

## ПРОБЛЕМИ КОЛІЗІЇ НОРМАТИВНИХ АКТІВ У ЖИТЛОВІЙ СФЕРІ

Галаянтч М. К.,

*доктор юридичних наук, доцент,  
заступник директора з наукової роботи  
НДІ приватного права і підприємництва АПрН України*

Необхідність правового забезпечення курсу на демократичні перетворення у суспільстві й державі зумовлює реформування всієї правової системи України, передусім її законодавства.

На сьогодні виникло досить багато проблем, які пов'язані з неможливістю застосування житлового законодавства, відсутністю дієвих механізмів реалізації задекларованих нормативних положень, чисельністю неузгоджень, колізій, прогалин у самому законодавстві, що вимагає створення нового права, яке має стати в першу чергу нормативним вираженням загальнолюдських цінностей, принципів справедливості та людяності, засобом забезпечення прав і свобод людини і громадянина, основою організації та функціонування держави в інтересах людини і всього суспільства.

За час, що минув з моменту проголошення незалежності, законодавство України бурхливо розвивалося. Разом з тим слід констатувати, що оновлене законодавство ще не повною мірою узгоджується з його якістю, що і є однією з головних причин недостатньої ефективності прийнятих законів. До основних недоліків чинного законодавства слід віднести невизначеність в пріоритетності в прийнятті законодавчих актів, велику кількість змін і доповнень до вже прийнятих законів; нестабільність та внутрішня суперечливість законодавчих актів та окремих норм; правову нерегульованість багатьох суспільних відносин; недостатню наукову обґрунтованість частини законодавчих актів; відсутність належного тлумачення нормативних документів.

Перелічені недоліки певною мірою зумовлені відсутністю державної житлової політики, і забезпечення на її основі не лише єдності нормативно-правової системи в державі, а й її узгодженість та стабільність, розраховані на тривалу перспективу. Це, в свою чергу, сприятиме досягненню точного і неухильного додержання норм житлового законодавства і застосування його на території держави.

Нині розвиток житлового законодавства в Україні, як окремої комплексної галузі права, йде повільним шляхом. Для цієї важливої сфери суспільного життя характерна повна правова невизначеність, що ви являється у фрагментарності правового регулювання, наявності прогалин, відсилочних норм та норм, які втратили регулюючий вплив.

Наприклад, до ЖК УРСР з 1991 року 13 Законом України та одним Декретом КМ було внесено зміни та доповнення, проте Преамбула ЖК не змінилася і залишилася в незмінному вигляді:

«В результаті перемоги Великої Жовтневої соціалістичної революції в нашій країні було створено необхідні передумови для розв'язання однієї з найважливіших соціальних проблем – задоволення потреби трудящих у житлі.

Втілюючи в життя ленінські ідеї побудови комуністичного суспільства і здійснюючи курс на підвищення матеріального та культурного рівня життя народу, Ра-

дянська держава послідовно реалізує розроблену Комуністичною партією програму житлового будівництва.

Високі темпи розвитку державного і громадського фонду на основі державних планів, заходи, яких вживає держава по сприянню кооперативному та індивідуальному житловому будівництву, створюють необхідні умови для забезпечення гарантованого Конституцією СРСР і Конституцією Української РСР права громадян на житло».

Під колізією нормативних актів в юридичній науці розуміється суперечність між цими актами чи їх нормами з одного і того ж предмету правового регулювання. Така колізія склалася в житловій сфері коли одночасно діють ЖК УРСР, Цивільний та Сімейний кодекси, різні закони публічно-правової та приватноправової спрямованості, прийняті до набрання чинності Конституції України, Цивільного кодексу України, Закону України «Про житловий фонд соціального призначення».

Більше того, статті 1, 2 офіційного тексту чинного нині ЖК України проголошує, що відповідно до Конституції СРСР і Конституції Української РСР громадяни Української РСР мають право на житло. А завданнями житлового законодавства Української РСР є регулювання житлових відносин з метою забезпечення гарантованого Конституцією СРСР і Конституцією Української РСР права громадян на житло, належного використання і схоронності житлового фонду, а також зміцнення законності в галузі житлових відносин.

Лакуни у правовому регулюванні призводять до того, що в правозастосовчій діяльності для врегулювання правовідносин у житловій сфері застосовуються норми цивільного права, права соціального забезпечення, адміністративного права, а не безпосередньо норми Житлового кодексу. Створення неузгоджених між собою нормативних актів призводить до негативних наслідків, коли в певних колізійних випадках особа обирає вигідний для себе Закон.

Фахівці припускають, що наслідком цього Житловий кодекс припинить своє існування, і буде замінений Цивільним кодексом (інститутами договору комерційного найму житла, іншими правочинами з житлом, право власності на житло), правом соціального забезпечення (інститут житла соціального забезпечення) та адміністративного права (інститути управління і збереження житлового фонду). Вважаємо, для внесення чіткості в український законодавчий процес вказана проблема потребує розуміння, що розвиток цивільного права полягає не у врегулюванні всього кола суспільних відносин у житловій сфері, а в прийнятті нового ЖК, який має враховувати особливості правового регулювання. Новий ЖК не повинен відтворювати положення чинного ЦК, як це має місце у проекті ЖК. В ньому мають бути зосереджені загальні цивільно-правові засади. ЖК має визначати, зокрема: зобов'язання, що виникають при будівництві житла, підстави переведення придатних для проживання жилих квартир у нежилі, правовий

режим ЖБК та товариств співвласників багато квартирного жилого будинку, особливості виникнення права власності на житло; особливості цивільно-правової відповідальності власників і користувачів квартир (будинків), управління житловим фондом, правовий режим житлового фонду соціального призначення тощо.

Зміст житлових правовідносин, їх права природа, полягає у забезпеченні реалізації конституційних прав на житло (соціальної справедливості, свободи вибору, недоторканості права власності, захисту від будь-яких зазіхань тощо). Спеціальне житлове законодавство має встановлювати специфіку суспільних відносин з приводу встановлення особливостей здійснення права власності на житло; користування житлом власником та членами його сім'ї; дотримання прав не власників при переході права власності на житло; особливості користування загальним майном співвласників житла; встановлення відповідності будівель житловим; спільне утримання жилих приміщень та управління багатоквартирними будинками; особливості створення та діяльності житлових, житлово-будівельних кооперативів, товариств співвласників житла;

Разом з тим виникає необхідність закріплення у ЦК України поняття норми безпечного користування жилою площею з урахуванням факту проживання різностатевих осіб, чисельності, вікового складу сім'ї; ступеня родинності членів сім'ї; особливих потреб осіб із фізичними вадами, одиноких людей та людей похилого віку. Обмеження щодо максимального розміру житла мають встановлюватися відповідно до принципу справедливості, що полягає у диференційованому встановленні прав та обов'язків власників, які полягають у встановленні норм підвищеної оплати за комунальні послуги та оподаткування об'єктів нерухомості.

Правове регулювання житлових відносин має здійснюватися на підставі ЖК, як спеціального нормативного акта перехідного періоду, що зумовлено соціально-економічними умовами розвитку суспільства, переходом України до сучасних Європейських норм і стандартів, що викликає необхідність приведення чинного ЖК у відповідність із відповідними положеннями ЦК з метою підвищення юридичних гарантій захисту житлових прав громадян.

Існують різні теоретичні, практичні причини виникнення проблем розвитку житлового законодавства, серед них найбільш вагомими є: тривале прийняття Проекту Житлового кодексу України; відсутність концептуальних ідей оновлення житлового законодавства; відсутність чіткого порівняльного аналізу законодавства, судової практики навколо житла у Європейському Союзі та країн СНД; відсутність нормативного регулювання ріелторської діяльності щодо житла.

Розв'язання поставленої проблеми можливо при визначенні шляху розвитку житлового законодавства. При виборі шляху розвитку – прийняття нового Житлового кодексу чи регулювання житлового питання окремими галузями права, слід звернутися до досвіду розвитку житлового законодавства у деяких країнах світу.

Необхідність прийняття нового Житлового кодексу України викликана: розширенням кола розрізнених та

неузгоджених між собою нормативних актів, що регулюють житлові відносини; зміною змісту права на житло; виникненням нових шляхів набуття та відчуження житла; розвитком законодавства соціального забезпечення житлом, в тому числі дітей і молоді, інвалідів, людей похилого віку, мігрантів; потребою в приведенні законодавства України до стандартів ЄС. Прийняття нового Житлового кодексу, як окремого кодифікованого акту в системі законодавства України обумовлено єдиною метою – систематизувати житлове законодавства, уніфікувати терміни, упорядкувати правове регулювання нових житлових відносин.

У новому житловому законодавстві необхідно втілювати сучасні підходи у вирішенні житлових потреб громадян. Слід звернути увагу на те, що прийняття Житлового кодексу України є природним кроком в системі оновлення житлового законодавства. Таке оновлення потребує закріплення в концепції розвитку житлового законодавства. На жаль, з початку приватизації житлового фонду, ця концепція державної житлової політики на державному рівні не була впроваджена в життя. Тому, на цей час, концепція розвитку житлового законодавства повинна вже розвиватися в рамках більш широкої – концепції державної житлової політики. Таким чином, житлове законодавство повинно розвиватися як комплексна галузь.

Під правом на житло, слід розуміти гарантовану законом можливість практичної реалізації суб'єктивних житлових прав для задоволення власних житлових потреб, що полягають у реальному володінні та користуванні жилими приміщеннями у будинках різних форм власності, при забезпеченні державою режиму недоторканості жилих приміщень.

В перехідних умовах має бути створена оптимальна система задоволення житлових потреб громадян України не тільки на праві власності, а й користування з гарантованою можливістю кожному користуватися встановленим законодавством мінімумом жилої площі у жилих будинках всіх форм власності; право на поліпшення житлових умов має бути реальним і гарантованим законом правом.

Державна політика України у сфері розвитку нормативно-правового забезпечення діяльності житлового господарства має на меті формування сучасної системи правового регулювання взаємовідносин у цій сфері.

Пріоритетними напрямками формування нормативно-правової бази у сфері державної житлової політики має бути постійний аналіз чинних актів законодавства; виявлення прогалин та протиріч у чинному законодавстві; забезпечення першочергової розробки та розгляду проектів законодавства з питань: розвитку державного регулювання на монопольних ринках комунальних послуг; удосконалення тарифної політики у сфері житлово-комунальних послуг; розвитку фінансових механізмів залучення коштів на капітальний ремонт житла та запровадження енергозберігаючих технологій; розвитку житлового фонду, призначеного для надання у найм; соціального захисту громадян щодо забезпечення їх житлом на основі адаптації законодавства України до законодавства ЄС.