуси. Новий Житловий кодекс України повинен направити подальший розвиток житлового законодавства в русло нового, якісного та такого, що відповідатиме соціальним, міжнародним реаліям життя суспільства.

Метою дослідження є здійснення науково-практичного аналізу положень проекту для того, щоб у разі прийняття проекту як закону уникнути прогалин у житловому законодавстві України.

Основний зміст роботи. Перший кодифікований закон у сфері житлового права (Житловий кодекс України) парламентом був прийнятий майже через 15 років після проголошення незалежності України, а саме 7 липня 2005 р. Однак, до нього Президентом України застосовано право вето та повернуто на повторний розгляд Верховної Ради України; в подальшому (4 жовтня 2005 р.) – його скасовано.

У 2009 р. до Верховної Ради України надійшло три проекти Житлового кодексу України, а саме: реєстр. №2307 від 17.03.2009 р., поданий народними депутатами України, реєстр. №2307-1 від 30.03.2009 р., поданий Кабінетом Міністрів України та реєстр. №2307-д від 4.09.2009 р., поданий народними депутатами України, який 6 листопада 2009 р. прийнято за основу. Однак, станом на 1 березня 2013 року проект Житлового кодексу України в цілому як закон не прийнято, що, на нашу думку, негативно відображається на розвитку житлового законодавства України.

Значимо, що центральне місце в законодавчій системі України займають кодифіковані акти. Кодекс (від лат. *codex* – навоскована дощечка для письма, книга) – є основоположним кодифікованим актом, норми якого складають у сукупність галузь права чи правовий інститут та спрямовані на детальне, всебічне правове регулювання відповідної групи суспільних відносин; нормативний (законодавчий) акт, який об'єднує і систематизує норми права, що належать до певної галузі законодавства і регулюють у цій галузі відповідну сферу суспільних відносин, а іноді – належать до підгалузей права; систематизований законодавчий акт, у якому містяться норми певної галузі права тощо [4, с. 36-37].

На думку О. Ющика, при визначенні кодифікованого акту як одного із видів нормативно-правових актів слід виходити з функціонального призначення цих актів у системі законодавства, яким визначається їх правова природа, а відтак і особливості кодифікованого акту [5, с. 88]. Функціональним призначенням кодифікованого акту є зведення нормативних положень чинних нормативно-правових актів у єдиному нормативному акті таким чином, щоб через уніфікацію цих положень досягти системного упорядкування відповідних правових норм у рамках певних правових інститутів і галузей законодавства [5, с. 89].

Серед ознак кодексу як кодифікованого акту вчені виділяють, зокрема, повноту та єдність регулювання певних суспільних відносин, закріплення в ньому основних юридичних принципів, понять та концепцій, надання йому головного місця серед законів, а також особливості впливу його норм на інші правові акти та процеси застосування [6, с. 45]. На думку С. Алексєєва, кодифікований акт є одним із найважливіших видів правотворчості, істотною відмінною ознакою якого є нормативне узагальнення, формулювання загальних норм [7, с. 232].

Висновок Л. Галесника, зроблений ще в минулому столітті, не втратив актуальності й нині. Оскільки кодекс є єдиним законодавчим актом і одночасно збірником законів у певній галузі права; норми, що в ньому містяться, розташовуються у певній послідовності та мають чітку систему, яка відображає внутрішню структуру певної галузі права, а кожна стаття кодексу наділена самостійним значенням, і, в той же час, є складовою в загальному ланцюгу норм, що утворюють кодекс [8, с. 7].

Ю. Тихомиров та Є. Юртаєва також звертають увагу на те, що кодекс повно і всебічно, детально та безпосередньо повинен регулювати певну галузь суспільних відносин; мати складну структуровану систему; нормативні поняття, принципи і приписи окремих правових інститутів повинні об'єднуватися в параграфи, глави, розділи, підрозділи, частини; основу для регулювання окремих інститутів можуть створювати норми, об'єднані під загальною назвою «загальні положення» або «основні положення» [9, с. 7-9].

Тобто, серед ознак кодексу як кодифікованого акту можна виділити, зокрема, те, що кодекс є продуктом упорядкування предмету кодифікації, його норми мають зведений та узагальнюючий характер, його зміст побудовано за певною системою (має складну структуровану систему), а також він є базовим актом щодо інших актів відповідної підсистеми законодавства тощо.

Отже, Житловий кодекс України є упорядкованим зведеним нормативно-правовим актом, який містить відносно завершену систему уніфікованих правових норм, які є базовими для системного комплексного регулювання житлових відносин.

Що ж до пріоритету Житлового кодексу перед іншими законами, то слід зазначити, що кодекс не має стосовно іншого закону більшої юридичної сили, а також інших переваг, встановлених Конституцією України щодо ієрархії нормативно-правових актів, натомість він має пріоритет з точки зору його регульовальної дії.

Як вже зазначалося, кодекс має складну структуровану систему. За загальним правилом нормативні поняття, принципи і приписи окремих правових інститутів об'єднуються в параграфи, глави, розділи, підрозділи, частини. Так, наприклад, норми проекту поділено на розділи (всього 8), глави (всього 14), статті (всього 179) та пункти (всього 12). Розглянемо їх.

Розділ I. «Загальні положення» проекту містить 17 статей, в яких, зокрема, визначаються терміни, що вживаються в проекті (стаття 1), розкриваються основні засади державної житлової політики (стаття 2), встановлюється коло відносин, що регулюються проектом (стаття 4), визначаються суб'єкт, об'єкт та зміст житлових відносин (статті 5-7), а також житловий фонд: форми власності, його призначення, формування (статті 8-10). Крім цього, проект містить положення щодо переведення житлових будинків (їх частин), квартир та інших приміщень, які призначені та придатні для проживання в них, до складу нежитлових та нежитлових до складу житлових (стаття 11), видів діяльності, провадження яких дозволяється у нежитлових приміщеннях житлових будинків (їх частин), квартирах (стаття 12), а також в ньому передбачаються повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у житловій сфері (статті 14-17).

Здійснивши аналіз зазначених норм розділу, зазначимо, що, на нашу думку, вони можуть бути об'єднані у глави, оскільки направлені на врегулювання різних за змістом відносин, а назву розділу доцільно змінити. Наприклад, Розділ I «Основні положення»: глава 1 «Загальні положення. Житлове законодавство», глава 2 «Об'єкти житлових прав. Житловий фонд», глава 3 «Переведення житлових приміщень до складу нежитлових та нежитлових до складу житлових приміщень» тощо.

Розділ II. «Реалізація права громадян на житло» проекту має три глави: «Порядок реалізації права громадян на житло», «Житлові (або житлово-будівельні) кооперативи», «Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, товариство власників житла» (статті 18-59). Положення глави 1 «Порядок реалізації права громадян на житло» цього розділу не відповідають його назві та не враховують вимог статті 47 Конституції України, відповідно до яких держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Крім цього, на нашу думку, норми щодо утво-

рення та діяльності юридичних осіб, а саме житлово-будівельних та житлових кооперативів, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків тощо повинні бути виключені з проекту, оскільки вони є предметом іншого законодавства. Натомість, у проекті передбачити тільки особливості діяльності цих осіб у житловій сфері та відсилочні норми.

Розділ III. «Надання житла у найм та користування ним» проекту поділено на вісім глав: «Порядок надання житла з житлового фонду соціального призначення», «Порядок надання житла з житлового фонду загального призначення у наймання, бронювання житла», «Володіння, користування і розпорядження житлом, що перебуває у приватній власності», «Порядок надання житла у житловому фонді спеціального призначення і користування ним», «Плата за житло», «Приватизація державного житлового фонду», «Обмін житла», «Виселення громадян із займаного ними житла» (статті 60-134).

Положення глави 6 «Володіння, користування і розпорядження житлом, що перебуває у приватній власності» цього розділу, на нашу думку, не відповідають назві розділу, оскільки у них йдеться про здійснення власником права власності на житло. Більш доцільно було б передбачити в проекті новий розділ щодо права власності та інших речових прав на житло.

Розділ IV. «Управління житловим фондом, утримання та реконструкція житла» проекту містить три глави: «Відносини співвласності у багатоквартирному будинку. Спільне майно власників приміщень у багатоквартирному будинку. Загальні збори співвласників багатоквартирного будинку», «Управління житловим фондом», «Утримання та реконструкція багатоквартирного будинку» (статті 135-174).

Наступні три розділи проекту: «Відповідальність за порушення житлового законодавства», «Розв'язання житлових спорів» та «Міжнародні відносини у житловій сфері» не поділяються на глави, а складаються всього із трьох статей (статті 175-179), в якій, зокрема, визначаються відповідальність за порушення житлового законодавства, порядок розв'язання житлових спорів, а також дія чинних міжнародних договорів у сфері житлового законодавства України.

Як вбачається, кодекс як кодифікований акт (у разі його прийняття в цілому як закону) буде незавершеним, оскільки, хоча і передбачає скасування Житлового кодексу Української РСР, а також деяких законів України «Про житловий фонд соціального призначення», «Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків», однак залишає чинними низку інших законів (Закони України «Про житлово-комунальні послуги», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду»), які направлені на регулювання житлових відносин та норми яких вже частково містяться у проекті кодексу. У зв'язку з цим до проекту, на нашу думку, необхідно внести відповідні норми зазначених законів України, або виключити з нього положення, які дублюють норми чинних законів України, залишивши тільки відсилочні норми. Отже, проект не забезпечує належного рівня систематизації житлового законодавства.

У разі прийняття та підписання Президентом України Житлового кодексу України він буде спеціальним кодексом, оскільки направлений на регулювання відносин «щодо забезпечення реалізації права громадян на житло, управління житловим фондом, його утримання та збереження, правовідносини фізичних і юридичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування у житловій сфері», тобто тільки на спеціальну сферу суспільних відносин – житлові відносини.

Слід зазначити, що проект побудовано за «принципом оновлення», тобто поряд із нормами чинного Житлового кодексу України, які «виправдали» себе, містяться правові приписи, які запропоновано вперше, та які направлені на усунення прогалин у житловому законодавстві України.

Так, наприклад, в статі 1 проекту, на відміну від діючого Житлового кодексу України, розкривається значення низки термінів, що вживаються в проекті зокрема, та в житловому праві взагалі, визначаються основні засади державної житлової політики (стаття 2), окреслюється чітко коло відносин для регулювання (стаття 4), передбачаються підстави та механізм переведення житлових приміщень до складу нежитлових та нежитлових до складу житлових (статті 11, 12) тощо.

Крім цього, проект спрямовано на регулювання відносин щодо виникнення, здійснення і припинення права власності на житло; обліку громадян, які потребують одержання житла або поліпшення житлових умов, надання житла цим громадянам; реалізації прав та виконання обов'язків власників житла і користувачів житлом; забезпечення формування, використання, утримання та збереження житлового фонду; надання, споживання, оплати житлово-комунальних послуг; збереження та бронювання житла, яке перебуває в державній та комунальній власності; приватизації і реприватизації житлового фонду відповідно до закону тощо.

Однак, одним із основних недоліків проекту є невідповідність окремих його положень Конституції України та неузгодженість їх з Цивільним кодексом України та іншими законами України.

Так, статтею 8 проекту пропонується житловий фонд класифікувати за формами власності: приватний житловий фонд, державний житловий фонд, комунальний житловий фонд та житловий фонд, який належить на праві спільної власності. Однак, Конституція України та Цивільний кодекс України не передбачають такої форми власності, як спільна власність.

Частиною п'ятою статті 31 проекту, якою передбачається, що житло з державного та комунального житлового фонду загального призначення надається особам у межах норми загальної площі, встановленої Кабінетом Міністрів України, на нашу думку, звужується зміст та обсяг існуючих прав та свобод громадян, передбачених чинним Житловим кодексом України. Крім цього, зазначене положення не узгоджується зі статтею 22 Конституції України.

У ряді випадків регулювання проектом питань власності щодо житла суттєво порушує конституційні норми стосовно права власності. Так, концептуально неприйнятним і таким, що не відповідає нормам Конституції України, є передбачений частиною першою статті 171 проекту перелік підстав для вилучення житла з мотивів суспільної необхідності, зокрема, у зв'язку із зведенням будинків, споруд та інших виробничих об'єктів державної і комунальної власності або із задоволенням інших потреб, визначених законодавством тощо. На нашу думку, прийняття органом місцевого самоврядування відповідного рішення на свій розсуд ставить власників і наймачів житла у пряму залежність від цих органів та може призвести до зловживань з боку відповідних посадових осіб. Така ситуація є соціально несправедливою та неприпустимою для України, яка відповідно до статті 1 Конституції України є соціальною державою.

Крім цього, це положення проекту суперечить статті 41 Конституції України щодо непорушності права приватної власності та можливості застосування примусового відчуження об'єктів права приватної власності лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості.

Зазначимо, що питання виникнення, здійснення, припинення права власності, встановлення форм власності не належать до сфери регулювання житлового законодавства, оскільки за своєю правовою природою є цивільно-правовими і вже врегульованими Цивільним кодексом України. Що ж до регулювання Житловим кодексом питань права власності на житло, то воно має відбуватись лише в тій частині, що становить особливості регулювання такого права стосовно відповідних відносин у житловій сфері, та у повній відповідності із нормами Цивільного кодексу України.

Проаналізувавши положення проекту, відмітимо, що в основу визначення соціальної незахищеності, що дає право на одержання житла з житлового фонду соціального призначення, проектом фактично покладено єдиний критерій - середньомісячний сукупний дохід наймача та членів його сім'ї (частина 6 статті 62). На нашу думку, такий підхід створює умови для порушення конституційних гарантій права на житло, оскільки за умови запровадження зазначеного критерію підстави для перебування на обліку та одержання житла з житлового фонду соціального призначення є нестабільними. Крім того, вирішен-

ня питання в запропонований спосіб не узгоджується із частиною першою статті 46 Конституції України, згідно із якою громадяни мають право на соціальний захист, зокрема, в разі втрати працездатності, втрати годувальника, в старості. До того ж, слід взяти до уваги і те, що право на одержання житла з житлового фонду соціального призначення певної категорії громадян, щодо яких у держави є зобов'язання, пов'язано з виконанням ними відповідних обов'язків. Наприклад, держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (стаття 17 Конституції України).

Деякі положення проекту не враховують вимог частини другої статті 19 Конституції України, за якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (статті 14, 15). Так, наділення органів місцевого самоврядування за сучасних умов повноваженнями щодо переведення житлових будинків (їх частин), квартир державної форми власності у нежитлові, забезпечення проведення приватизації житла відповідно до законодавства (статті 11, 17), не відповідає повноваженням цих органів, визначених Конституцією та законами України.

Слід також зазначити, що низка положень проекту не узгоджується із нормами Цивільного кодексу України, це, зокрема, статті 69, 72, 88, 136, 137 тощо проекту. Так, наприклад, частина перша статті 69 проекту, відповідно до якої наймачем житла може бути тільки фізична особа, не узгоджується із статтею 813 Цивільного кодексу України, за якою наймачем житла може бути юридична особа, що має право використовувати житло для проживання у ньому фізичних осіб. Частина четверта статті 89 проекту не враховує того, що особи, яким майно належить на праві спільної часткової власності, згідно із ст. 361 ЦК України відчужують не конкретне майно, а свою частку у праві спільної часткової власності тощо. До того ж, потребують термінологічного узгодження положення проекту із відповідними нормами Цивільного кодексу України (наприклад, наймання (стаття 69) та піднаймання (стаття 76) житла).

Відмітимо, що прийняття проекту, в поданій редакції, призведе до неповноти правового регулювання на недопущення чого неодноразово зверталася увага Конституційного Суду України. Крім цього, проект потребує суттєвого редакційного та техніко-юридичного доопрацювання.

Проект не усуває проблем у сфері охорони та захисту житлових прав громадян, оскільки переважна більшість його статей спрямована на регулювання відносин, які вже на сьогодні регулюються ЦК України та низкою законів України. На нашу думку, з метою уникнення правових колізій та удосконалення правового механізму охорони та захисту житлових прав громадян в Україні, доцільно прийняти нормативно-правовий акт у формі не кодексу, а закону [10, с. 64-66].

Ми пропонуємо матеріальні норми житлового законодавства, наприклад, щодо загальних засад житлового законодавства, норми стосовно реалізації громадянами права на житло, об'єктів та суб'єктів житлових відносин тощо, закріпити в новому Законі України «Про житло та житлові відносини в Україні». Крім того, на нашу думку, окремого прийняття потребує і Закон України «Про управління та збереження житловим фондом України», який був би направлений на регулювання процесуальної діяльності визначених законом органів та осіб щодо управління та збереження житлового фонду України.

Висновок. Житлове законодавство України на сьогодні потребує суттєвого реформування та ґрунтовного наукового дослідження. Прийняття нового Житлового кодексу в нинішній редакції призведе до неповноти правового регулювання житлових відносин в Україні. Крім того, відсутність в подальшому єдності правового регулювання житлових відносин значно ускладнить здійснення державою послідовної житлової політики та спричинить невизначеність у здійсненні громадянами своїх житлових прав.

З метою повного та всебічного регулювання житлових відносин в Україні, а також розмежування житлових відносин та суспільних відносин щодо житла, в Україні доцільно прийняти не Житловий кодекс України, а нові Закони України «Про житло та житлові відносини в Україні» та «Про управління та збереження житловим фондом України». Закон України «Про управління та збереження житловим фондом України» має бути направлений на регулювання процесуальної діяльності визначених цим Законом органів та осіб щодо ефективного управління та збереження житлового фонду України.

Література

1. Кармаза О.О. Прийняття нового Житлового кодексу України – один із способів подолання прогалин житлового законодавства / О. О. Кармаза // Наука і вища освіта: тези доповідей учасників. XVIII Міжнародна наукова конференція студентів і молодих вчених. Запоріжжя, 22-23 квітня 2010 р.: у 4 т./ Класичний приватний університет. – Запоріжжя: Вид-во КПУ, 2010. – Т. 2. – С. 102.
2. Проект Житлового кодексу України від 04 вересня 2009 року реєстр. №2307-д [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=36021.
3. Некрот О. Реформа ЖКГ в Україні в новий Житловий кодекс: влада залишає українців без даху над головою / О. Некрот // Економіст. – 2012. – 11 червня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-ekonomist.com/179-reforma-zhkg-v-ukrayini-i-noviy-zhitloviy-kodeks-vlada-zalishaye-ukrayinciv-bez-dahu-nad-golovoyu.html>.
4. Рогач О.Я., Бисага Ю.М. Кодифіковані акти в системі законодавства України / О.Я. Рогач, Ю.М. Бисага. – Ужгород: Ліра, 2005. – 124 с.
5. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик, Л.М. Горбунова, М.О. Теплюк, Л.В.Гульченко, В.І. Риндюк; за заг.ред. О.І. Ющика. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 208 с.
6. Рыбаков В.А. Преэмптентность в праве и кодификация права / В.А. Рыбаков // Журнал российского права. – 2007. – №7. – С. 45.
7. Алексеев С. С. Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах / С.С. Алексеев. – М., 1982. – Т.2. – 360 с.
8. Галесник Л.С. Теоретические вопросы кодификации советского законодательства / Л.С. Галесник // Вопросы кодификации советского законодательства. Сборник статей. – Свердловск, 1957. – 124 с.
9. Тихомиров Ю.А., Юртаева Е.А. Кодекс в системе законодательных и иных правовых актов / Ю.А.Тихомиров, Е.А. Юртаева // Журнал российского права. – 1997. – №4. – С. 7-9.
10. Кармаза О.О. Теоретичні основи визначення джерел житлового права / О.О. Кармаза // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2012. – №93. – С. 64–66.

Стаття надійшла до редакції 27.05.2013