

ТРУДОВЕ ПРАВО; ЖИТЛОВЕ ПРАВО

УДК 347.254

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2020.38.204127>

О. М. Нагуш, старший викладач
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра загальноправових дисциплін та міжнародного права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: nagush@onu.edu.ua

ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ ЖИТЛОВО-БУДІВЕЛЬНИХ КООПЕРАТИВІВ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОМ

У статті досліджується житлово-будівельний кооператив як організаційно-правова форма суб'єктів права, що здійснюють свою діяльність у житлово-комунальній сфері щодо утримання та управління будинком. Розглядаються поняття та форми управління багатоквартирним будинком. Аналізується правова природа житлово-будівельного кооперативу та сутність його діяльності. Метою створення житлово-будівельного кооперативу визначається задоволення житлових потреб фізичних та/або юридичних осіб шляхом спільної участі за рахунок власних коштів у будівництві або реконструкції багатоквартирного жилого будинку, його наступному утриманні й управлінні будинком і прибудинковою територією. Обґрунтовується право житлово-будівельних кооперативів здійснювати обслуговування та управління кооперативними будинками.

Ключові слова: житлово-будівельний кооператив, форми управління багатоквартирним будинком, управління будинком, житлові відносини.

Постановка проблеми. Одним із чинників, що визначають рівень соціально-економічного розвитку суспільства, є стан та ефективність функціонування житлового господарства країни. Житлова сфера сьогодні одна із тих, в якій відбуваються значні перетворення, в наслідок чого на арені управління житловим фондом з'являються нові учасники, вже існуючі зазнають значних перетворень.

Ефективність управління багатоквартирним будинком багато в чому зумовлена вибором організаційно-правової форми суб'єктів права, які здійснюють свою діяльність у житлово-комунальній сфері. Саме організаційно-правова форма суттєво впливає на організаційну структуру управління багатоквартирним будинком, правила взаємодії співвласників, можливість участі співвласників у формуванні та зміні цих правил, на можливість адекватної реакції (адаптації) на обставини сьогодення.

Стаття 9 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», встановлює, що право управління багатоквартирним належить його співвласникам. Вони, в свою чергу, можуть передати усі або частину функцій з управління багатоквартирним будинком управителю, або всі функції – об'єднанню співвласників багатоквартирного будинку (асоціації об'єднань співвласників багатоквартирного будинку), прийнявши відповідне рішення [1]. Житлово-будівельний кооператив як суб'єкт управління спільним майном багатоквартирного будинку відсутній у цьому переліку, що, фактично, залишає його за межами правового регулювання в тому, що стосується управління будинком.

Необхідною умовою для створення цілісної системи управління житловим фондом є вивчення систем управління житлом та визначення кола суб'єктів, які можуть здійснювати управління житлом. Тому питання встановлення правової природи житлово-будівельних кооперативів, сутності їхньої діяльності, можливості здійснювати експлуатацію та управління багатоквартирного будинку є актуальним, що й зумовило написання цієї роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковому осмисленню теоретичних і практичних аспектів діяльності житлово-будівельних кооперативів присвячені роботи А. В. Боровської, С. Г. Бабенко, М. Д. Бедринця, І. А. Величко, М. К. Галантича, С. Д. Гелея, О. М. Зубатенко, Я. З. Гаєцької-Колотило, О. В. Гафурової, В. В. Гончаренко, В. В. Зіновчука, І. М. Кучеренко, В. М. Масіна, В. І. Семчика, Ю. С. Шемчушенка та ін. Проте вивчення питання правового статусу житлово-будівельного кооперативу у сфері управління багатоквартирними житловими будинками в сучасних умовах реформування системи управління житлом і досі не проводилося.

Мета статті. Створення цілісної системи управління житловим фондом неможливе без осмислення та аналізу правового становища учасників житлових правовідносин, які здійснюють управління житлом. Саме необхідність встановлення наявності у житлово-будівельного кооперативу права на управління багатоквартирним будинком й зумовила звернення до цієї теми.

Виклад основного матеріалу. Житлово-будівельна кооперація активно почала розвиватися у першій половині 60-х років ХХ ст. Задоволення житлових потреб громадян виходить на перший план державної житлової політики у період «хрущовської відлиги», при цьому значна увага приділяється формуванню ініціативи громадян щодо вирішення своїх житлових проблем шляхом створення житлової кооперації [2, с. 168]. Як зазначає Н. І. Олійник, сприятливі умови для розширення кооперативного будівництва створено Постановами ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 1 червня 1962 р. «Про індивідуальне і житлово-кооперативне будівництво» і Ради Міністрів від 19 листопада 1964 р. «Про подальший розвиток кооперативного житлового будівництва» [3]. Житлово-будівельним кооперативам надавалася значна допомога від держави: будівництво здійснювалося за державними цінами; державними підрядними організаціями; безкоштовно виділялися земельні ділянки під забудову; надавалися кредити з терміном погашення 15-20 років у розмірі 60-70 % від вартості будівництва.

Після проголошення України незалежною державою, з метою державної підтримки житлово-будівельних кооперативів Кабінетом Міністрів України прийнята Постанова «Про дальший розвиток житлово-будівельної (житлової) кооперації» від 20 жовтня 1992 р. № 593, в якій зазначалося, зокрема, що «житлово-будівельним кооперативам надається кредит на будівництво житлових будинків у розмірі 90 процентів вартості будівництва будинку на строк до 30 років з погашенням щорічно рівними частками» [4]. Однак цю підтримку здійснити було неможливо, через гіперінфляцію 1990-х років.

Незважаючи на загальнодержавну приватизацію житлового фонду 1990 року, проблема житла залишилася актуальною для багатьох сімей. Підтвердженням тому служить будівельний бум, який не припиняється й досі. Парадоксально, але при цьому в Україні останніми роками кооперативне будівництво практично зійшло нанівець. Це зумовлюється як повною відсутністю його кредитування, так і недосконалим законодавством (у житловій і будівельній сферах). Більше того, сьогодні чітко простежується тенденція до знищення як самої ідеї кооперативного будівництва (зокрема, влада на місцевому і державному рівнях не зацікавлена у виділенні житлово-будівельним кооперативам земельних ділянок під будівництво на пільгових умовах), так і до знищення існуючих житлово-будівельних кооперативів, позбавляючи їх права управляти своїми будинками.

Питання правового статусу, організації та діяльності житлово-будівельних кооперативів регулюються сьогодні і нормами, прийнятими за часів Радянського Союзу Українською РСР, і нормами незалежної України, зокрема, «Житлового кодексу України» (1983 р.), Примірною статуту житлово-будівельного кооперативу від 30 квітня 1985 р., Закону України «Про кооперацію» (2003 р.).

Конституційний Суд України своїм Рішенням від 03.10.1997 року у справі № 4-зп за конституційним зверненням щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України, визначив, «що конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному» [5]. Проте, сьогодні і положення

Закону України «Про кооперацію», і Цивільного та Господарського кодексів України, які регламентують реалізацію права громадянина на управління багатоквартирним будинком, у тому числі й шляхом створення житлово-будівельного кооперативу, – не приведені у відповідність із Законом України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку». Це породжує низку питань: чи правомірні житлово-будівельні кооперативи управляти своїми будинками; чи обов'язково кооператив підлягає реорганізації в об'єднання співвласників багатоквартирного будинку; чи необхідно співвласникам, які проживають у кооперативних будинках, винаймати управителя та передавати йому усі або частину функцій з управління будинком, тощо.

На нашу думку, хоча й Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» не вносить житлово-будівельний кооператив до переліку суб'єктів, які повноважні здійснювати управління спільним майном багатоквартирного будинку, чинна нормативна база дозволяє їм з успіхом виконувати одне з основних статутних завдань: здійснювати експлуатацію будинку і прибудинкової території та сприяти співвласникам в реалізації прав і обов'язків, пов'язаних з володінням, користуванням та розпорядженням спільним майном багатоквартирного будинку, тобто – виконувати функції управління.

Стаття 2 Закону України «Про кооперацію» розкриває зміст терміну «кооператив» – це юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які добровільно об'єдналися на основі членства для ведення спільної господарської та іншої діяльності з метою задоволення своїх економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування [6], а відповідно до п. 1 Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу, «житлово-будівельний кооператив організується з метою забезпечення житлом членів кооперативу і членів їх сімей шляхом будівництва багатоквартирного жилого будинку (будинків), а у випадках, передбачених законодавством, – одно- і двоквартирних жилих будинків садибного типу або багатоквартирного блокованого жилого будинку (будинків) з надвірними будівлями за власні кошти кооперативу з допомогою банківського кредиту, а також для наступної експлуатації та управління цим будинком (будинками)» [7]. Термін «управління багатоквартирним будинком» розкривається у статті 1 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» як «вчинення співвласниками багатоквартирного будинку дій щодо реалізації прав та виконання обов'язків співвласників, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням спільним майном багатоквартирного будинку» [1]. Саме функцію експлуатації та управління будинком, керуючись Статутами, прийнятими на підставі Примірного статуту, виконують засновані у 1960-1980 роках «старі» житлово-будівельні кооперативи. Як слушно зазначає Фурман І. М., сутність діяльності житлово-будівельних кооперативів, власне правова їх природа полягає у тому, що громадяни об'єднуються як задля будівництва житлового будинку з метою забезпечення житлом членів кооперативу та членів їх сімей, так і задля подальшої експлуатації та управління будинком [8].

Адже протягом десятиліть житлово-будівельні кооперативи успішно реалізують завдання, що стали на меті прийняття Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», основними з яких є: необхідність створення умов для ефективної експлуатації та утримання спільного майна багатоквартирних будинків, що дозволить вирішити проблему щодо реалізації права власності у багатоквартирному будинку; визначення ефективних (альтернативних у тому числі) методів управління [9]. Саме кооперативи, житлові та житлово-будівельні, – єдині, хто значний час самостійно управляли своїми будинками, самостійно, на відміну комунального житлового фонду, несли тягар утримання спільного майна, демонстрували самоорганізацію та відповідальність високого рівня. Саме в кооперативних будинках мешканці за свій рахунок проводили ремонти, благоустрій прибудинкової території, покращуючи умови свого проживання... Саме це, як відомо, є основною метою реформування житлово-комунального господарства всієї країни.

Стаття 5 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» передбачає можливість реорганізації житлово-будівельних кооперативів в об'єднання

[10]. Диспозитивність цієї статті не передбачає обов'язкової реорганізації, а лише вказує на таку можливість. Житлово-будівельні кооперативи, які будуть нашвидкуруч реорганізовані в об'єднання може спіткати низка проблем юридичного характеру.

Перш за все, це питання права власності на квартири у житлово-будівельному кооперативі. Ще й досі в кооперативах є квартири, вартість яких не в повному обсязі сплачена членами житлово-будівельного кооперативу. Ще й досі в кооперативах є квартири, на які не зареєстроване право власності попри сплачені в повному обсязі пайові внески. Хто в разі реорганізації буде компетентний видати члену тепер уже колишнього житлово-будівельного кооперативу довідку про сплачений пай? Наступне проблемне питання – право власності на земельну ділянку. Стаття 41 Земельного кодексу України, закріплює право житлово-будівельних кооперативів на безоплатну передачу їм земельних ділянок у власність та можливість набувати земельні ділянки шляхом цивільно-правових угод [11], яке буде втрачено при реорганізації. Право житлово-будівельного кооперативу здійснити добудову будинку або побудувати новий, так само буде втрачено при зміні організаційно-правової форми. Звуження у правах відбудеться і в процесуальній сфері, зокрема, щодо стягнення заборгованості за житлово-комунальні послуги за скороченою формою судочинства, шляхом «наказного провадження».

Управлінський досвід значної кількості голів правління житлово-будівельних кооперативів міста Одеси, які є членами Асоціації «Одеська житлова спілка», дозволяє бути впевненими у своїх діях і можливостях щодо вирішення завдань, спрямованих на підвищення рівня умов проживання у багатоквартирних кооперативних будинках. Крім того, «зміна вивіски» не здатна вирішити весь комплекс проблем у сфері управління житлом. Ось чому, не можна вважати першочерговими ті зміни, що пропонують проводити житлово-будівельним кооперативам, адже вони взагалі не впливають на зміст реформи житлово-комунального господарства країни.

Висновки і пропозиції. Недосконалість системи управління житлом – одна із вагомих причин неефективності реформування галузі житлово-комунального господарства.

Аналіз чинних актів законодавства, що стосуються діяльності кооперативів на ринку житла і житлово-комунальних послуг свідчить про наявність значних прогалин та протиріч. Для усунення цієї проблеми першочерговим завданням убачається прийняття Житлового кодексу України, який відповідав би реаліям сьогодення, та відображав низку особливостей у регулюванні житлових відносин, зокрема, щодо управління житловим фондом, які не відзначені у Цивільному кодексі України.

Відсутність чіткої позиції законодавця, що давала би можливість визначити місце житлово-будівельних кооперативів у системі реалізації права власності у багатоквартирному будинку, дає привід для спотворення змісту відносин щодо управління спільним майном. Все це викликає обурення практиків та занепокоєння науковців, які досліджують теоретичний аспект правового становища житлово-будівельних кооперативів у сфері управління житлом. Чинне законодавство про житлову та житлово-будівельну кооперацію потребує значного оновлення, оскільки не відповідає реаліям сучасності. Ігнорування окреслених проблем може призвести до зруйнування низки усталених суспільних відносин, які являють собою особливі форми суспільної взаємодії, через які люди, співпрацюючи один з одним, можуть реалізувати свої інтереси шляхом побудови рівноправних відносин.

Удосконалення законодавства, що регулює форми управління багатоквартирним будинком, шляхом внесення житлово-будівельних та житлових кооперативів до переліку суб'єктів, яким співвласники можуть передавати функції з управління, значно сприятиме вирішенню проблеми утримання будинків та прибудинкових територій. Адже, права природа житлово-будівельних кооперативів, власне, суть їхньої діяльності полягає в об'єднанні громадян для забезпечення житлом членів кооперативу шляхом будівництва житлового будинку, подальшої його експлуатації та управління. А діюча (навіть в нинішньому її вигляді) нормативна база, що регулює їхню діяльність, дозволяє кооперативам успішно обслуговувати будинки і керувати ними.

Список використаної літератури

1. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14 травня 2015. № 417-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417-19>.
2. Олійник Н. І., Чеберяк Ю. П. Еволюція інституційних форм системи управління житловим фондом України. Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць. Х.: Вид-во «ДокНаукаДержУпр». 2013. Випуск 4(16). С. 73-86.
3. Олійник Н. І. Историко-економічний аналіз перетворень і основних тенденцій у житлово-будівельному комплексі України. Вісн. НАДУ. 2008. № 3. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis.
4. Про дальший розвиток житлово-будівельної (житлової) кооперації: Постанова Кабінету Міністрів України 20 жовтня 1992 р. № 593. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/593-92-%D0%BF>.
5. Конституційний Суд України: Рішення у справі за конституційним зверненням Барабаша О. Л. щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 03 жовтня 1997. № 4-зп. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ks97004.html.
6. Про кооперацію: Закон України від 10 липня 2003 р. № 1087-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087-15>.
7. Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу: Постанова Ради Міністрів Української РСР від 30 квітня 1985 р. № 186. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/186-85-%D0%BF>.
8. Фурман І. М. Житлово-будівельні кооперативи: бути чи не бути. URL: https://protocol.ua/ua/gitlovo_budivelni_kooperativi_buti_chi_ne_buti.
9. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Пояснювальна записка до проекту Закону України від 22 грудня 2014. № 1565. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH17H00A.html.
10. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29 листопада 2001. № 2866-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>.
11. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#n397>.

References

1. Pro osoblyvosti zdiisnennia prava vlasnosti u bahatokvartyrnomu budynku: Zakon Ukrainy vid 14 travnia 2015 № 417-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417-19> [in Ukrainian].
2. Oliinyk N. I., Cheberiak Yu. P. (2013). Evolution of institutional forms of housing management system in Ukraine. Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka, 4(16), 73-86 [in Ukrainian].
3. Oliinyk N. I. (2008). Historical and economic analysis of transformations and main trends in the housing and construction complex of Ukraine. Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 3. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe [in Ukrainian].
4. Pro dalshyi rozvytok zhytlovo-budivelnoi (zhytlovoi) kooperatsii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 20 zhovtnia 1992 № 593. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/593-92-%D0%BF> [in Ukrainian].
5. Konstytutsiinyi Sud Ukrainy: Rishennia u spravi za konstytutsiinym zvernenniam Barabasha O. L. shchodo ofitsiinoho tлумachennia chastyny piatoi statti 94 ta statti 160 Konstytutsii Ukrainy (sprava pro nabuttia chynnosti Konstytutsiiei Ukrainy) vid 03 zhovtnia 1997 № 4-zp. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ks97004.html [in Ukrainian].
6. Pro kooperatsiiu: Zakon Ukrainy vid 10 lypnia 2003 № 1087-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087-15> [in Ukrainian].
7. Pro zatverdzhennia Pymirnogo statutu zhytlovo-budivelnoho kooperatyvu: Postanova Rady Ministriv Ukrainskoi RSR vid 30 kvitnia 1985 № 186. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/186-85-%D0%BF> [in Ukrainian].
8. Furman I. M. Zhytlovo-budivelni kooperatyvy: buty chy ne buty. URL: https://protocol.ua/ua/gitlovo_budivelni_kooperativi_buti_chi_ne_buti [in Ukrainian].
9. Pro osoblyvosti zdiisnennia prava vlasnosti u bahatokvartyrnomu budynku: Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy vid 22 hrudnia 2014 № 1565. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH17H00A.html [in Ukrainian].
10. Pro obiednannia spivvlasnykiv bahatokvartyrnoho budynku: Zakon Ukrainy vid 29 lystopada 2001. № 2866-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-14> [in Ukrainian].
11. Zemelnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25 zhovtnia 2001. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#n397> [in Ukrainian].

О. Н. Нагуш, старший преподаватель
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра общеправовых дисциплин и международного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65068, Украина
e-mail: nagush@onu.edu.ua

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЖИЛИЩНО-СТРОИТЕЛЬНЫХ КООПЕРАТИВОВ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛЬЕМ

Резюме

В статье исследуется жилищно-строительный кооператив как организационно-правовая форма субъектов права, осуществляющих свою деятельность в жилищно-коммунальной сфере по содержанию и управлению домом. Рассматривается понятие и формы управления многоквартирным домом. Анализируется правовая природа жилищно-строительного кооператива и сущность его деятельности. Обосновывается право жилищно-строительных кооперативов осуществлять обслуживание и управление кооперативными домами.

Ключевые слова: жилищно-строительный кооператив, формы управления многоквартирным домом, управление домом, жилищные отношения.

O. M. Nagush, Senior Lecturer
Odesa I. I. Mechnikov National University
the Department of General Law and International Law
Frantsuzkiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine
e-mail: nagush@onu.edu.ua

LEGAL STATUS OF HOUSING COOPERATIVE SOCIETY IN THE FIELD OF HOUSING MANAGEMENT

Summary

The article examines the housing cooperative as an entity that provides maintenance and management of the house. The right of housing cooperatives to manage cooperative buildings is substantiated.

It is determined that the purpose of creating a housing cooperative is to meet the housing needs of individuals and / or legal entities in the construction or reconstruction of an apartment building through joint participation at its own expense, its subsequent maintenance and management of the house and adjacent territory.

An analysis of current legislation on the activities of cooperatives in the market of housing and housing and communal services, which reveals the presence of significant gaps and contradictions. To eliminate this problem, the priority is to adopt the Housing Code of Ukraine, which would correspond to today's realities and reflect a number of features in the regulation of housing relations, in particular, the management of housing, which are not specified in the Civil Code of Ukraine.

The housing cooperatives will have a number of legal problems: the issue of ownership of apartments in a housing cooperative, land ownership, the right of a housing cooperative to complete the house. or build a new one (which will be lost when changing the organizational and legal form), it will soon be reorganized into associations

It is noted that the lack of a clear position of the legislator, which would provide an opportunity to determine the place of housing cooperatives in the system of ownership in an apartment building, gives rise to distort the content of relations on the management of common property.

It is concluded that it is necessary to improve the legislation governing the forms of management of an apartment building by including housing and housing cooperatives in the list of entities to which co-owners may delegate management functions.

Keywords: housing building cooperative, housing cooperative society, forms of apartment building management, house management, housing relations.