ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання квартир в багатоквартирних житлових будинках» (реєстрац. №6424 від 03.05.2017 р.)

Законопроект, як зазначено в Пояснювальній записці до нього, розроблено з метою «визначення на законодавчому рівні обмежень щодо використання квартир у багатоквартирних житлових будинках не за призначенням, в тому числі як офісів, готелів та інших закладів тимчасового проживання та посилення відповідальності за порушення законодавства у зазначеній сфері». Це аргументується тим, що передбачене законодавством регулювання не сприяє забезпеченню прав мешканців житлових будинків, їх безпеки, дотриманню встановлених правил та норм використання приміщень. Для досягнення цієї мети в проекті пропонується доповнити: частину другу статті 10 Житлового кодексу Української РСР (далі – ЖК) формулюванням, згідно з яким жилі будинки та жилі приміщення не можуть використовуватися на шкоду інтересам інших власників (користувачів) у відповідному жилому будинку; статтю 383 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) частиною другою, в якій встановлюється заборона використання квартир в багатоквартирних житлових будинках не за призначенням; Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) новою статтею 1501, у якій встановлюється адміністративна відповідальність за використання квартир в багатоквартирних будинках не за призначенням у вигляді накладення штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за вчинення повторно протягом року такого порушення – штрафу від трьох тисяч до п’яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Головне управління, розглянувши законопроект, вважає за доцільне висловити щодо нього такі зауваження та пропозиції.

У Пояснювальній записці до проекту наголошується, що власники житлових приміщень не можуть належним чином захистити свої права, які порушені у зв’язку з використанням їхніми сусідами своїх квартир не за призначенням. Однак з цим навряд чи можна погодитися, оскільки чинним законодавством вже передбачено цілий ряд норм спеціального характеру, які покликані забезпечити використання житлових приміщень за призначенням. Положення відповідного змісту містять, зокрема: стаття 6 ЖК, де передбачено, що жилі будинки і жилі приміщення призначаються для постійного або тимчасового проживання громадян, а також для використання у встановленому порядку як службових жилих приміщень і гуртожитків, що надання приміщень у жилих будинках для потреб промислового характеру забороняється; частина перша статті 10 ЖК, яка зобов’язує громадян використовувати жиле приміщення відповідно до його призначення; частина друга статті 6 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», відповідно до якої реалізація співвласником своїх прав не може порушувати права інших співвласників; стаття 150 КУпАП, якою встановлено адміністративну відповідальність за порушення правил користування жилими приміщеннями; частина перша статті 383 ЦК, згідно з якою власник житлового будинку, квартири має право використовувати помешкання для власного проживання, проживання членів своєї сім'ї, інших осіб і не має права використовувати його для промислового виробництва.

Крім того, передумови захисту житлових прав та інтересів мешканців багатоквартирних будинків містить чимало інших положень ЦК, що визначають межі здійснення цивільних прав, способи захисту цивільних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, включаючи відшкодування майнової та/або моральної шкоди. Наприклад, сюди слід віднести положення частини 2 статті 13, згідно з якою при здійсненні своїх прав та обов’язків особа зобов’язана утримуватися від дій, які могли б порушити права інших осіб; статтю 15, згідно з якою кожна особа має право на захист свого цивільного права у разі його порушення, невизнання або оспорювання; статтю 16, у якій передбачено такий спосіб захисту цивільних прав та інтересів як припинення дії, яка порушує право; статті 22, 23, які передбачають можливість відшкодування майнової та моральної шкоди; статтю 319 ЦК, у якій встановлено обмеження щодо здійснення власником свого права власності тощо.

У зв’язку з цим слід зазначити, що ефективність законодавчого регулювання залежить не стільки від наявності численних приписів та заборон, скільки від їх виконання. Тому пропозиція проекту встановити додаткову заборону відповідного змісту навряд чи сприятиме досягненню його мети.

1. Щодо змін до Житлового кодексу Української РСР.

У проекті пропонується доповнити частину другу статті 10 ЖК положенням про те, що жилі будинки і жилі приміщення не можуть використовуватися на шкоду інтересам інших власників (користувачів) приміщень у відповідному житловому будинку. Однак, як свідчить аналіз положень чинного законодавства, це доповнення лише дублює чинні норми і має суто декларативний характер.

2. Щодо пропозицій до ЦК України.

У проект пропонується доповнити статтю 383 ЦК частиною другою, де йдеться про заборону використання квартир в багатоквартирних будинках не за призначенням (абзац перший), та можливість їх використання за певних умов для господарської діяльності (абзац другий). На думку Головного управління запропоновані зміни не повною мірою узгоджуються з природою ЦК України як основного акту цивільного законодавства, який покликаний регулювати найважливіші суспільні відносини майнового характеру і не призначений для докладного регулювання всіх аспектів здійснення, наприклад, права власності на квартиру. Тому, очевидно, відповідні зміни, які стосуються обмежень щодо використання житлових приміщень, у разі необхідності слід вносити до спеціальних актів законодавства, зокрема, до ЖК та інших законів України тощо.

Крім того, на наш погляд, пропозиції до статті 383 Цивільного кодексу є внутрішньо суперечливими. Адже у першому абзаці нової частини другої цієї статті пропонується повністю заборонити використання не за призначенням, в тому числі як офісів, готелів та інших закладів тимчасового проживання, квартир в багатоквартирних житлових будинках, а у абзаці другому допускається використання таких квартир для здійснення господарської діяльності (без використання найманої праці) за умов, що таку діяльність здійснюватимуть власники або особи, місце проживання яких там зареєстроване, та за умови дотримання встановлених правил користування житловими будинками і жилими приміщеннями.

Окрім того, пропозиція абзацу другого про дозвіл використання квартир не узгоджується з диспозитивним методом цивільно-правового регулювання, за змістом якого учасники цивільно-правових відносин діють за принципом: дозволено все, що не заборонено чинним законодавством. Тому потреби у перерахуванні дозволених дій в ЦК немає.

Окремо слід зазначити, що питання використання житлових приміщень для готельних послуг пропонується врегулювати також в законопроекті за № 4919 (висновок Головного управління №16/3-1116/4919 від 06.10.16 р.), але у протилежний спосіб. У зв’язку з вищенаведеним, на наш погляд, це питання потребує додаткового вивчення. Що ж до заборони «використання найманої праці» при використанні квартири не за призначенням, то вона, на нашу думку, взагалі не має жодного стосунку до відносин, які пропонується врегулювати у проекті.

3. Щодо змін до КУпАП.

Законопроектом пропонується доповнити КУпАП новою статтею 150-1, в якій встановлюється адміністративна відповідальність за «використання квартир в багатоквартирних житлових будинках не за призначенням» (частина 1) із одночасним виключенням такої форми об’єктивної сторони правопорушення, передбаченого статтею 150 КУпАП, як використання жилих будинків і жилих приміщень не за призначенням, що потребує відповідного обгрунтування. Адже по суті запропоновані проектом зміни фактично зводяться до встановлення адміністративної відповідальності за такі ж самі дії, але вже на рівні окремої статті КУпАП. Якщо, на думку ініціаторів законопроекту, такі діяння потребують більш суворої відповідальності, аніж це передбачено чинним КУпАП (див. Пояснювальну записку до проекту), то доцільнішим було б збільшити розміри штрафів у чинній статті 150 КУпАП, а не доповнювати цей Кодекс окремою спеціальною нормою.

За вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого частиною 1 статті 150-1 КУпАП (у редакції проекту,) пропонується встановити стягнення у виді «штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян», а за вчинення правопорушення, передбаченого частиною 2 цієї статті – «штраф від трьох тисяч до п’яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Вважаємо, що розміри санкцій у цій статті мають бути узгоджені з розмірами відповідних санкцій у статті 53 Кримінального кодексу України, оскільки розмір штрафу за адміністративні правопорушення не може перевищувати розміру штрафу за кримінальні правопорушення. До того ж, розмір стягнень за суміжні адміністративні правопорушення є значно меншим ніж за правопорушення, передбачені частинами 1 та 2 статті 150-1 КУпАП. Так, за правопорушення, передбачене статтею 150 «Порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями» КУпАП встановлено стягнення у виді штрафу для громадян від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і попередження або накладення штрафу на посадових осіб – від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У законопроекті пропонується надати право органам Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 150-1 КУпАП (у редакції проекту). Однак, відповідно до частини 1 статті 30 ЖК «державний контроль за використанням і схоронністю житлового фонду здійснюється Радами народних депутатів, їх виконавчими і розпорядчими органами, а також спеціально уповноваженими на те державними органами в порядку, встановленому законодавством Союзу РСР». При цьому, не дивлячись на явну невідповідність житлового законодавства чинному законодавству України, жодних змін до вказаної статті ЖК законопроектом не пропонується. Отже, у разі прийняття законопроекту у пропонованій редакції, створиться колізія між зазначеними вище нормами КУпАП та ЖК, з чим навряд чи можна погодитися.

Крім того, у законопроекті невизначеним залишилося питання про те, які саме посадові особи мають право складати протоколи про відповідні адміністративні правопорушення. Ці прогалини законопроекту потребують усунення.

4. Слід звернути увагу на те, що більшість положень проекту № 6424 збігається за змістом з відповідними положеннями проекту 5473. Відмінність між ними полягає в тому, що у розділі «Прикінцеві та перехідні положення» проекту № 6424 пропонується встановити, що: положення цього Закону поширюються виключно на багатоквартирні житлові будинки, кількість поверхів у яких становить 16 і більше (п. 2 цього розділу), дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (п. 3 цього розділу); використання нежитлових приміщень, розташованих у цокольному, на першому, другому та верхньому (у тому числі мансардному) поверхах багатоквартирного будинку як офісів не забороняється (п. 4 цього розділу).

З приводу цитованих положень пунктів 2 та 4 зазначимо, що їм притаманний нормативний характер, який не узгоджується з природою Прикінцевих положень законодавчих актів, а тому вони повинні бути включені до основного тексту законопроекту. При цьому вони, на нашу думку, мають дискримінаційний характер, оскільки ставлять у нерівне становище як мешканців відповідних будинків, так і суб’єктів господарської діяльності. Проте Пояснювальна записка не містить жодного обгрунтування їх доцільності.

Що ж стосується положення п. 3 розділу «Прикінцеві та перехідні положення», то воно взагалі, на наш погляд, не має відношення до предмету регулювання проекту.

Керівник Головного управління В.І. Борденюк

Вик.: О.А. Шевченко, Л.Г. Гринчишина, В.П.Попович, Г.М. Зеленов