

УДК 365:349.444] (447)

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ТА НАСЛІДКИ НОВОГО ЖИТЛОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ*Христенко Н. Ю.*

В статті проаналізовано стан житлового фонду країни, рівень забезпечення населення житлом, а також динаміка збільшення житлової площі. На підставі проведеного аналізу виявлено актуальні проблеми, що існують сьогодні у житловій сфері країни. Обґрунтовано необхідність прийняття нового Житлового кодексу України та розглянуто його основні положення в аспекті реалізації соціальної політики держави та захисту конституційних прав громадян. Визначено основні позитивні і негативні соціально-економічні наслідки прийняття даного документа.

Ключові слова: житлова політика, рівень житлового забезпечення, квартирна черга, фізичний та моральний знос, управління та обслуговування житлового фонду, житловий кодекс, соціально-економічні наслідки.

Рівень забезпечення населення країни житлом та якісними житлово-комунальними послугами яскраво відображує ступінь розвиненості економіки, соціальної політики країни та реалізації конституційних прав громадян. Протягом останніх років в житловій сфері України відбулося чимало змін, що сприяли активізації зміни організаційних форм управління житловим фондом, розгортанню процесів демонополізації у житлово-комунальній сфері, впровадженню технологій ресурсо- та енергозбереження в галузі житлового будівництва тощо. Та, не дивлячись на це, залишаються невирішеними безліч існуючих в даній сфері проблем, а Україна й досі відстає від більшості країн Європи за показниками надання населенню гідних житлових умов і за якістю комунальних послуг.

Зрозуміло, що ліквідація недоліків сучасної житлової системи можлива лише за умови застосування комплексного підходу, а також відповідного законодавчого забезпечення цього процесу. Тож, проект нового Житлового кодексу був покликаний поєднати, систематизувати та удосконалити існуюче житлове законодавство з метою прискорення реформування житлово-комунального господарства України.

Новий Житловий кодекс повинен не тільки систематизувати та впорядкувати законодавчі механізми створення, утримання та управління житловим фондом, а, перш за все, виступати гарантом реалізації конституційних прав громадян, їх соціальної захищеності.

Питанням якісних перетворень в житловій сфері, запровадження нових форм управління та обслуговування житлового фонду, сучасного житлового будівництва присвячені праці провідних спеціалістів А. М. Асаула, С. Н. Булгакова, Є. В. Горохова, О. П. Дудкіної, Л. М. Логачової, Н. М. Насонкіної, В. В. Рибак, О. Є. Рогожнікова, О. В. Сердюка, В. Г. Сєвки, В. Г. Тарасюка, А. А. Франівського, Ю. Ф. Худякова, В. Б. Шевельова, В. І. Щербіни та ін. Дослідження науково-методологічних засад щодо відновлення та розширення житлового фонду країни проведено у роботах В. С. Балицького, О. Н. Болотських, І. М. Гаврилова, А. С. Левачева, І. П. Марушкіної, В. П. Подживотова, В. Н. Травіна, А. А. Хохлова, С. П. Шаронова та інших вчених.

Метою статті є аналіз положень нового Житлового кодексу України в аспекті реалізації соціальної політики держави та захисту конституційних прав громадян та визначення позитивних і негативних соціально-економічних наслідків прийняття даного законодавчого документа.

Житлова політика формує ідеї та погляди на те, які житлові відносини мають складатися в суспільстві, створює умови розвитку основних елементів житлової системи, рівень соціального забезпечення, кількість та якість надання житлових послуг, механізму визначення їх оплати тощо. Найбільш поширеними в світі є системи, які поєднують в собі всі елементи, враховують рівень економічного та соціального розвитку країни.

Одним з головних показників якості життя населення будь-якої країни є рівень його житлового забезпечення. Забезпечення населення житлом та соціально-побутовими послугами залишається однією з найважливіших соціально-економічних проблем нашої держави протягом багатьох років.

Показники забезпечення громадян України житлом у 2-3 рази нижчі, ніж у країнах Європи. Нині у європейських країнах на кожного жителя в середньому припадає 30 – 45 м² житла (а в США – 64 м²), житловий фонд становить від 20 до 45 % усього відтворюваного національного багатства.

В Україні ж сьогодні на одну особу в середньому приходиться 23 кв. м. загальної площі, що лише на 5,2 м² більше, ніж у 1990 році. До того ж, збільшення житлового забезпечення, на жаль, в більшому ступені пов'язане не з отриманням житла особами, що стоять у квартирній черзі, а з об'єктивними соціальними чинниками, такими як зменшення постійного населення міста, регіону, держави.

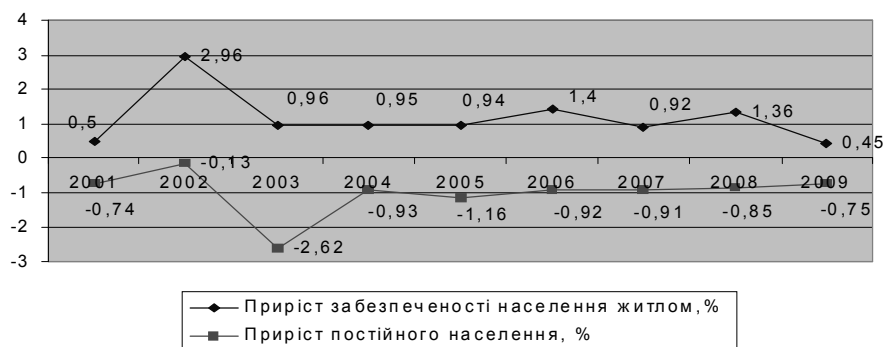


Рис. 1. Співвідношення приросту забезпеченості житлом однієї особи та постійного населення у Донецькій області, %

Наприклад, в Донецькій області забезпеченість житлом в період з 2001 р. по 2009 р. збільшилась з 20,3 до 22,4 кв. м. на одну особу, в той же час постійне населення міст та районів області зменшилося з 4841,1 до 4453,9 тис. осіб (рис. 1) [5].

Наслідком сучасної неефективної житлової політики також є збільшення квартирної черги та зменшення кількості сімей та однаків, які отримали житло. Дана ситуація склалася через недостатнє фінансування житлового будівництва державою, і як наслідок, призвело до її нездатності задовольнити потреби громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Тож, щороку 95-98% із збудованих житлових будинків зводиться за рахунок індивідуальних забудовників (рис. 2).

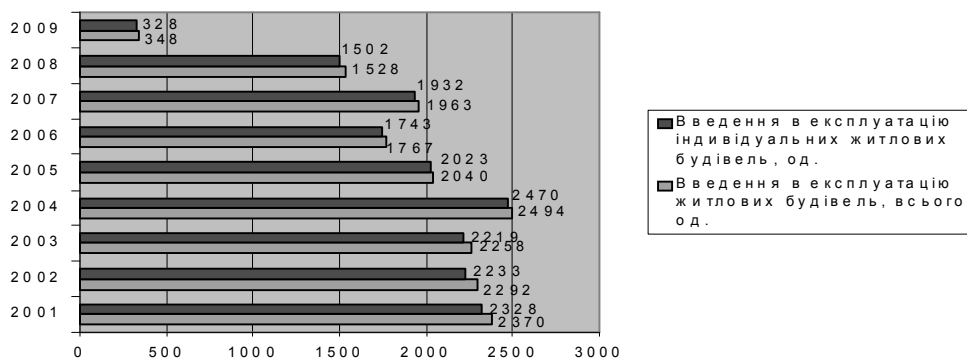


Рис. 2. Введення в експлуатацію житлових будівель індивідуальними забудовниками в Донецькій області, 2001-2009 рр.

Зрозуміло, що на мізерні 2-5% не можливо в повному обсязі забезпечити житлом ту частину населення, що потребує державної допомоги при поліпшенні своїх житлових умов.

Дана ситуація призвела до того, у 2007 році з 89,6 тис. сімей поліпшило свої житлові умови лише 2,5%, у 2008 році з 85,9 тис. сімей – 2,9%, у 2009 році – 2,1% з 84,3 тис. сімей, які перебувають на квартирному обліку (рис. 3) [5, с. 42-49, 76-80].

Необхідно зазначити, що на зменшення рівня житлового забезпечення протягом останніх років значний вплив також мало зростання цін на житло як на первинному, так і на вторинному ринку, через що більшість громадян не в змозі придбати квартири за рахунок власних коштів. Непропорційність обсягів зведення соціального та елітного житла, ціна за квадратний метр якого в середньому становить 1000\$, яскраво ілюструє недосконалість соціальних аспектів житлової політики країни.

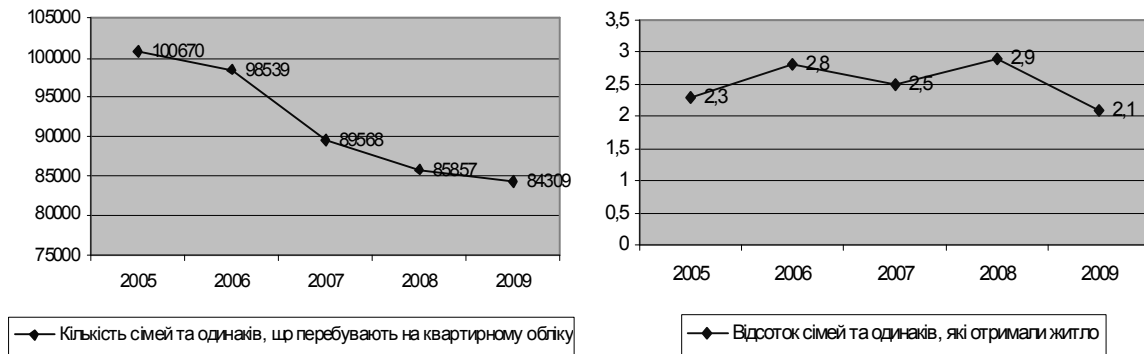


Рис. 3. Поліпшення житлових умов громадянами, які перебувають на квартирному обліку

Держава намагається врегулювати ситуацію шляхом отримання житла населенням на пільгових умовах, наприклад, за рахунок реалізації програм з підтримки молодіжного житлового будівництва, проте через нестачу фінансування ці програми не можна вважати стовідсотково успішними. Наприклад, з 19153 заявок, що були схвалені Державним фондом сприяння молодіжному житловому будівництву протягом 1998-2009 років, реально кредитів на пільгових умовах отримало тільки 9771 заявників [4].

Наявний житловий фонд потребує проведення значних обсягів робіт з його ремонту та реконструкції. Взагалі більша частина житлового фонду України знаходиться в незадовільному технічному стані через недостатнє фінансування заходів щодо його утримання; зберігається тенденція передчасного старіння житлового фонду. До категорії ветхих та аварійних житлових будинків віднесено 55,2 тис. будинків загальною площею 4,84 млн. кв. м., в якому постійно проживають 167,4 тис. мешканців. Житловий фонд будинків першої масової забудови, який характеризується найгіршими експлуатаційними характеристиками, складає біля 72 млн. м². Фактично кожний четвертий міський житель мешкає в житлових приміщеннях, які мають незадовільний технічний стан та вичерпали свій експлуатаційний ресурс.

Окреслене вище коло головних проблем, що існують сьогодні в житловому господарстві країни, обумовлені низкою причин, серед яких насамперед невпорядкованість правовідносин у житловій сфері, невизначеність взаємовідносин між учасниками процесу житлово-комунального обслуговування, відсутність чіткого розмежування їх компетенції, недостатність фінансових ресурсів на зведення, реконструкцію та утримання житлового фонду.

Розробка та прийняття Житлового кодексу України є давно очікуваним та актуальним документом. Достатньо важко реалізовувати заходи з перетворення житлової сфери, спираючись на документ, що був прийнятий ще за часів СРСР (1983 р.). Це пов'язане з тим, що певні проблеми сьогодення об'єктивно не могли виникнути за радянських часів. Серед них, наприклад, парадоксальна ситуація, яка виникла через приватизацію житла у 90-ті роки, в результаті якої квартири в будинку перебувають у приватній власності, а сам будинок – у комунальній або «на балансі» району. А також питання щодо пошуку оптимальних шляхів житлового забезпечення населення, яке з відходом держави з ринку масового житлового будівництва було повністю перекладене на плечі населення; удосконалення механізмів отримання житла за житловою чергою тощо.

Вирішення цих та багатьох інших проблем щодо забезпечення реалізації права громадян на житло, удосконалення процесу управління та обслуговування житловим фондом, упорядкування правовідносин суб'єктів ринку житла було покладено в основу створення нового Житлового кодексу.

В статті 2 Житлового кодексу зазначено, що «державна житлова політика спрямована на створення економічних, соціальних та правових умов для реалізації громадянами конституційного права на житло».

Серед позитивних моментів головного документа житлової сфери можна назвати наступні:

- стимулювання запровадження нових форм обслуговування житлового фонду через створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, що дозволить покращити стан житлово-

- го фонду, запобігти його передчасному фізичному та моральному зносу, а також підвищить рівень відповідальності його власників;
- надання організаційної, консультаційної, юридичної допомоги з боку органів місцевого самоврядування, органів влади на містах при створенні ОСББ;
 - регулювання та підтримка органами місцевого самоврядування заходів з тепло- та енергозбереження житлових будинків;
 - підвищення відповідальності власників (орендарів) житла за належну експлуатацію житла з метою подовження терміну його корисного використання;
 - підвищення якості надаваних послуг шляхом запровадження різноманітних механізмів управління житловим фондом та отримання цих послуг;
 - реалізація соціальних прав громадян, які потребують соціального захисту та поліпшення житлових умов, через закладення правових засад щодо формування житлового фонду соціального призначення, врегулювання відносин щодо забезпечення соціальним житлом та ін. [3]

Проте, сам документ, на думку експертів, містить безліч спірних моментів, які можуть викликати плутанину та організаційні неузгодженості саме в частині соціально-економічних аспектів житлової політики країни.

Згідно зі статтею 22 нового Кодексу був розширений перелік осіб, що можуть стати на житловий облік, зокрема: громадяни, які забезпечені житловою площею нижче норми; страждають на тяжкі форми деяких хронічних захворювань; не мають житла (діти-сироти, вихованці дитячих будинків тощо); проживають в аварійному, ветхому житлі; проживають в одній кімнаті двома і більше сім'ями; проживають у гуртожитках, за договором піднайму та не мають іншого житла. Але механізм отримання житла зовсім звужений. Через що вже через кілька років черга на житло в десятки разів перевищуватиме можливість його отримання. Аналогічна ситуація спостерігається у статтях 29 «Право на позачергове отримання квартир або садибних будинків з житлового фонду соціального призначення» і 30 «Право на першочергове отримання квартир або садибних будинків з житлового фонду соціального призначення».

У п. 2 статті 24 визначаються категорії громадян, які мають право на отримання житла поза чергою незалежно від перебування на житловому обліку. Вважаємо, що потребує пояснення підпункт 2.3, в якому зазначено, що право на позачергове отримання житла мають громадяни, житло яких підлягає знесенню або виключенню із складу житлового фонду у зв'язку із суспільною необхідністю. Відсутність чіткого переліку ситуацій, в разі виникнення яких може виникнути «суспільна необхідність» виключення житла з житлового фонду або його знесення, створює передумови для зловживань та корупційних дій.

Порядок ведення органом місцевого самоврядування соціального житлового обліку затверджується статтею 28 проекту Житлового кодексу. Умова пункту 4 даної статті про зняття громадянина з соціального житлового обліку за підстави якщо середньомісячний сукупний його дохід (а також дохід членів його сім'ї) за попередні два роки поспіль з розрахунку на одну особу змінився і став вищим за сумарну величину опосередкованої вартості найму (оренди) житла та прожиткового мінімуму є демотиваційною і некоректною по відношенню до права кожної людини на особистий розвиток, кар'єрний ріст, поліпшення свого фінансового стану та добробуту своєї родини.

У статті 36 другого розділу Кодексу «Про безоплатну передачу житла громадянами» вказано, що громадяни, які мають житло у приватній власності і перебувають на житловому обліку, в разі одержання житла з державного або комунального житлового фонду на всіх членів сім'ї в межах норми передають безоплатно належне їм на праві приватної власності житло органу, який здійснює поліпшення житлових умов.

Дана вимога суперечить конституційному праву громадян, відповідно до якого право власності, володіння та розпорядження майном є непорушним (ст. 41 Конституції України).

У статті 57 «Надання підтримки у створенні та діяльності об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (будинків)» визначаються шляхи надання підтримки у створенні та діяльності об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (будинків) державою, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. На нашу думку, конкретизації потребує розмір частко-

вої фінансової допомоги «робіт з проведення першого після приватизації житла капітального ремонту відповідно до зобов'язань попереднього власника житла, встановлених законодавством» (пункт 1).

Пунктам 6, 7 статті 65 «Договір найму (оренди) соціального житла» визначається, що у разі якщо середньомісячний сукупний дохід наймача (орендаря) соціального житла та членів його сім'ї за попередні два роки з розрахунку на одну особу змінився і перевищує величину опосередкованої вартості найму (оренди) житла в даному населеному пункті та прожитковий мінімум, встановлений законом, така зміна є підставою для розірвання договору найму (оренди) соціального житла.

При цьому наймач (орендар) та члени його сім'ї зобов'язані протягом трьох місяців з дня розірвання такого договору добровільно звільнити надане соціальне житло, бо в іншому разі вони будуть виселені примусово через суд. Виселення проводиться як з наданням іншого житла, так і без.

Відзначимо, що збільшення доходів родини не гарантує отримання можливості самостійного придбання житла загального призначення, через що виселені громадяни можуть опинитися просто на вулиці.

Відповідно до ст. 72 «житло з державного та комунального житлових фондів загального призначення надається у межах норми житлової площі 13,65 квадратного метра на людину, але не більше норми загальної площі 21 квадратний метр на людину та додатково 10 квадратних метрів на сім'ю». Відповідно до ст. 118 «приватизація житла здійснюється шляхом безоплатної передачі громадянам кімнат, квартир, житлових будинків – з розрахунку санітарної норми 21 квадратний метр загальної площі на наймача і кожного члена його сім'ї та додатково 10 квадратних метрів на сім'ю».

Як бачимо новий Житловий кодекс мало що змінив на краще у нормі житлового забезпечення населення. Санітарна норма не була підвищена до європейського рівня, а застосування кількох норм, які встановлюються різними суб'єктами житлових відносин та органами влади, залишила невизначеним питання встановлення єдиного соціального стандарту житлової забезпеченості. Крім того, вважаємо, що житлові норми повинні встановлюватися не лише на основі метражу, а й з урахуванням забезпечення достатнього рівня комфортності житла.

Стаття 129 проекту ЖК передбачає, що у разі не своєчасної сплати іпотечного кредиту, на письмову вимогу кредитора, без суду, мешканці зобов'язані в місячний строк звільнити займане помешкання. Інакше процедура виселення проводиться через суд. Виникає питання: чи банк, який видав кредит повертатиме вже виплачені за житло гроші? Такі моменти обов'язково мають бути прописані в кодексі. Крім того, вважаємо, що обов'язково мають бути розглянуті причини з яких боржник припинив іпотечні виплати (що може бути пов'язане, наприклад, зі звільненням, сімейними обставинами, загальною соціально-економічною ситуацією в країні).

Крім перерахованих вище недоліків, також варто відзначити збільшення кількості структурних елементів в загальній сумі витрат громадян на утримання житла. Так, відтепер відповідно до статті 106 Житлового кодексу плата за житло включатиме плату за найм (оренду) житла у державному та комунальному житлових фондах загального призначення відповідно до умов договору найму (оренди) житла; утримання житлової будівлі та прибудинкової території; комунальні послуги; капітальний ремонт житлової будівлі чи її частини, споруд, призначених для технічного обслуговування житлової будівлі, елементів благоустрою, розташованих на прибудинковій території; а також, плату за управління житлом. В даній ситуації, виникає ризик нарахування необґрунтованих зарплат особами з управління житлом, оскільки новий Кодекс не передбачає жодних нормативів або ж обмежень над цією процедурою з боку держави.

Найбільш нарікань у пересічних громадян викликає затвердження пені за несплату комунальних послуг. Відповідно до статті 112 ЖК «наймач (орендар) та власник (співвласник) житлових приміщень зобов'язані вносити передбачену плату за житло у строк, визначений договором про плату за житло або договором про отримання послуг з управління житлом. У разі несвоечасного внесення плати за житлово-комунальні послуги нараховується пеня в розмірі 0,1 відсотка суми заборгованості за кожен день прострочення». Але, якщо раніше розмір пені обмежувався - вона не могла бути більше суми боргу, то тепер усі запобіжники знято. При цьому варто звернути увагу на

щорічне збільшення цін на житлово-комунальні послуги (рис. 4).

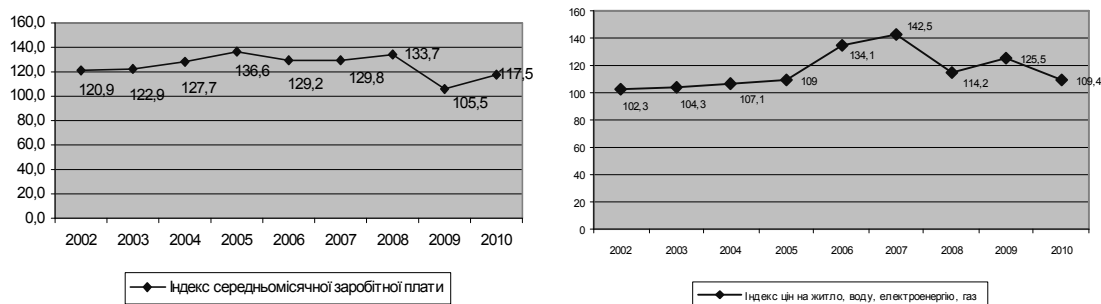


Рис. 4. Індекс споживчих цін на житлово-комунальні послуги в Україні, 2002-2010 рр.

За даними Держкомстату майже щороку вони збільшуються на 10-15%. Крім збільшення тарифів на житло, воду, електроенергію, газ тощо, щороку в країні значно дорожчають продукти харчування, одяг, проїзд в міського транспорті [6;7]. До того ж, в Україні рівень бідності знаходиться на рівні 27-28% (для порівняння, у Білорусі цей показник складає 12,5% населення, у країнах ЄС - у середньому близько 17%).

Таким чином, враховуючи рівень доходів населення та загальної якості життя в країні, не важко спрогнозувати імовірний ріст заборгованості за житлово-комунальні послуги. При сучасному рівні соціально-економічного розвитку міст, регіонів, всієї держави вважаємо введення необмеженої пені соціально недоречним.

Ще одним безперечно негативним моментом є те, що у будь-який дім, під'їзд чи квартиру завжди без дозволу матимуть право навідуватися представники Державною житлово-комунальною інспекцією. У пункті 2 статті 174 Житлового кодексу зазначено, що «Держжитлокомунінспекція має право безперешкодного доступу в установленому порядку до об'єктів житлового фонду та житлово-комунального господарства незалежно від форми власності». Виникає логічне питання: а як щодо поняття «приватна власність»? На думку автора, як мінімум, необхідно встановити чіткий перелік порушень, після яких інспектор має право раптово відвідати житлове приміщення. В іншому разі, подібний стан речей може призвести до появи служби, яка матиме більше повноважень ніж правоохоронні органи.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз положень нового Житлового кодексу України дозволив визначити позитивні соціально-економічні наслідки, що можуть бути отримані і результати його прийняття, а саме: стимулювання запровадження нових форм обслуговування житлового фонду; підвищення якості надаваних житлово-комунальних послуг; підвищення відповідальності власників (орендарів) житла за належну експлуатацію житла; надання організаційної, консультаційної, юридичної допомоги з боку органів місцевого самоврядування, органів влади на містах при створенні ОСББ тощо.

До негативних наслідків прийняття даного законодавчого документа варто віднести те, що громадяни можуть залишитися просто неба через неможливість сплати відсотків за іпотечним кредитом; можуть бути примусово виселені з власного житла при «суспільній необхідності»; залишені без соціального житла при хоч найменшому зростанні доходів родини та ін. Ці та інші зазначені в статті недоліки потребують перегляду та доопрацювання відповідно до соціальних пріоритетів розвитку держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (остання редакція від 04.02.2011) :[Електронний ресурс]. – Режим доступу до закону: <http://zakon1.rada.gov.ua>
2. Проект Житлового кодексу України (2951-VI від 01.02.2011) :[Електронний ресурс]. – Режим доступу до законопроекту: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n
3. Логачова Л. М. Пропозиції щодо удосконалення проекту Житлового кодексу України: доповідь

на записка / Л. М. Логачова, О. В. Сердюк, В. Г. Сєвка. // Інститут економіки промисловості Національної академії наук України. – Донецьк, 2011. – 20 с.

4. Звіт про результати роботи Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» за 2009 рік :[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.molod-kredit.gov.ua/zvit.php>

5. Статистичний збірник «Житлове будівництво в Донецькій області в 2000-2009 роках»// Головне управління статистики у Донецькій області. - 2010. – Донецьк. – 236с.

6. Динаміка середньомісячної заробітної плати по регіонах у 1995-2010 роках :[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>

7. Індекси споживчих цін на товари та послуги :[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>