

Стан та перспективи

законодавчого регулювання житлових (житлово-будівельних) кооперативів в Україні



Я. З. Гасцька-Колотило

кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарсько-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ

Ця стаття присвячена дослідженню правового регулювання розвитку житлової кооперації в Україні.

Ключові слова: право на житло, житловий кооператив, житлова кооперація.

Эта статья посвящена исследованию правового регулирования развития жилищной кооперации в Украине.

Ключевые слова: право на жилье, жилищный кооператив, жилищная кооперация.

The article is devoted research of the legal adjusting of development of housing co-operation in Ukraine.

Keywords: right on habitation, housing cooperative, housing co-operation.

Конституція України [1] визнає людину найвищою соціальною цінністю, декларує соціально відповідальну діяльність держави перед людиною (ст. 3) і в цей спосіб гарантує право людини на гідне життя. І чи не найбільшою мірою гідне життя людини забезпечується через реалізацію її права на житло. Конституція України покла-

дає на державу обов'язок створювати умови, за яких кожен громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. І лише громадянам, які потребують соціального захисту, житло може надаватися державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону (ст. 47 Конституції).

Таким чином, Конституція України чітко орієнтує розвиток житлового законодавства України у напрямку ринкових відносин і соціально справедливої житлової політики, що відповідає загальноєвропейським засадам її змісту. Ю. М. Манцевич відзначає, що більшість розвинутих країн світу намагаються будувати житлову політику на основі формування стимулів до активної соціальної поведінки, тобто житло не повинно створювати споживацькі настрої у населення відповідних категорій [11].

Законодавство України передбачає низку способів та механізмів можливості реалізації права на житло. Не маючи на меті аналізувати усі з них, зауважимо, що створення житлових кооперативів для цього в сучасних умовах є оптимальним вирішенням житлової проблеми в Україні. Перевагами житлових кооперативів є насамперед те, що члени цих кооперативів повною мірою відстежують хід будівельних робіт, мають доступ до всієї документації, включаючи договори з підрядними і субпідрядними організаціями. Вартість житла, побудованого житлово-будівельного кооперативу (далі — ЖБК), може бути значно нижче ринкової (кількість посередників зведена до мінімуму), крім того, оплачувати житло можна поступово, у міру його будівництва.

Житлові кооперативи є апробованими, ефективними, проте незаслужено забутими організаційними формами

у механізмі забезпечення права на житло громадян України. При цьому необхідно розрізняти житлові та житлово-будівельні кооперативи. Згідно із Концепцією розвитку житлової кооперації та запровадження житлових будівельно-ощадних кас, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2010 р. [8], пропонуються такі види житлової кооперації, як житлові, житлово-будівельні та житлові кооперативи індивідуальних забудовників. Житловий кооператив — добровільне об'єднання громадян та/або юридичних осіб, що склалося на основі членства з метою задоволення потреб громадян у житлі шляхом спільної участі за рахунок власних коштів у придбанні, реконструкції та подальшому утриманні багатоквартирного житлового будинку.

Житлово-будівельний кооператив — добровільне об'єднання громадян та/або юридичних осіб, що склалося на основі членства з метою задоволення потреб громадян у житлі шляхом спільної участі за рахунок власних коштів у будівництві, реконструкції та подальшому утриманні багатоквартирного житлового будинку.

Житловий кооператив індивідуальних забудовників — добровільне об'єднання громадян та/або юридичних осіб, що склалося на основі членства з метою задоволення потреб громадян у житлі шляхом спільної участі за рахунок власних коштів у будівництві садибних (одноквартирних) житлових будинків, прокладенні інженерних мереж та будівництві об'єктів інфраструктури в межах території забудови певної частини населеного пункту, що характеризується територіальною єдністю (в межах вулиці, кварталу). Запровадження зазначеного виду житлової кооперації дасть змогу врегулювати суспільні відносини, які фактично склалися на сьогодні

в Україні у сфері будівництва т. зв. ко-теджних містечок.

Згідно із Житловим кодексом Російської Федерації від 24 грудня 2004 р. [9], житловим або житлово-будівельним кооперативом, які визнаються різновидом споживчого (згідно із українською термінологією — обслуговуючого) кооперативу, вважається добровільне об'єднання громадян і у встановлених Кодексом, іншими федеральними законами випадках юридичних осіб на основі членства з метою задоволення потреб громадян в житлі, а також управління багатоквартирним будинком (ст. 110). Основна відмінність між ними полягає у тому, що члени житлового кооперативу своїми засобами беруть участь в придбанні, реконструкції і подальшому утриманні багатоквартирного будинку. При проведенні реконструкції багатоквартирного будинку житловий кооператив відповідно до законодавства про містобудівну діяльність виступає як забудовник і забезпечує на належній йому земельній ділянці реконструкцію цього будинку відповідно до виданого такому кооперативу дозволу на будівництво. Натомість члени ЖБК своїми засобами беруть участь в будівництві, реконструкції і подальшому утриманні багатоквартирного будинку. Житлово-будівельний кооператив відповідно до законодавства про містобудівну діяльність виступає як забудовник і забезпечує на належній йому земельній ділянці будівництво, реконструкцію багатоквартирного будинку відповідно до виданого такому кооперативу дозволу на будівництво (п. п. 2, 3 ст. 110 ЖК РФ).

Спробу визначити основні риси житлових та житлово-будівельних кооперативів зроблено й у проекті Житлового кодексу України (Текст законопроекту до другого читання 05.11.2010 р.) [6]. Згідно із цим законопроектом житловий

кооператив — це юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які добровільно об'єдналися з метою задоволення своїх житлових потреб шляхом будівництва, реконструкції, придбання житлового будинку (будинків) та його утримання.

Законопроект чітко не називає видів житлових кооперативів, проте із змісту ст. 49 випливає, що вони можуть бути житлово-будівельними, житловими або житлово-обслуговуючими. Згідно із пунктом 2 с. 37 проекту житлові кооперативи (це родове поняття) є споживчими товариствами, що суперечить Закону України «Про кооперацію» від 19 червня 2003 р. [4]. Очевидно, житловий кооператив необхідно розглядати як різновид обслуговуючого кооперативу, але із спеціальними завданнями та цілями. Першочерговою метою такого кооперативу є забезпечення потреб членів кооперативу у житлі, проте, поряд із цією метою, не можна повністю виключати підприємницької мети такого кооперативу. Як приклад такої діяльності — надання кооперативом в оренду нежитлових приміщень першого, другого і цокольного поверхів житлових будинків, що допускається будівельними нормами. Кошти, отримані з таких джерел, можуть використовуватися на розвиток інфраструктури та впорядкування прибудинкової території тощо.

Гарна ідея житлової кооперації, на жаль, гальмується на сьогодні чинним в Україні законодавством, яке визначає порядок створення житлових кооперативів, що не дає змогу використовувати її переваги. Незважаючи на те, що Закон України «Про кооперацію», Цивільний та Господарський кодекси декларують добровільність створення кооперативів, в тому числі і ЖБК, житлове законодавство передбачає ряд норм-архаїзмів щодо порядку створення житлово-бу-

дівельних кооперативів, що не придатні в сучасних умовах й суперечать принципам кооперації. На наш погляд, принципово несправедливими та неефективними є такі положення Житлового кодексу УРСР та Примірного статуту ЖБК в УРСР, затвердженого постановою Ради Міністрів УРСР від 30 квітня 1985 р. [7], який досі є чинним:

1. Створення ЖБК може відбуватися лише при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах рад, підприємствах, установах, організаціях. Таким чином, щоб створити ЖБК, потрібно не волевиявлення фізичних осіб, які визнаються засновниками житлово-будівельного кооперативу, а органів місцевого самоврядування чи юридичної особи, при якій створюються кооперативи. Цілком очевидно, що це сьогодні не відповідає загальним засадам створення юридичних осіб приватного права.

2. Здійснюється облік громадян, які вступають до житлово-будівельного кооперативу, ведення якого віднесено до компетенції виконавчих комітетів районних, міських, районних у містах Рад. Крім того, до компетенції виконавчих комітетів вказаних рад віднесено затвердження рішення загальних зборів членів житлово-будівельного кооперативу про прийом до членів кооперативу та про надання квартири, що в сучасних умовах необхідно розцінювати як втручання органів місцевого самоврядування у діяльність кооперативу.

3. Встановлено обмеження щодо кола осіб, які можуть набути членство в ЖБК, а саме: особи, які перебувають на квартирному обліку, мають постійне місце проживання у певному населеному пункті та потребують поліпшення житлових умов.

4. Встановлено черговість прийому членів до житлово-будівельного кооперативу тощо.

Очевидно, подолати ці законодавчі перепони і позбутися «нашарувань радянської епохи» можливо лише шляхом прийняття спеціального Закону України «Про житлову кооперацію». Для цього передусім необхідно ретельно вивчити позитивний досвід законодавчого регулювання і практичного втілення житлової кооперації у зарубіжних країнах.

Аналізуючи правове становище 20 житлових кооперативів у різних країнах світу, класик кооперативного права, проф. Г. Мюнхнер [13], звернув увагу, що запорукою успіху житлових кооперативів у світі є такі чинники:

по-перше, основна місія кооперативу — це задоволення потреб його членів. Як правило, цілі житлових кооперативів визначає необхідність пристойного житла, в безпечному і дружньому оточенні. Проте загальні цілі житлових кооперативів виходять далеко за потребу лише житла. Пристойне проживання в кооперативних поселеннях повинно забезпечувати всі потреби членів, застосовуючи цілісний, багатосервісний підхід, тобто беручи до уваги економічні, соціальні і культурні потреби членів.

По-друге, вчений наголошує на різноманітності житлових кооперативів. Зокрема, класифікуючи їх за різними критеріями, він розрізняє кооперативи:

- ті, які створені з ініціативи членів, засновників або ініційовані кооперативними федераціями та об'єднаннями;

- повносервісні кооперативи, що пропонують широкий спектр послуг їх членам — нові архітектурні рішення, технології, збереження енергії, безпеку і розвиток інфраструктури;

- малі житлові кооперативи — менш ніж 50 членів; крупні житлові кооперативи — 5000 або навіть 12000 членів, які досягли таких розмірів поглинанням менших, менш ефективних кооперативів та ін.

По-третє, що, власне, характеризує побудову системи кооперації, це співпраця серед кооперативів шляхом вертикальної інтеграції в дво- або трирівневу систему: первинний (місцевий) рівень, вторинний (регіональний) і третинний (національний) рівень кооперативних об'єднань, що є запорукою успіху житлової кооперації. Усі проаналізовані Г. Мюнкнером 20 випадків житлових кооперативів показують, як ефективні об'єднані кооперативні системи можуть розвивати і підсилювати низові кооперативи.

Національні і регіональні кооперативні об'єднання ініціюють та просувають первинні житлові кооперативні товариства. Федерації пропонують послуги підтримки — консалтинг, обмін досвідом, співпраця, освіта, перевірка, контроль, представництво перед органами влади та на міжнародному рівні.

По-четверте, Г. Мюнкнер наголошує на наданні додаткових послуг:

- фінансові послуги — накопичувальні вклади тощо;
- соціальні послуги;
- турбота для осіб похилого віку;
- інфраструктура та інші сприяння — магазини, торговельні точки, що будуються, продаються партнерам чи передаються місцевій владі;
- проекти солідарності — вкладення фінансових засобів багатих членів, щоб підтримувати фінансування слабкіших членів відповідно до їх зобов'язань перед кооперативом;
- фокусування на спеціальних демографічних групах. Наприклад, впровадження спеціальних програм для дітей і молоді — послуги дитячого садка; гуртожиток для студентів тощо.

Аналізуючи особливість правового статусу житлових кооперативів відповідно до кооперативних принципів Міжнародного кооперативного

альянсу, Г. Мюнкнер вказує, що варто пам'ятати, що члени житлових кооперативів є «колективними власниками» їхнього кооперативу, з якого вони отримують вигоду, але перед яким вони також відповідальні. Інформація і освіта — це інвестиції в членів, членам доведеться вчитися бачити себе як частину організованої членської групи співвласників і користувачів.

Житлові кооперативи відрізняються від інших видів кооперативів тим, що вони мають справу з дорогими товарами, як наприклад, земля і будівлі, і потребують значного капіталу. Відповідно, інвестування покладається на членів насамперед внесенням фінансових внесків членів. Є різні способи мобілізації інвестицій членів, зокрема, акумулювання в кооперативі заощаджень членів на вигідних умовах; банківські кредити тощо.

Житлові кооперативи можуть зробити багато речей, щоб поліпшити соціальні умови життя членів і можуть продемонструвати, як поєднувати егоїзм і колективний груповий інтерес. У великому житловому кооперативі доведеться запроваджувати спеціальні заходи, щоб зробити членство значущим.

Членство має сенс, якщо є економічні переваги (доступна орендна плата), соціальні переваги (безпека володіння, подолання загрози ізоляції), можливість брати участь в управлінні, демократичний контроль та ін.

У житлових кооперативах члени повинні отримати можливість знайти правильну соціальну відстань до інших членів і сусідів.

На відміну від інших видів кооперативних товариств, в житловому кооперативі члени живуть поряд разом в будинках і поселеннях. Ця близькість індивідуальних членів існує незалежно від розміру кооперативного товариства. Так чи інакше, вимоги членства істот-

ні, що означає, що поточні члени і їх обрані лідери залишають за собою право допустити нових кандидатів, за умови, що останні погоджуватимуться виконувати умови щодо членства або ж у статутні норми закладено право відмовитися від прийняття у члени з поважної причини. Критерії для нових членів: потрібно мати рекомендацію; особиста фінансова участь кандидата; товаришність кандидата, тобто кандидатові доведеться відповідати вимогам соціального складу існуючого житлового об'єднання.

У маленьких кооперативах прозорість, місцеве знання і суспільний контроль дають змогу членам розвивати демократичний контроль в обумовлених формах. Проте у великих кооперативах, де управління кооперативним товариством знаходиться в руках професійних менеджерів, які служать квазі-виразниками членів, це складніше. Члени правління повинні розуміти, що вони посідають спеціальну посаду, відмінну від комерційного управління, що кооперативне управління має на увазі засноване на членстві управління і що житло — не продукт, а основна людська потреба. Члени правління кооперативних товариств повинні слідувати за спеціальними правилами кооперативного корпоративного управління, заснованого на кооперативних принципах.

Однією із принципових переваг житлової кооперації, на яку звертає увагу Г. Мюнкнер, є те, що принципи діяльності кооперативів виводять кооперативи далеко за звичайний корпоративний соціальний обов'язок (перед членами). Їм доведеться нести відповідальність за середовище, в якому люди живуть разом.

Турбота про суспільство близько пов'язана з турботою для оточення. В цьому сенсі, житлові кооперативи зо-

середжуються на сучасних енергозберігаючих технологіях тощо. Хороші приклади — екологічний план дій, зелені області, сади і насадження лісу — це все діяльність житлових кооперативів.

Очевидно, що проаналізований проф. Г. Мюнкнером успішний досвід функціонування житлових кооперативів у Австрії, Канаді, Чехії, Естонії, Німеччині, Ірландії, Італії, Португалії, Іспанії, Швеції, Португалії, Туреччині і США повинен бути використаний при регулюванні та організації діяльності житлових кооперативів в Україні.

Концепція розвитку житлової кооперації та запровадження житлових будівельно-ощадних кас також, з урахуванням зарубіжного досвіду, пропагує розвиток житлової кооперації в Україні, проте її попереднім етапом розвитку пропонує створення житлових будівельно-ощадних кас, які мають надзвичайно великий успіх у країнах Східної Європи, особливо в Чехії, Угорщині та Словаччині. Принципи створення таких кас передбачають накопичення коштів для початкового внеску на отримання іпотечного кредитування; нарахування фіксованих і нижчих за ринкові відсотків за користування кредитними коштами та на заощадження; сприяння отриманню державної підтримки у вигляді премій на внески учасників та/або гарантування вкладів учасників тощо.

Зауважимо, основними недоліками цієї системи є те, що: вона не є виключним джерелом житлового фінансування (відіграє допоміжну роль); не передбачає залучення кредиту без попереднього накопичення коштів; за інфляції понад 10-15 % її функціонування унеможливується. Тому такий спосіб кооперування, хоча й має важливе значення у механізмі реалізації права на житло, все ж для українських реалій не зовсім адаптований. Істотним мінусом цієї

моделі є і той факт, що для житлових будівельно-ощадних кас наявність інформації про своїх членів не обов'язкова. А це знижує рівень довіри з боку її рядових членів, небезпідставні побоювання про можливість створення чергових фінансових пірамід під виглядом житлових будівельно-ощадних кас.

Крім того, діяльність зазначених кас ґрунтується на державній підтримці. У багатьох країнах світу механізм будівельно-ощадних кас ефективний саме здебільшого через державну фінансову підтримку. У Білорусі, наприклад, така програма (будівництва через фонди фінансування будівництва за кошти населення) виявилась успішною лише тому, що там фактично існувала державна під-

тримка фондів. В умовах цілеспрямованої політики скорочення видатків держбюджету ймовірність такої підтримки в Україні викликає сумніви.

Відсутність спеціального закону України, який би регулював діяльність житлових будівельно-ощадних кас, лише підсилює наші побоювання у можливості реального втілення цієї ідеї в практику. Тому не варто у законодавстві України передумовою створення житлових (житлово-будівельних кооперативів) передбачати створення житлово-будівельних ощадних кас. Натомість, житлові та насамперед житлово-будівельні кооперативи (ЖБК) на сьогодні повинні стати серйозною альтернативою на ринку будівництва на експлуатації житла.

Список використаної літератури

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, №№ 19-20, №№ 21-22. – Ст. 144.
3. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.
4. Про кооперацію : Закон України від 10 липня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 5. – Ст. 35.
5. Житловий кодекс УРСР від 30 червня 1986 р. (з наступними змінами) // Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>
6. Проект Житлового кодексу України (Текст законопроекту до другого читання від 5 листопада 2010 р. // [Електронний ресурс]. // Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>
7. Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу : постановою Ради Міністрів УРСР від 30 квітня 1985 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Про схвалення Концепції розвитку житлової кооперації та запровадження житлових будівельно-ощадних кас в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 13. – Ст. 638.
9. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. // [Електронний ресурс]. / Режим доступу : <http://www.zakonrf.info>
10. *Єценко П. С., Чубук Л. П.* Досвід фінансування житлового будівництва у зарубіжних країнах // *Фінанси України.* – № 7. – 2009. – С. 30-38.
11. *Манцевич Ю. М.* Соціально-економічні проблеми розвитку житлового господарства України і стратегія його удосконалення. – К., 2007. – С. 53.
12. Право на житло : цивільно-правові засоби його реалізації // *Юридична газета.* – 2006. – 23 листоп. – № 22 (82).
13. *Hans-H. Münkner, Housing Book V. Application of Co-operative Principles in Practice.* – Marburg, September 2008.