

I.М. Кучеренко

О.Ю. Кучеренко

I.В. Запатріна

ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ:

СУЧАСНІСТЬ І МАЙБУТНЄ



Спілка власників житла України

Київ – 2012

УДК 332.82

Кучеренко І.М., Кучеренко О.Ю., Запатріна І.В.

Житлова політика України: сучасність та майбутнє. — К.: Видавничий центр спілки власників житла України, 2012 — 304 с.

Викладено результати досліджень у сфері формування та реалізації житлової політики України та удосконалення на цій основі правового регулювання ринків житла та житлово-комунальних послуг. Визначено основні напрями реформування державної житлової політики. Розглянуто проблемні питання правового регулювання приватного, державного та комунального житлових фондів. Проаналізовано правове положення юридичних осіб, метою яких є задоволення житлових потреб громадян. Визначено основні вади організації ринку житлово-комунальних послуг. Надано рекомендації щодо удосконалення житлового законодавства України та законодавства, що регулює діяльність у житлово-комунальній сфері.

Книга може бути використана представниками публічної влади, науковцями та інститутами громадянського суспільства як науково-практичний інструментарій під час формування житлової політики України та удосконалення законодавства на ринку житла та його обслуговування, а також студентами та аспірантами, які спеціалізуються на питаннях житлового законодавства та законодавства, що регулює діяльність у житлово-комунальній сфері.

Усі права захищені. Жодна частина цієї книги не може бути відтворена у будь-якій формі та будь-якими засобами, включаючи розміщення в мережі Інтернет та у корпоративних мережах без письмового дозволу авторів.

УДК 332.82

@ І.М. Кучеренко, О.Ю. Кучеренко, І.В. Запатріна, 2012

@ Оформлення та оригінал-макет — Спілка власників житла України

ЗМІСТ

Слово до читача	5
Розділ 1. Житлова політика України	8
1.1. Концептуальні засади реалізації державної житлової політики	8
1.2. Основні напрями реформування державної житлової політики	32
Розділ 2. Приватний житловий фонд	53
2.1. Право приватної власності на житло	53
2.2. Інвестиційне будівництво житла	65
2.3. Правове регулювання отримання пільг на придбання чи будівництво житла	79
Розділ 3. Державний і комунальний житловий фонд	89
3.1. Система державного і комунального житлового фонду	89
3.2. Соціальний житловий фонд	102
3.3. Правові проблеми регулювання житлових відносин у гуртожитках	136
Розділ 4. Правове положення юридичних осіб, метою яких є задоволення житлових потреб громадян	147
4.1. Житлово-будівельні (житлові) кооперативи	147
4.2. Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку	175
Розділ 5. Житлово-комунальні послуги	215
5.1. Ринок житлово-комунальних послуг як складова житлової сфери	215
5.2. Субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг	259
Висновки	290



Монографія «ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: СУЧASNІСТЬ І МАЙБУТНЄ» стала останньою науковою роботою КУЧЕРЕНКО ІРИНИ МИКОЛАЇВНИ, доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України, провідного наукового співробітника відділу проблем цивільного, трудового та підприємницького права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, члена Правління Українського центру сприяння розвитку публічно-приватного партнерства.

Кучеренко І.М. є відомим в Україні та за її межами фахівцем з цивільного та житлового права. Вона брала участь у розробці проекту Цивільного кодексу України; проекту нової редакції Житлового кодексу України; Арбітражно-процесуального кодексу України; проектів законів України: «Про приватизацію державного житлового фонду»; «Про державні унітарні підприємства»; «Про нотаріат»; «Про господарські товариства»; «Про акціонерні товариства»; «Про внесення змін до ст. 147 ЦК України (щодо повідомлення про намір продажу частки у статутному капіталі)»; «Про основи державної житлової політики», проекту нової редакції Статуту НАН України; Класифікатору організаційно-правових форм господарювання та ін. Мала більш як 100 публікацій в наукових монографіях та періодичних виданнях, найважливішими з них є індивідуальні монографії: «Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права»; «Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку як особлива форма утримання приватного житлового фонду»; «Правове положення житлово-будівельного кооперативу», а також колективні монографії: «Цивільне право України: Академічний курс»; «Актуальні проблеми цивільного права і цивільного процесу в Україні»; «Еволюція цивільного законодавства України: проблеми теорії та практики»; «Суб'єкти цивільного права».

СЛОВО ДО ЧИТАЧА

Підгрунтя для підготовки цієї книги було закладено ще у 2008 році в рамках особливо тісної співпраці, яка склалася на той час між Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України та Міністерством з питань житлово-комунального господарства. У той час Міністром з питань житлово-комунального господарства України був Кучеренко Олексій Юрійович, його заступником — Запатріна Ірина Вікторівна, доктор економічних наук, яка в Міністерстві відповідала насамперед за розроблення та вирішення стратегічних питань.

Одним з найважливіших напрямів нашого співробітництва стали розроблення нової редакції Загальнодержавної програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2009—2014 рр., формування нової житлової політики України. Сформовану для цього групу науковців Інституту очолила Кучеренко Ірина Миколаївна — провідний науковий співробітник відділу проблем цивільного, трудового та підприємницького права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України.

Саме на засадах тісного співробітництва провідних науковців та практиків - виробничників, керівників відповідних державних органів, конструктивно налаштованих депутатів парламенту з урахуванням результатів широкого обговорення наданих науковцями пропозицій учасникам цього процесу вдалося досягти суттєвих результатів.

З огляду на ситуацію в державі у цій сфері та стан правового регулювання регулювання відповідних відносин було визнано за доцільне сконцентруватись насамперед на визначені концептуальних зasad житлової політики, закріпивши їх у Законі України «Про основи державної житлової політики». І вже потім, досягнувши суспільної згоди з основних концептуальних питань, прийнявши зазначений закон, перейти до удосконалення на його основі житлового законодавства, системи правового регулювання у суміжних сферах, насамперед у сфері територіального планування, розвитку будівництва, соціальної політики, охорони навколошнього середовища тощо, взятися за остаточне доопрацювання проекту Житлового кодексу України, який вже близько 10 років перебував у Верховній Раді без реальних шансів на ухвалення.

Багаторічні розробки науковців вдалося значною мірою реалізувати у Загальнодержавній програмі реформування та розвитку житлово-комунального господарства, затвердженій Законом України влітку 2009 р. Першим кроком реалізації цієї програми за напрямом «Формування нової житлової політики» було визначено розроблення та схвалення Закону України «Про основи державної житлової політики» з терміном виконання цього завдання 2010 р.

Цей проект закону було підготовлено творчим колективом науковців нашого Інституту за участю вчених інших наукових центрів під керівництвом Кучеренко Ірини Миколаївни, яка успішно впоралася з цим непростим завданням. Було проведено чимало широких публічних обговорень найбільш принципових положень, всі проблемні питання узгоджено із заінтересованими міністерствами, після схвалення Кабінетом Міністрів законопроект було подано до Верховної Ради України.

На жаль, цей законопроект не був підтриманий народними депутатами, хоча частково його положення було враховано при подальшій роботі над проектом Житлового кодексу, однак основних сподівань досягти так і не вдалося.

Зараз вже 2012 рік. Проект Житлового кодексу, заради схвалення якого недалекоглядно було відхилено законопроект про основні засади державної житлової політики, так і продовжує доопрацьовуватись у профільному комітеті Верховної Ради України без відчутних шансів на його прийняття ближчим часом.

Тим часом, житлові проблеми наших громадян загострюються, а належної правової основи для їх розв'язання з урахуванням вимог Конституції України, світового досвіду, сучасних реалій в Україні так і не створено. Закріплений у законодавстві інвестиційні механізми фінансування будівництва житла є вкрай недосконалими та не гарантують належний захист інтересів громадян. Соціальне житло так і залишилося суто теоретичною конструкцією, яка поки що не спрацювала в Україні. Вкрай проблемним є й вирішення житлових проблем громадян, які й досі проживають у гуртожитках. Не кращі справи й у сфері побудови сучасної моделі управління багатоквартирними будинками. Існуючі підходи до удосконалення правового регулювання діяльності об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), а також нехтування розробками із запровадження нових форм і механізмів управління багатоквартирними будинками, які були б зрозумілими та зручними для громадян, котрі у них проживають, враховували б психологічний настрій та можливості мешканців щодо участі в управлінні своїми будинками, законсервували ситуацію на ринку обслуговування житла. Окрімі, заходи, що

здійснювалися державою у житловій сфері протягом останнього десятиліття, поки що кардинально не вплинули на ситуацію.

Між тим відповіді майже на всі проблемні питання, що існують у житловій сфері, вже відпрацьовані науковцями і достатньо повно висвітлені, зокрема й у цій новій книзі, яка стала відображенням результатів плідної співтворчості науковців, які працюють у сфері юридичної, економічної науки, політології, та практиків, управлінців стратегічного рівня.

На жаль, так сталося, що ця книга стала останнім доробком нашої колеги — Ірини Миколаївни Кучеренко. Вона була одним з ініціаторів та ідеологів написання цієї книги, у якій закладено теоретичні підвалини сучасної житлової політики України. Вона з оптимізмом дивилася у майбутнє, мріяла про те, щоб до формування житлової політики та напрацювання механізмів її реалізації долутилося якомога ширше коло фахівців, які представляють публічну владу, науковці, громадські організації, професійні асоціації.

Сподіваємося, що ця книга знайде свого читача й приверне увагу науковців, працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, усіх, хто працює у сфері формування та реалізації державної житлової політики, хто мріє і робить все для того, щоб конституційне право на житло в Україні не тільки було надійно захищене, а й реалізоване у максимальні стислі строки.

З повагою,

Ю. ШЕМШУЧЕНКО, - директор Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, академік, доктор юридичних наук, професор

РОЗДІЛ 1

ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ

1.1. Концептуальні засади реалізації державної житлової політики

Потреба у житлі виникла одночасно з появою людини як біологічної істоти. Ця проблема вирішувалась як фізичною особою, так і окремими державами залежно від природних, економічних, соціальних і політичних умов, які існували в різні історичні епохи. Проте людина стає дедалі вимогливішою до комфортності й розміру житла, умов проживання. У зв'язку з цим навіть економічно розвинуті країни, які мають достатньо коштів для будівництва житла, навряд чи можуть повністю задоволити житлові потреби своїх громадян. Житлова проблема, незважаючи на рівень економічного розвитку країни, завжди була є і буде проблемою, яку не можна вирішити для всіх її громадян, оскільки саме уявлення людини про потребу у житлі постійно змінюється. З огляду на це проблеми, пов'язані із забезпеченням житлових умов, з'явилися з виникненням людини й існуватимуть стільки, скільки існуватиме людина.

Загальна декларація прав людини пов'язує поняття «гідний рівень життя» з наявністю у людини житла¹. Міжнародним пактом про економічні, соціальні й культурні права людини встановлено, що держави, які беруть участь у ньому, визнають право кожного на належний життєвий рівень для нього і його родини, що включає достатнє харчування, одяг, житло, а також на неухильне поліпшення умов житла (ст. 11)².

В Україні житлова проблема є однією з найболячіших для її громадян. Значною мірою вона впливає на впевненість людей у майбутньому, продуктивність праці, стан здоров'я, тривалість життя. Згідно з дослідженням, проведеним у квітні 2008 р. Українським центром соціальних реформ і Центром «Соціальний моніторинг», невирішенність житлової проблеми посідає друге місце серед причин відкладання народження першої/наступної дитини, поступаючись лише матеріальній скруті. Незадовільні умови проживання значною мірою впливають на формування клімату в родині, стан здоров'я населення, продуктивність праці.

¹Загальна декларація прав людини, проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р.: док. ООН/PES/217 A // Інформаційно-пошукова система «Нормативні акти України». – К.: АТ «Інформтехнологія», 2004.

²Междуннародный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН по докладу Третьего комитета (A/6546) 2200 (XXI) // Бюллетень Міністерства юстиції України. – 2002. – № 2.

В Україні проблема забезпечення житлом населення стоїть вкрай гостро. Держава фактично перестала бути суб'єктом житлового будівництва, обсяги якого постійно скорочуються. У 2000 р. вони становили 5,5 млн кв. м, або майже у 3 рази менше порівняно з 90-ми роками минулого століття (у 1980 р. — 17,3 млн кв. м, у 1985 р. — 19,1 млн кв. м). У 2011 р. в експлуатацію введено 9,41 млн кв. м житла, більш як половина якого (55,1 %) — в одноквартирних будинках³. У 2009 р. на одну особу в Україні у середньому припадало 22,0 кв. м житлової площині, тоді як у США — 64,3, Норвегії — 57,0, Швеції — 48,2, Угорщині — 34,1, Росії — 30,0 кв. м. Цей показник для України набагато нижчий за загальноприйнятий соціальний стандарт ООН, згідно з яким на одного громадянина має припадати не менш як 30 кв. м житлової площині. Майже 7153 тис. (42 %) українських домогосподарств забезпечені житловою площею, меншою за 13,65 кв. м на одну особу, тобто нижче від норми житлової площині, передбаченої Житловим кодексом України.

За результатами опитувань 2007 р., частка домогосподарств, вкрай незадоволених житловими умовами, становила 5,7 %, незадоволених — 18, не дуже задоволених — 34,1 %⁴. За даними соціологічного дослідження Інституту соціології НАН України, проведеного на замовлення Міністерства з питань житлово-комунального господарства України у 2008 р., 51,2 % населення України мають житлові умови, що потребують поліпшення, 3,1 % — житлові умови, неприйнятні для проживання. Розмір житла родин коливається у досить значних межах — від 14 до 400 кв. м загальної площині та від 10 до 238 кв. м житлової. За результатами опитувань, середній розмір житлової площині на родину для міських жителів було обчислено як 56 кв. м загальної площині, або 38,5 кв. м — житлової. Більшість опитуваних сімей проживає у житлових приміщеннях з двох й трьох кімнат (40 і 31 % відповідно), житло 18,5 % жителів складається з однієї кімнати, а 11 % — з чотирьох кімнат і більше. Не задоволені як розміром своїх житлових приміщень, так і їх якістю 56 % сімей.

В умовах, які склалися, можна очікувати подальшого загострення проблем із забезпечення житлом громадян, що обумовлено такими факторами:

- скорочення введення в експлуатацію житла внаслідок економічної кризи і скорочення можливостей населення брати участь у фінансуванні будівництва житла;

³ Пасочник В. Коли два-три відсотки – фантастика» / В. Пасочник, Ю. Сколотний // Дзеркало тижня. – 2012. – № 10. – 16 березня.

⁴ Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства. – Розроблено та надруковано Міністерством з питань житлово-комунального господарства України, вересень 2008 р.

- погіршення технічного стану панельних будинків, значна кількість яких має понад 50-річний термін експлуатації, відсутність стратегії щодо подальшої долі цього житла;
- зростання частки міського населення, що спричиняє зростання попиту на житло у середньостроковій перспективі;
- невизначеність державної політики з формування орендного та соціального житлового фонду.

За оцінкою Державної установи «Інститут економіки та прогнозування НАН України», сегмент самозабезпечення житлом серед тих, хто потребує поліпшення своїх житлових умов, реально охоплює лише 10 % населення, з них лише 3 % можуть купувати і будувати житло з будь-якими технічними, кількісними і ціновими характеристиками, 7 % — будувати житло в кредит. Для 80 % населення перспективи оновлення чи поліпшення житлових умов залишаються невизначеними. У 2011 р. середня заробітна плата становила 2708 грн., при цьому середня ринкова вартість 1 кв. м житла в новобудовах Києва — 1573 дол. США, на вторинному ринку — 1807 дол. США. Наведені цифри свідчать про те, що переважна частина населення, яке потребує поліпшення умов свого проживання, на сьогодні не має жодної можливості придбати нове житло.

Держава та органи місцевого самоврядування також не в змозі забезпечити житлом усіх громадян, які потребують поліпшення житлових умов, за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів.

Певне уповільнення останніми роками зростання кількості родин й одинаків, які перебувають в черзі на житло, пов’язане із втратою віри населення у можливість отримати житло за рахунок держави. За умов, коли потреби черговиків щорічно задовольняють на 1,4—1,6 %, при постановці на облік можна сподіватись отримати квартиру не раніше ніж через 65—67 років⁵.

Незважаючи на це, за результатами дослідження Інституту соціології НАН України у суспільстві панує патерналістське відношення до вирішення житлових проблем. Тільки 22,6 % усіх опитаних дотримуються думки, що держава має лише створити умови, за яких громадяни мали б вирішувати свої житлові проблеми. Всі інші вважають, що держава має грati активну роль у забезпеченні громадян житлом. Так, 49,1 % усіх опитаних вважають, що держава має допомогти вирішити житлові проблеми усім громадянам без винятку, 24,6 % — що державна допомога має надаватись лише певним категоріям

⁵ Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства — розроблено та надруковано Міністерством з питань житлово-комунального господарства України, вересень 2008 р.

малозабезпечених громадян, 3,7 % — тільки інвалідам, а всі інші мають вирішувати свої проблеми самостійно.

Цікавим є суспільне бачення форм участі держави у вирішенні житлових проблем населення. Так, 51 % усіх опитаних вважає, що житлові проблеми мають вирішуватись через будівництво соціального житла, яке має надаватися черговикам і пільговикам безкоштовно, 18,8 % — через будівництво соціального житла, яке має надаватися черговикам і пільговикам в оренду, 18,5 % — через будівництво житла на умовах співфінансування державою й громадянами, 20,7 % — через здешевлення відсоткової ставки за кредитами для громадян на купівлю житла, 6,7 % — через створення реальної конкуренції на ринку житла, 29,4 % — через державне регулювання цін на житло, 12,6 % — через боротьбу з корупцією у сфері будівництва житла.

Зауважимо, що ставлення населення до засобів і форм участі держави у вирішенні їх житлових проблем залежить від рівня освіти респондентів. Так, відсоток усіх опитаних, які вважали, що житлові проблеми мають вирішуватися через будівництво соціального житла, яке має надаватися черговикам і пільговикам безкоштовно, серед населення, що має вищу та незакінчену вищу освіту, становить — 45,3 %, серед тих, хто має початкову загальну освіту, — 62,1 %. Відсоток усіх опитаних, які вважають, що житлові проблеми мають вирішуватися через будівництво соціального житла, яке надаватиметься черговикам і пільговикам в оренду, серед населення з вищою та незакінченою вищою освітою становить 17,5 %, серед тих, хто має початкову загальну освіту, — 27,6 %. Відсоток усіх опитаних, які вважають, що житлові проблеми мають вирішуватися через будівництво житла на умовах співфінансування державою і громадянами, серед населення, яке має вищу та незакінчену вищу освіту, становить 21,7 %, серед тих, хто має початкову загальну освіту, — 0 %, а те, що це повинно відбуватися через здешевлення відсоткової ставки за кредитами для громадян на купівлю житла, у першому випадку — 24,8 %, у другому — 3,4 %.

Як бачимо, населення з низьким рівнем освіти вирішення своїх житлових проблем більш покладає на державу і майже не готове брати участь у будівництві житла за власні кошти, навіть якщо держава надасть їм фінансову допомогу. Зазначене свідчить, що для більшості населення, яке потребує поліпшення житлових умов, не існує іншого способу вирішення житлової проблеми ніж забезпечення його соціальним або орендним житлом. Водночас надавати й далі житло безкоштовно у власність, на нашу думку, є неможливим із фінансової точки зору й і недоцільним — з погляду ефективного використання

побудованого за державні кошти житла для забезпечення реалізації права людини на житло та організації обслуговування такого житла його мешканцями.

Стан забезпеченості населення України житлом, низькі якісні характеристики переважної більшості житлових приміщень, відсутність у суспільства розуміння щодо шляхів і механізмів розв'язання житлових проблем потребують пильної уваги держави до формування житлової політики незалежної України, донесення її до суспільства.

Фінансово-економічна криза поглибила існуючі проблеми. З одного боку, значно зменшилась кількість громадян, які можуть дозволити собі придбати квартиру, з іншого — багато сімей втратили свої внески до фондів інвестування житла внаслідок банкрутства і зникнення цих фондів. Як результат відсутності довіри до будівельних компаній та інвестиційних фондів, а також гарантій захищеності вкладів у будівництво житла з боку держави — населення втратило бажання інвестувати у житло.

Соціально незахищенні верстви населення лишилися поза увагою держави, Програма соціального житла не працює, а існує лише на папері, незважаючи на існування Закону України «Про житловий фонд соціального призначення», відповідний фонд до цього часу не створено. Відсутні не лише кошти для будівництва соціального житла, а й стала модель його формування, яка б могла бути реалізована на практиці.

Нова форма об'єднання громадян щодо розпорядження та управління спільною власністю — об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ) — в умовах існуючого правового регулювання в Україні поки що не стала ефективним механізмом управління житловим фондом і породжує значно більше проблем, ніж їх вирішує. Кількість ОСББ збільшується повільно; знов створені останнім часом об'єднання переважно існують лише формально, не здійснюють будь-якого впливу на розвиток ринку з управління житлом, позбавлення його ознак штучної монополізації.

У 2009 р. Законом України було затверджено Загальнодержавну програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства (ЖКГ) на 2009—2014 рр., в якій значну увагу було приділено вирішенню житлової проблеми в Україні.

Серед сфер, у яких має реалізовуватись ця програма, були визначені:

- формування державної житлової політики;
- утримання будинків, споруд і прибудинкових територій, у тому числі проведення реконструкції застарілого житлового фонду;
- ремонт приміщень, будинків, споруд;
- благоустрій населених пунктів;

Основними принципами реалізації програми визначено, зокрема, такі:

– доступність для усіх верств населення житлово-комунальних послуг, які відповідають вимогам державних стандартів;

– приоритетне спрямування державної підтримки на забезпечення соціальним житлом визначених законом категорій громадян з одночасним створенням доступної для інших верств населення системи довгострокового кредитування житла;

– створення умов для прозорого й незалежного державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг, захисту прав споживачів і налагодження зворотного зв'язку із суспільством;

– перехід до економічно обґрунтованих цін і тарифів за користування житлом та комунальні послуги, запровадження практики надання адресних субсидій окремим категоріям громадян для компенсації витрат, пов'язаних з оплатою житла і комунальних послуг;

– стимулювання будівництва шляхом зняття адміністративних бар'єрів і розвитку конкуренції на ринку будівельних матеріалів;

– розвиток публічно-приватного партнерства у сфері будівництва й реконструкції житлового фонду і комунальної інфраструктури.

Передбачалося, що в результаті реалізації Загальнодержавної програми реформування та розвитку ЖКГ будуть вирішенні питання щодо:

– узгодження економічних інтересів держави і суб'єктів господарювання;

– забезпечення можливості розв'язання громадянами України житлових проблем;

– оптимізації виробничої й територіальної інфраструктури ЖКГ відповідно до потреб населення;

– створення умов для надійного і безпечної надання житлово-комунальних послуг за доступними цінами, які стимулюють енергозбереження;

– усунення диспропорцій у попиті та пропозиції на ринку житла і житлово-комунальних послуг;

– оновлення виробничої бази галузі з урахуванням новітніх досягнень науково-технічного прогресу, запровадження інноваційної моделі розвитку ЖКГ;

– підвищення ефективності використання енергоносіїв та інших ресурсів, радикального зниження енергоємності виробництва, підвищення енерго-ефективності будинків, створення стимулів й умов для переходу економіки на раціональне використання та економне витрачання енергоресурсів;

– стимулювання приватної підприємницької ініціативи щодо виконання завдань розвитку житлового фонду та комунальної інфраструктури;

- мінімізації техногенного впливу галузі на навколошнє середовище і людину в цілому;
- розвитку ринкових відносин і відповідної інституційної інфраструктури, поетапного дерегулювання й лібералізації потенційно конкурентного ринку за умови розвитку системи державного регулювання природних монополій;
- розроблення законодавчих актів щодо розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ЖКГ;
- поліпшення якості управління житлом і комунальною інфраструктурою.

Як бачимо, значна кількість завдань програми реформування й розвитку ЖКГ була присвячена саме питанням забезпечення населення України житлом і здійснення його ефективної експлуатації.

Одним з перших завдань у частині формування і реалізації житлової політики України мав стати Закон України «Про основи державної житлової політики», який передбачалось розробити та ухвалити до 2010 р. Саме на базі цього закону мало б удосконалюватися законодавство, що регулює відносини на ринку житла і житлово-комунальних послуг.

Оскільки цей закон так і не було ухвалено та зважаючи на те, що до сьогодні серед представників публічної влади і народних депутатів панує думка, що він взагалі не потрібен, розглянемо питання доцільноти формування в Україні державної житлової політики та її законодавчого закріплення детальніше.

В умовах переходу від радянської моделі реалізації права населення на житло і житлово-комунальні послуги до ринкових відносин у цій сфері необхідно сформувати нові принципи та механізми, на яких держава має допомагати населенню вирішувати житлові проблеми. Слід чітко визначити і донести до людей, які питання вони можуть вирішити за допомогою держави, а які мають розв'язувати самостійно, які категорії населення можуть розраховувати на підтримку держави, а які — ні. Зобов'язання публічної влади мають бути виваженими та обґрутованими, а не декларативними, як це існує тепер. Мають бути розроблені організаційні й фінансові механізми будівництва і реновації житла, здійснення його капітального ремонту, утримання та експлуатації житлового фонду тощо.

Усі ці питання спочатку треба визначити на концептуальному рівні, узгодити та обговорити їх з населенням і на базі обраної й затвердженої моделі почати розробляти законодавство. Лише тоді можна розраховувати на побудову чітких, зрозумілих відносин на ринку житла та його обслуговування. Несприйняття цього підходу та бажання якнайшвидше ухвалити ті чи інші законодавчі акти має скоріш негативний, ніж позитивний ефект для суспільства. Безсистемна підготовка проектів нормативно-правових актів лише погіршує

ситуацію на цьому ринку, розчаровує населення, провокує депресивні настрої у суспільстві.

У світі існує багато прикладів підготовки законодавчих актів з питань формування політики у тій чи іншій сфері. Наприклад, Закон Російської Федерації «Про основи федеральної житлової політики» було ухвалено ще у 1992 р.. Незважаючи на те що з моменту його ухвалення минуло багато часу і на те, що до цього закону неодноразово вносилися зміни (у 1996, 1997, 1999, 2002 і 2003 рр.), він діє дотепер і є основою розвитку житлового законодавства, розроблення житлових програм, проведення роз'яснювальної роботи серед населення щодо перспектив й можливостей держави поліпшити умови його проживання.

Цей закон не є досконалим і лишив поза увагою значну кількість питань, важливих для формування нової моделі функціонування житлового ринку. Водночас сам факт підготовки та ухвалення Закону Російської Федерації «Про основи федеральної житлової політики» є позитивним прикладом застосування концептуального системного підходу до формування житлової політики та розвитку правового регулювання у цій сфері. На нашу думку, суто концептуально цей закон не може бути взятий за приклад для підготовки подібного документу в Україні. Водночас він містить окремі позиції, які могли б бути запозичені під час підготовки подібного закону в нашій країні.

Метою ухвалення Закону Російської Федерації «Про основи федеральної житлової політики» було задекларовано визначення основних принципів реалізації конституційного права громадян на житло в нових соціально-економічних умовах, а також загальних зasad правового регулювання житлових відносин при становленні різних форм власності й видів використання нерухомості у житловій сфері.

Відповідно до цього закону, метою федеральної житлової політики є: забезпечення соціальних гарантій щодо житлових прав громадян; будівництво і реконструкція державного, муніципального і приватного житлових фондів; створення умов для залучення позабюджетних джерел фінансування (коштів населення, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, вітчизняних та іноземних підприємців, кредитів банків, інших джерел); розвиток приватної власності, забезпечення захисту прав підприємців і власників у житловій сфері; розвиток конкуренції у будівництві, утриманні й ремонті житлового фонду, виробництві будівельних матеріалів, виробів і предметів домовлаштування.

Як бачимо, основний наголос у цьому законі зроблено на забезпечення соціальних гарантій щодо житлових прав громадян. Важливо також, що поза

межами цього закону не залишилися такі складні та надзвичайно важливі для створення належних умов життєзабезпечення громадян питання, як утримання і ремонт житлового фонду, а також виробництво будівельних матеріалів, що суттєво впливає на вартість будівництва житла. Водночас, на нашу думку, у самому законі ці питання розкриті недостатньо, що не сприяє розвитку законодавства з цих питань.

У цьому законі житлова сфера визначена також доволі широко. Вона включає будівництво й реконструкцію житла, споруд і елементів інженерної та соціальної інфраструктури, управління житловим фондом, його утримання і ремонт, тобто весь комплекс питань, пов'язаних з проживанням людини. Відповідно до закону, до житловий фонду включено сукупність усіх приміщень незалежно від форм власності, включаючи житлові будинки, спеціалізовані будинки (гуртожитки, готелі-притулки, будинки маневреного фонду, житла з фондів житла для тимчасового оселення переселенців і осіб, визнаних біженцями, житла з фонду житла для тимчасового оселення громадян, які втратили житло в результаті звернення стягнення на житло, придбане за рахунок кредиту банку чи іншої кредитної організації або засобів цільової позики, наданої юридичною особою на придбання житла, і закладене в забезпечення повернення кредиту або цільової позики, спеціальний будинок для самотніх людей похилого віку, будинок-інтернат для інвалідів, ветеранів тощо), квартири, службові приміщення, інші приміщення в інших будівлях, придатних для проживання.

Законом встановлено принципи і засоби підтримки громадян щодо забезпечення їх житлом, які полягають у державному сприянні розвитку спорудження будинків державного і муніципального житлового фонду, призначених для надання приміщень за договором найму, а також використанні системи компенсацій (субсидій), пільг з оплати будівництва і ремонту житла.

Законом передбачено, що органи державної влади й управління, а також органи місцевого самоврядування мають забезпечити:

- порядок обліку житлового фонду, розподіл і надання громадянам приміщень за договорами найму, оренди, їх продаж громадянам у державному, муніципальному і громадському житлових фондах;

- доступність для населення умов приміщень у межах соціальної норми площі житла, можливість кредитної підтримки громадян і надання податкових пільг при будівництві, придбанні та оренді житла;

- житлове будівництво за рахунок державних і місцевих бюджетів для надання житла громадянам на умовах найму, оренди, купівлі-продажу, в тому числі з урахуванням пільг, передбачених для військовослужбовців, біженців, вимушених переселенців, дітей-сиріт, дітей, які залишилися без піклування

батьків, громадян, котрі живуть і працюють у районах Крайньої Півночі й прирівняних до них місцевостях, інших категорій громадян;

– надання, продаж у встановленому земельним законодавством порядку земельних ділянок забудовникам для житлового будівництва на територіях, визначених містобудівною документацією;

– утримання і розвиток об'єктів інженерної, соціальної, транспортної інфраструктури, обслуговуючих житлову сферу;

– можливість отримання податкових і фінансово-кредитних пільг підприємствами, установами, організаціями, підприємцями, що здійснюють будівництво, утримання, ремонт житлового фонду і об'єктів комунального господарства;

– підтримку банків, що надають пільгові кредити для житлового будівництва;

– правове регулювання діяльності суб'єктів житлової сфери (наймачів, орендарів і власників нерухомості в житловій сфері, забудовників, виконавців робіт, агентів з торгівлі й оренди, страхових компаній);

– бронювання найнятого або орендованого житла, а також збереження права користування житлом, недоторканість житла в порядку і на умовах, встановлених законодавством;

– контроль за виконанням законодавства в житловій сфері.

Законом передбачено, що нерухомість в житловій сфері може знаходитися в приватній (громадян, юридичних осіб), державній, муніципальній власності, у власності громадських об'єднань, а також в колективній власності й переходити з однієї форми власності в іншу. При цьому приватна власність на нерухомість або її частину в житловій сфері не обмежується кількістю, розмірами і вартістю, забезпечується правом недоторканості й підлягає реєстрації в місцевій адміністрації.

До приватного житлового фонду віднесено:

– фонд, який знаходиться у власності громадян: індивідуальні житлові будинки, приватизовані, побудовані й придбані квартири і будинки, квартири у будинках житлових і житлово-будівельних кооперативах з повністю виплаченим пайовим внеском, у будинках товариств індивідуальних власників квартир, квартири і будинки, придбані у власність громадянами на інших підставах, передбачених законодавством;

– фонд, що знаходиться у власності юридичних осіб (створених як приватні власники), побудований або придбаний за рахунок їх коштів, у тому числі за рахунок коштів житлових і житлово-будівельних кооперативів з неповністю виплаченим пайовим внеском.

До державного житлового фонду віднесено:

– відомчий фонд, що полягає в державній власності Російської Федерації і знаходиться в повному господарському веденні державних підприємств або оперативному управлінні державних установ, які відносяться до федеральної державної власності;

– фонд, що знаходиться у власності суб’єктів Російської Федерації, а також відомчий фонд, що знаходиться в повному господарському веденні державних підприємств або оперативному управлінні державних установ, які відносяться до відповідного виду власності.

До муніципального житлового фонду віднесено:

– фонд, що знаходиться у власності району, міста, адміністративно-територіальних утворень, що входять в них, у тому числі в містах Москва і Санкт-Петербург, а також відомчий фонд, який знаходиться в повному господарському віданні муніципальних підприємств або оперативному управлінні муніципальних установ.

До громадського житлового фонду належить фонд, що знаходиться у власності громадських об’єднань.

Законом також визначено житловий фонд соціального призначення як сукупність усіх приміщень, включаючи житлові будинки, квартири й інші приміщення, заселені на умовах договору найму, і такі, що надаються в межах норми житлової площині, житла в комунальних квартирах, спеціалізовані будинки і приміщення в них.

На відміну від України, де законодавчо визначено лише ОСББ, у цьому законі крім подібного йому суб’єкта товариства власників житла (ТВЖ), також визначено термін «контролінг», яким вважається єдиний комплекс нерухомого майна, що включає земельну ділянку у встановлених межах і розташовані на вказаній ділянці житлові будівлі, інші об’єкти нерухомості, в якому окремі призначені для житлових або інших цілей частини (приміщення) знаходяться в приватній, державній, муніципальній та інших формах власності, а інші частини (загальне майно) знаходяться у загальній пайовій власності. Загальним майном контролінгу є призначені для обслуговування більше одного домовласника міжквартирні сходові клітки, сходи; ліфти, ліфтovі та інші шахти; коридори, дахи, технічні поверхні і підвали; несучі й ненесучі захисні конструкції; механічне, електричне, сантехнічне та інше устаткування, що знаходиться за межами або усередині приміщень, призначене для обслуговування понад одного приміщення; прилеглі земельні ділянки у встановлених межах з елементами озеленення і благоустрою, а також інші об’єкти, призначенні для обслуговування единого комплексу нерухомого майна контролінгу і для його використання.

При цьому загальне майно кондомініуму знаходиться в загальній пайовій власності домовласників і не підлягає відчуженню окремо від права власності домовласників на приміщення кондомініуму. Зауважимо, що закон не містить обов'язкової вимоги щодо утворення ТВЖ в цілях узгодження порядку реалізації власниками своїх прав на володіння, користування і розпорядження загальним майном кондомініуму, а також у цілях здійснення діяльності за утриманням, збереженням і приростом нерухомого майна кондомініуму, розподілу між домовласниками обов'язків із відшкодування відповідних витрат тощо. Водночас створення ТВЖ є можливим і має здійснюватися згідно із Федеральним законом «Про товариства власників житла».

Відповідно до цього закону, в управлінні житловим фондом та у виборі експлуатаційних і ремонтних організацій мають право брати участь громадяни, неурядові, громадські організації та інші добровільні об'єднання наймачів, орендарів і власників приміщень у будинках усіх форм власності.

Незважаючи на те що закон визначає державну житлову політику, у ньому міститься термінологія, що використовується під час врегулювання відносин, пов'язаних з будівництвом/отриманням житла та його експлуатацією. Зокрема, законом визначено такі види договорів, як договір соціального найму житла і договір оренди. Перший передбачає надання у володіння і користування громадянину (наймачу) облаштованого житла (як правило, у вигляді квартири в межах норми площі житла) з державного або муніципального житлового фонду з метою його використання для проживання за умов своєчасного внесення плати за житло. Договір оренди передбачає надання орендодавцем орендареві й членам його сім'ї нерухомості в житловій сфері без його обмеження розмірів за договірну плату в тимчасове володіння і користування або користування за умов використання його відповідно до договору і своєчасного внесення орендної плати, включаючи плату за комунальні послуги.

Зауважимо, що законом окремо визначено такі терміни, як плата за утримання житла, плата за ремонт житла і плата за найм житла (плата, що стягується власником житла з наймача житла за договором соціального найму житла або договором найму житла і є доходом власника житла від надання житла в найм). Зазначене пов'язано з розвитком орендних відносин на ринку житла, які вважають однією з важливих форм забезпечення громадян житлом, спрощують організацію обслуговування будинку, сприяють мобільності населення тощо.

Розмір плати за утримання житла і розмір плати за ремонт житла в житловому фонді незалежно від форм власності встановлюються диференційовано залежно від загальної площі житла і комплексу послуг, що

надаються. Розмір плати за наймання житла встановлюється диференційовано залежно від загальної площі й якості житла.

Законом передбачено обов'язковість законодавчого врегулювання порядку відшкодування витрат на капітальний ремонт житла. При цьому у стратегічній перспективі передбачено поступову заміну фінансової допомоги з боку держави організаціям ЖКГ для забезпечення відшкодування витрат на утримання, ремонт житла і надання комунальних послуг субсидіями, що надаються громадянам на оплату житла і комунальних послуг в рамках соціального захисту громадян.

На нашу думку, ухвалення цього закону у Російській Федерації стало передумовою для реформування житлового законодавства, пристосування його до вимог ринку і потреб суспільства. Незважаючи на те що й на сьогодні в країні залишається багато проблем на ринку житла та його обслуговування, завдяки ухваленню цього закону вдалося ухвалити новий Житловий кодекс, що ніяк не можуть зробити в Україні. Дискусії з концептуальних питань житлового законодавства тривають в Україні друге десятиріччя. Як наслідок, проект Житлового кодексу, що нині знаходиться на розгляді Верховної Ради України, має досить низькі шанси бути ухваленим найближчим часом. Ми продовжуємо жити по старому Житловому кодексу часів Радянського Союзу, який вже давно не відповідає реаліям, що склалися в нашій країні.

На жаль, не допомогла вирішити ці питання й Загальнодержавна програма реформування та розвитку ЖКГ, нову редакцію якої ухвалено у 2009 р.

З моменту її ухвалення пройшло вже 2,5 роки (з 5,5 років, відведеніх на її реалізацію), і тому на сьогодні вже можна зробити певні попередні висновки щодо досягнутих результатів, визначити загрози і ризики її виконання відповідно до затверджених законом напрямів, надати рекомендації щодо вдосконалення роботи з проведення реформи житлового законодавства, передбаченого цією програмою.

Перед проведенням аналізу зауважимо, що серед основних результатів, які мали бути досягнуті за цей період у сфері розв'язання житлових проблем, є такі:

- визначення концептуальних зasad розв'язання житлової проблеми в Україні й ухвалення відповідних законодавчих актів у цій сфері, зокрема, забезпечення реалізації програми соціального житла, розбудови фінансових механізмів отримання житла;
- удосконалення тарифної політики на ринку житлово-комунальних послуг відповідно до принципів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій;
- визначення і запровадження засобів державного стимулування енерго-збереження на підприємствах ЖКГ й підвищення енергоефективності будівель.

Саме на цих позиціях, які були заплановані на першому етапі реформування, ми й зосередимося для проведення аналізу.

Серед найвизначальніших організаційно-інституційних, нормативно-правових і наукових заходів, вжиття яких було заплановано на 2009—2010 рр., за напрямом «Формування державної житлової політики, формування розвинутого конкурентного середовища на ринку обслуговування житла, у тому числі впровадження комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду із залученням інвесторів-забудовників на конкурсних засадах», слід виділити такі;

1. Розроблення Концепції адресного надання пільг населенню.
2. Запровадження моніторингу ринку житла і житлових послуг.
3. Розроблення проекту закону про основи державної житлової політики.
4. Організація ведення обліку громадян України, які користуються правом на соціальне житло і перебувають у черзі на його отримання.
5. Розроблення проекту закону про енергетичну ефективність будівель.
6. Забезпечення прогнозування потреб у житлі за категоріями і визначення його необхідних обсягів на середньо- та довгострокову перспективу.
7. Доопрацювання нової редакції Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку».
8. Розроблення програм навчальних курсів, організація навчання з питань утворення ОСББ і управління житловим фондом.
9. Розроблення нормативно-правових актів щодо:
 - встановлення порядку визначення меж прибудинкових територій і передачі їх ОСББ;
 - визначення переліку і порядку надання послуг з управління будинком, спорудою або групою будинків;
 - встановлення порядку доступу виробників і постачальників теплової енергії до теплових мереж;
 - регулювання діяльності Державної житлово-комунальної інспекції;
 - затвердження примірного договору участі власників та/або орендарів (користувачів) нежитлових приміщень з утримання житлового будинку та прибудинкової території.
10. Розроблення проекту закону про внесення змін до Закону України «Про податок на додану вартість» щодо спеціального режиму оподаткування діяльності з надання житлово-комунальних послуг та/або постачання теплової енергії.
11. Технічне переоснащення ЖКГ, скорочення питомих показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів, необхідних для

виробництва (надання) житлово-комунальних послуг, у тому числі створення дієвого і прозорого механізму стимулювання використання альтернативних джерел енергії та видів палива.

12. Розроблення і затвердження правил експлуатації квартирних систем опалення з урахуванням вимог до їх сервісного обслуговування.

13. Залучення громадськості до процесів формування житлової політики і реформування ЖКГ.

14. Створення інформаційно-аналітичної системи збору, передачі, аналізу й моніторингу інформації про реформування ЖКГ.

15. Організація навчальних програм з підготовки управителів майном житлового комплексу.

16. Підвищення кваліфікації представників органів місцевого самоврядування, працівників комунальних підприємств і голів ОСББ з питань реформування ЖКГ.

17. Розроблення навчальних програм з підготовки управителів майном житлового комплексу.

18. Проведення соціологічних опитувань серед населення про рівень якості житлово-комунальних послуг.

19. Розроблення методичних рекомендацій щодо вивчення громадської думки з питань проведення реформи ЖКГ.

Із завдань, визначених програмою на цей період, практично нічого не зроблено. Ухвалено декілька нормативно-правових актів щодо врегулювання питань утримання житлового фонду, підготовлено низку навчальних програм для управителів і ОСББ. Водночас за відсутності зрозумілої й працюючої моделі ринку житла та його обслуговування вживання цих заходів жодним чином не вплинуло на ситуацію у цій сфері.

Слід визнати, що реалізація завдань Загальнодержавної програми реформування та розвитку ЖКГ за напрямом «Формування державної житлової політики, створення розвинутого конкурентного середовища на ринку обслуговування житла, у тому числі впровадження комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду із залученням інвесторів-забудовників на конкурсних засадах» практично було провалено. Тим часом це завдання є одним із першочергових у програмі реформування ЖКГ та має неабиякий вплив на населення, умови його проживання й якість життя. Як зазначено раніше, житлова проблема в Україні є однією з найболячіших для громадян і значною мірою впливає на впевненість людей у майбутньому, продуктивність праці, стан здоров'я і тривалість життя.

Неспроможність протягом останніх 10 років підготувати і ухвалити новий Житловий кодекс, який би розв'язав проблеми, що існують на ринку житла в

Україні, аматорський підхід до удосконалення житлового законодавства, зокрема про ОСББ, свідчать про необхідність започаткувати застосування комплексних системних підходів до формування житлової політики України. Саме з урахуванням зазначеного Загальнодержавною програмою реформування та розвитку ЖКГ на 2009—2014 рр. було визнано підготовку і ухвалення Закону України «Про основи державної житлової політики», який мав затвердити загальні принципи і підходи до розв’язання житлової проблеми в Україні, формування сучасного ринку з обслуговування житла. У відповідність до цих принципів мали бути приведені проект Житлового кодексу України, законодавство про ОСББ, про соціальне житло, про енергоефективність будівель тощо.

Закон України «Про основи державної житлової політики» було підготовлено урядом і внесено на розгляд Верховної Ради у 2009 р. (реєстраційний № 4676 від 18.06.2009). На жаль, цей законопроект не був підтриманий, незважаючи на те, що відповідно до Загальнодержавної програми реформування та розвитку ЖКГ він мав закласти підвалини формування в Україні нової житлової політики.

Серед основних пріоритетів державної житлової політики цим проектом закону було визначено, зокрема:

- розроблення, затвердження й виконання Загальнодержавної житлової програми, державних цільових і регіональних програм;
- створення системи житлових фондів;
- запровадження державних житлових соціальних стандартів (норм і нормативів), державних соціальних житлових гарантій забезпеченості громадян житлом, а також місцевих житлових гарантій (стандартів, норм і нормативів).

Тобто проектом цього закону було запропоновано розробити єдину Загальнодержавну житлову програму, яка мала б у комплексі розглянути питання реалізації прав громадян України на житло, у тому числі шляхом надання певним категоріям населення соціального житла.

Проектом закону було запропоновано визначити житловий фонд України як сукупність квартир (кімнат) і житлових будинків на території України, призначених для проживання громадян, й поділити його залежно від суб’єктів права власності на:

- приватний житловий фонд — житло, власником якого є фізичні особи або юридичні особи приватного права;
- державний житловий фонд — житло, власником якого є держава;
- комунальний житловий фонд — житло, власником якого є територіальна громада.

А також залежно від цільового використання на:

– житловий фонд загального призначення — житло, яке використовують громадяни-власники для особистого проживання чи проживання інших осіб, а також юридичні й фізичні особи, територіальна громада, держава для проживання громадян на підставі цивільних або трудових договорів;

– житловий фонд соціального призначення — житло, що надається громадянам, які відповідно до закону потребують соціального захисту на підставі договору соціального найму житла, договору безоплатного користування житлом (позичкою) тощо;

– житловий фонд спеціального призначення — житло, яке належить на праві власності державі або територіальній громаді та надається окремим категоріям працівників, військовослужбовцям, а також студентам державних і комунальних навчальних закладів на підставі договору найму (позички) житла (службового житла).

На відміну від діючої моделі соціального житла цим проектом закону було передбачено, що до житлового фонду соціального призначення має належати:

– соціальне житло, призначене для постійного проживання, — житло, що надається громадянам, які перебувають на соціальному квартирному обліку, на підставі безстрокового договору найму соціального житла без обмеження;

– соціальне житло, призначене для тимчасового проживання, — житло, що надається окремим категоріям громадян для тимчасового проживання у разі знищення житла, в якому проживав громадянин, перебування житла в аварійному стані, що загрожує життю або здоров'ю, біженцям, а також іншим категоріям громадян, перелік яких встановлюється законами або рішеннями органів місцевого самоврядування на підставі строкового договору соціального найму житла або позички.

Соціальне житло, призначене для постійного проживання, відповідно до проекту закону має перебувати лише у комунальній власності. До житлового фонду соціального призначення було запропоновано також віднести спеціалізовані будинки для ветеранів війни та праці, літніх громадян та інвалідів, де крім приміщень для проживання розташовані приміщення для служб соціально-побутового призначення і медичного обслуговування. Також запропоновано надати можливість органам місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом, приймати рішення про включення гуртожитків для проживання сімей у житловий фонд загального або соціального призначення, а гуртожитків, призначених для проживання одиноких осіб, лише у житловий фонд соціального призначення.

Крім того, у цьому документі пропонували надати можливість органам місцевого самоврядування додатково до переліку осіб, які мають право на отримання житла у фонді соціального призначення відповідно до закону, встановлювати категорії громадян, яким надається житло у комунальному житловому фонду соціального призначення.

Проектом закону було окреслено основні напрями удосконалення фінансового забезпечення реалізації державної житлової політики, серед яких:

– запровадження податку на нерухомість як джерела формування соціального житлового фонду і розвитку житлово-комунальної інфраструктури;

– розвиток системи адресної фінансової допомоги громадянам на придбання у власність земельних ділянок для будівництва житла, житла у власність, на капітальний ремонт, а також на оплату житлово-комунальних послуг у порядку, визначеному законом.

Проектом закону запропоновано новий концептуальний підхід до забезпечення населення житлом за бюджетні кошти. Так, за рахунок державного бюджету мали фінансуватися будівництво і придбання у власність держави лише соціального житла, житла спеціального призначення, а також надання у порядку, визначеному законом, адресних субсидій (цільової фінансової допомоги) на придбання у власність житла або його будівництво окремим категоріям громадян, стосовно яких держава зобов'язана забезпечити їх житлом, у тому числі доступним, а також інші заходи, передбачені Загальнодержавною житловою програмою.

За рахунок місцевих бюджетів мали фінансуватись видатки, пов'язані з:

– будівництвом і придбанням у власність житла комунального житлового фонду соціального, спеціального й загального призначення;

– викупом земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності для житлового будівництва і розвитку комунальної інфраструктури;

– фінансуванням заходів, передбачених місцевими житловими програмами.

21.10.2009 проект Закону України «Про основи державної житлової політики» було розглянуто і відхилено Верховною Радою України. Водночас певні положення, що у ньому містилися, були включені до проекту нового Житлового кодексу України, що досі знаходиться на розгляді у Верховній Раді.

Уже настав 2012 р. Новий законопроект про основи державної житлової політики не підготовлено, Житловий кодекс України у редакції до другого читання містить низку неузгоджених питань, а також певні положення, що є небезпечними з огляду на забезпечення права громадян України на житло, і тому не вноситься на остаточний розгляд Верховної Ради. Закон України «Про енергоефективність будівель» після повернення його Верховною Радою на

опрацювання у профільне міністерство у зв'язку із зміною уряду досі не ухвалено навіть у першому читанні. Ухвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2010 р. № 243-р Концепція розвитку житлової кооперації та запровадження житлових будівельно-ощадних кас в Україні не реалізується.

Припинилася діяльність із прогнозування потреб у житлі за категоріями і визначення його необхідних обсягів на середньо- та довгострокову перспективу, розпочата у 2008 р., незважаючи на те, що ця діяльність передбачена Програмою реформування та розвитку ЖКГ. Не здійснюється моніторинг ринку житла і житлових послуг. Питання забезпечення громадян, які користуються правом на соціальне житло і перебувають у черзі на його отримання, залишились відкритими, облік таких громадян не проводять. Соціального житла практично не існує.

Зауважимо, що питання формування нової житлової політики і перегляду житлового законодавства не знайшли відображення у Програмі економічних реформ, яка була затверджена Президентом України у 2010 р.

Ситуація, що склалася, значною мірою була обумовлена несприятливими політичними умовами на початковому етапі реалізації Програми реформування та розвитку ЖКГ. Під гаслами президентських виборів пройшов 2009 р., у 2010 р. сталася зміна уряду, пройшли місцеві вибори. У 2011 р. розпочалась адміністративна реформа. Усе це великою мірою зумовило незадовільний стан виконання програми за її ключовими напрямами. Найпроблемнішими виявились напрям формування нової житлової політики і створення конкурентного ринку у сфері обслуговування житла. Дотепер відсутнє єдине системне бачення щодо державної політики у цій сфері. Окремі законодавчі акти і законопроекти суперечать один одному, є декларативними, фрагментарними й безсистемними. Проблеми, що існують у цій сфері, викликають нездоволення у суспільстві, невпевненість людей у майбутньому. Зважаючи на те що житлова проблема є однією з найсуттєвіших для людини й увесь час загострюється, на сучасному етапі реформування ЖКГ необхідно зосерeditися на концептуальних питаннях організації ринку житла та його обслуговування, сформувати єдину соціально відповідальну економічну модель організації цих ринків, широко обговорити її у суспільстві, за результатами обговорення затвердити і запровадити системний підхід до розвитку законодавства у цій сфері.

На особливу увагу заслуговує розбудова системи фінансового забезпечення реалізації права людини на житло та модернізації житлово-комунальної інфраструктури. Необхідно визначитися з місцем її окремих складових (тарифна політика, соціальна підтримка, бюджетна підтримка, податкове стимулювання, розвиток публічно-приватного партнерства) та їх

роллю у реформуванні ЖКГ. Навіть на концептуальному рівні не вирішено питання щодо стимулювання енергозбереження у сфері житлово-комунальних послуг і підвищення енергоефективності будівель, забезпечення суб'єктів ринку ЖКГ (у тому числі побутових споживачів) приладами обліку та регулювання. Зазначене не дає змоги реалізувати жодної серйозної програми, яка поліпшить можливості населення щодо розв'язання житлових проблем, підвищення якості обслуговування житла, створює несприятливі умови для участі приватного капіталу в модернізації житлово-комунальної інфраструктури та оновленні житлового фонду. Отже, питання фінансового забезпечення, залучення як найширших джерел фінансування реформ у сфері ЖКГ, визначення принципів такого фінансування, підходів до розподілу ризиків, відповідальності та захисту інтересів сторін потребують першочергової уваги з боку держави.

На сьогодні не вдалося забезпечити належного рівня контролю за формуванням і реалізацією державної житлової політики та розвитку ринку житлово-комунальних послуг з боку суспільства. У цій сфері бракує як методологічних розробок (забезпечення статистичних спостережень відповідно до індикаторів, визначених програмою), так і прозорості й доступності інформації з питань реформування (сайт профільного міністерства, публікація щорічних звітів з питань реформування тощо). Важливим напрямом діяльності уряду у цій сфері має стати просвітницька робота щодо суспільної необхідності та сутності здійснюваних реформ, їх широкої популяризації, з обов'язковим висвітленням питань соціального захисту уразливих верств населення.

З огляду на зазначене актуальними лишаються такі передбачені Загальнодержавною програмою реформування та розвитку ЖКГ завдання:

- розробити і забезпечити ухвалення Верховною Радою Закон України «Про основи державної житлової політики»;
- відповідно до основних зasad житлової політики, доопрацювати проект Житлового кодексу України, закони про ОСББ, про гуртожитки, про житловий фонд соціального призначення;
- поновити діяльність із прогнозування потреб у житлі за категоріями громадян і визначити його необхідні обсяги на середньо- і довгострокову перспективу;
- удосконалити систему обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, у тому числі отримання ними соціального і доступного житла;
- доопрацювати і забезпечити ухвалення Верховною Радою Закону України «Про енергоефективність будівель»;

– забезпечити реалізацію заходів, передбачених Концепцією розвитку житлової кооперації та запровадження житлових будівельно-ощадних кас.

Важливим є активізувати процес залучення громадськості до реформування і розвитку ЖКГ, зокрема:

– запровадити моніторинг реалізації програми реформування ЖКГ відповідно до передбачених нею індикаторів і оперативно висвітлювати їх на сайті профільного міністерства;

– підготувати та оприлюднити щорічні звіти з питання виконання Загальнодержавної програми реформування та розвитку ЖКГ у частині формування нової житлової політики, проведення їх обговорень з громадськістю, оприлюднення цих звітів на сайті профільного міністерства.

Усі ці завдання мають вирішувати за активної участі науковців і громадськості.

* * *

Отже, на основі вищенаведеного можна зробити такі висновки:

1. В Україні житлова проблема є однією з найболячіших для її громадян. Значною мірою вона впливає на впевненість людей у майбутньому, продуктивність праці, стан здоров'я і тривалість життя. Держава фактично перестала бути суб'єктом житлового будівництва, обсяги якого постійно скорочуються. Для 80 % населення перспективи оновлення чи поліпшення житлових умов залишаються невизначеними. Переважна частина населення, яка потребує поліпшення умов свого проживання, не має жодної можливості придбати нове житло.

2. Стан забезпеченості населення України житлом, низькі якісні характеристики переважної більшості житлових приміщень, відсутність розуміння влади і населення шляхів і механізмів розв'язання житлових проблем потребує пильної уваги держави до формування житлової політики незалежної України та донесення її до суспільства. Необхідно зосередитись на концептуальних питаннях організації ринку житла та його обслуговування, сформувати єдину соціально відповідальну економічну модель організації цих ринків, широко обговорити її у суспільстві, за результатами обговорення затвердити і запровадити системний підхід до розвитку законодавства у цій сфері.

3. На сучасному етапі розвитку України населення втратило бажання інвестувати у житло внаслідок відсутності довіри до будівельних компаній та

інвестиційних фондів, відсутності гарантій захищеності їхніх вкладів з боку держави. Соціально незахищенні верстви взагалі залишилися поза увагою держави — програма соціального житла не працює, а існує лише на папері. Відсутні як кошти для будівництва соціального житла, так і стала модель його функціонування, яка б могла бути реалізована на практиці. Нова форма об'єднання громадян для вирішення своїх житлових проблем — ОСББ — в умовах існуючого правового регулювання в Україні поки що не стала ефективним механізмом управління житловим фондом і породжує значно більше проблем, ніж їх вирішує. Кількість ОСББ збільшується повільно, знов створені об'єднання переважно існують лише формально та не здійснюють будь якого впливу на розвиток ринку з управління житлом, позбавлення його ознак штучної монополізації.

4. У 2009 р. Законом України було затверджено Загальнодержавну програму реформування та розвитку ЖКГ на 2009—2014 рр., в якій значну увагу було приділено вирішенню житлової проблеми в Україні. Серед сфер, у яких має реалізовуватися ця програма, були: формування державної житлової політики; утримання будинків, споруд і прибудинкових територій, у тому числі проведення реконструкції застарілого житлового фонду; ремонт приміщень, будинків, споруд. Основними принципами реалізації цієї програми були визначені, зокрема, такі: доступність для усіх верств населення житлово-комунальних послуг, які відповідають вимогам державних стандартів; пріоритетне спрямування державної підтримки на забезпечення соціальним житлом визначених законом категорій громадян з одночасним створенням доступної для інших верств населення системи довгострокового кредитування житла; переход до економічно обґрунтованих цін і тарифів за користування житлом і комунальні послуги, запровадження практики надання адресних субсидій окремим категоріям громадян для компенсації витрат, пов’язаних з оплатою житла і комунальних послуг; стимулювання будівництва шляхом зняття адміністративних бар’єрів і розвитку конкуренції на ринку будівельних матеріалів; розвиток публічно-приватного партнерства у сфері будівництва й реконструкції житлового фонду і комунальної інфраструктури.

5. За результатами реалізації Загальнодержавної програми реформування та розвитку ЖКГ передбачалося вирішити такі питання: узгодження економічних інтересів держави і суб’єктів господарювання; забезпечення можливості розв’язання громадянами України житлових проблем; усунення диспропорцій у попиті та пропозиції на ринку житла і житлово-комунальних

послуг; стимулювання приватної підприємницької ініціативи щодо виконання завдань розвитку житлового фонду та комунальної інфраструктури; поліпшення якості управління житлом і комунальною інфраструктурою.

6. Слід визначити, що станом на 2012 р. реалізацію завдань Загальнодержавної програми реформування та розвитку ЖКГ за напрямом «Формування державної житлової політики, створення розвинутого конкурентного середовища на ринку обслуговування житла, у тому числі впровадження комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду із залученням інвесторів-забудовників на конкурсних засадах» практично було провалено. За 3 роки не виконано майже жодного завдання з тих, що були передбачені Програмою реформування та розвитку ЖКГ.

7. Незважаючи на наявність низки відповідних законів і законопроектів у цій сфері (закон про житловий фонд соціального призначення, про гуртожитки, проект Житлового кодексу, зміни до закону про ОСББ, проект закону про енергоефективність будівель тощо), в Україні досі не сформовано єдиного системного бачення щодо державної політики у цій сфері; окремі законодавчі акти і законопроекти протирічатъ один одному, є декларативними, фрагментарними та безсистемними. Неспроможність протягом останніх 10 років підготувати і ухвалити новий Житловий кодекс, який би розв'язав проблеми, що існують на ринку житла в Україні, аматорський підхід до удосконалення житлового законодавства, зокрема про ОСББ, свідчать про необхідність започаткувати застосування комплексних системних підходів до житлової політики в Україні.

8. Проблеми, що існують у житловій сфері, спричиняють незадоволення у суспільстві, невпевненість людей у майбутньому. Зважаючи на те що житлова проблема є однією з найсуттєвіших для людини й увесь час загострюється, на сучасному етапі реформування ЖКГ необхідно зосередитися на концептуальних питаннях організації ринку житла та його обслуговування. На особливу увагу заслуговує розбудова системи фінансового забезпечення реалізації права людини на житло і модернізації житлово-комунальної інфраструктури, визначення її окремих складових (тарифної політики, соціальної підтримки, бюджетної підтримки, податкового стимулювання, розвитку публічно-приватного партнерства). Актуальними є питання стимулювання енергозбереження у сфері житлово-комунальних послуг і підвищення енергоефективності будівель, забезпечення суб'єктів ринку ЖКГ, у тому числі побутових споживачів, приладами обліку та регулювання.

9. Актуальними залишаються такі передбачені Загальнодержавною програмою реформування та розвитку ЖКГ завдання:

- розробити і ухвалити Верховною Радою Закон України «Про основи державної житлової політики»;
- відповідно до основних зasad житлової політики, доопрацювати проект Житлового кодексу України, закони про ОСББ, про гуртожитки, про житловий фонд соціального призначення;
- поновити діяльність із прогнозування потреб у житлі за категоріями громадян і визначити його необхідні обсяги на середньо- і довгострокову перспективу;
- удосконалити систему обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, у тому числі отримання соціального та доступного житла;
- доопрацювати і забезпечити ухвалення Верховною Радою Закону України «Про енергоефективність будівель»;
- забезпечити реалізацію заходів, передбачених Концепцією розвитку житлової кооперації та запровадження житлових будівельно-ощадних кас.

1.2. Основні напрями реформування державної житлової політики

У традиціях постсоціалістичних країн право на житло було закріплено у Конституції України. Незважаючи на те що цей основний закон України прийнятий понад 15 років тому, в нашій державі досі не вироблено концептуальних підходів до забезпечення реалізації її громадянами права на житло.

Для вирішення житлової проблеми в Україні насамперед потрібно встановити реальний сучасний стан, який існує у суспільстві щодо реалізації конституційного права на житло, визначити причини їх виникнення і спрогнозувати їх розвиток.

Вирішити житлову проблему неможливо без прийняття відповідних державно-політичних рішень, які, виходячи з основних принципів реалізації конституційного права на житло, визначать основні напрями організаційно-правового забезпечення реалізації житлової політики. Відсутність системного підходу до регулювання житлових правовідносин призводить до необхідності внесення до нього суттєвих змін. Це стосується всієї ієархії нормативних актів, які регулюють житлові відносини.

За останні роки в Україні прийнято низку нормативних актів, які встановили політичні напрями вирішення тієї чи іншої соціально-економічної проблеми, зокрема:

- *Закони України:*

- Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні,
- Про охорону дитинства,
- Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи,
- Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування,
- Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей,
- Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей,
- Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст та ін.;

- *Укази Президента:*

- Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі,
- Основні напрями забезпечення житлом населення України на 1999 — 2005 роки,
- Про заходи щодо забезпечення житлом військовослужбовців, звільнених у запас або відставку,
- Про заходи щодо забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей,

- Про заходи щодо забезпечення житлом службових осіб митних органів та осіб начальницького складу податкової міліції,
 - Про заходи щодо розвитку іпотечного ринку в Україні,
 - Про заходи щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла та стабілізації ситуації на первинному ринку житла,
 - Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом,
 - Про невідкладні заходи щодо розв'язання проблеми забезпечення житлом інвесторів, які зазнали збитків внаслідок діяльності групи будівельних компаній «Еліта-центр»,
 - Про деякі заходи щодо сприяння добудові житлових об'єктів та ін.;
- *Розпорядження Президента України:*
 - Про сприяння розвитку молодіжного житлового будівництва,
 - Про заходи щодо завершення будівництва недобудованих жилих будинків,
 - Про невідкладні заходи щодо забезпечення житлом військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей та ін.;
 - *Постанови Кабінету Міністрів:*
 - Про дальший розвиток житлово-будівельної (житлової) кооперації,
 - Про сприяння індивідуальному житловому будівництву за рахунок надання державного довгострокового пільгового кредиту,
 - Про Концепцію розвитку житлово-комунального господарства в Україні,
 - Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби, службових осіб митних органів та членів їх сімей,
 - Про порядок передачі права на завершення припинених будівництвом об'єктів житла,
 - Прогноз розвитку житлового будівництва на 2000—2004 роки,
 - Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002—2012 роки та ін.

Зауважимо, що жодного закону, який визначає загальні засади державної житлової політики в Україні, на сучасному етапі її розвитку не існує.

Останнім документом концептуального характеру у цій сфері стала Постанова Верховної Ради України «Концепція державної житлової політики», ухвалена 30 червня 1995 р.

Концепція визначила фактори, що зумовлюють реформування державної житлової політики, які викликали необхідність ухвалення цієї концепції.

1. Невідповідність житлових відносин змінам в економіці країни та необхідністю прискорення інтеграції житлової сфери в загальну систему ринкової економіки.

За час, що минув, відбулися приватизація житла, інвестиційне будівництво житла, які стали підставою для створення ринку житла в Україні. На сьогодні можна констатувати, що ринок житла в Україні існує, але, по-перше, він і далі не відповідає змінам в економіці, які сталися в країні з 1995 р., по-друге, обіг житла вкотре значно скоротився через економічну кризу.

2. Скорочення обсягів державного фінансування житлового будівництва у зв'язку зі змінами у формуванні державного і місцевих бюджетів, падінням платіжної спроможності населення, інфляційними процесами в економіці.

Усе це сталося, але система забезпечення громадян житлом не змінилась, існуючі черги на житло практично не скорочуються.

3. Недостатня підтримка з боку держави кооперативного та індивідуального житлового будівництва.

Дотепер в Україні не існує єдиної державної політики щодо стимулування і підтримки кооперативного та індивідуального житлового будівництва.

4. Невідповідність розмірів платежів за користування державним житлом фактичним витратам на його утримання, недосконалість діючої системи фінансування робіт, пов'язаних з обслуговуванням державного житлового фонду, а також утриманське ставлення користувачів до житла, що призводить до його швидкого фізичного й морального зношення.

Звернення уваги в концепції на недосконалість обслуговування лише державного житлового фонду не відповідає сучасним реаліям, оскільки аналогічні проблеми існували та існують також у приватному житловому фонді. Зазначені в концепції проблеми лишилися актуальними й на сьогодні, але вже для приватного житлового фонду.

5. Соціальна несправедливість щодо громадян, які побудували і утримують житло за власні кошти і водночас через діючу систему податків беруть участь у створенні та утриманні державного житлового фонду.

Зазначена проблема актуальна для нашої країни і тепер. В Україні не розроблено концепції зарахування у видатки фізичної особи коштів, які були спрямовані на будівництво чи придбання житла або на його капітальний ремонт.

6. Орієнтованість державної житлової політики на пріоритетність будівництва житла у великих містах, що зумовило значні диспропорції щодо рівня забезпеченості та благоустрою житла в різних за розміром населених пунктах, а також призвело до занепаду сіл.

В Україні не існує виробленої концепції пріоритетності будівництва житла у великих містах. Така тенденція виникла у зв'язку з розвитком ринкових відносин у будівництві. У великих містах існує потенційно більше покупців, ніж у сільській місцевості, відповідно, будувати житло там привабливіше.

7. Надмірна монополізація будівництва, реконструкції та утримання житла.

Зазначений фактор на сьогодні закріплений на законодавчому рівні. Стосовно деяких будівельних компаній приймають спеціальні закони, які регулюють відносини з житлового будівництва.

8. Недосконалість системи розподілу і надання житла, обмеженість можливостей вибору його за типами й місцем розташування.

Задоволення житлових потреб через розподіл і надання житла не відповідає ринковим умовам, оскільки такі процеси характерні для адміністративних способів реалізації права на житло.

9. Відсутність у молоді економічних можливостей для будівництва або придбання житла, що є однією з причин погіршення демографічної ситуації в державі.

В Україні були прийняті нормативні акти, які визначають основні напрями задоволення житлових проблем молоді, але загалом програми не виконані, оскільки мали декларативний характер і не були забезпечені фінансово.

10. Недостатня законодавча врегульованість відносин, що складаються у процесі приватизації державного житлового фонду.

За роки приватизації державного житлового фонду не внесено істотних змін до нормативних актів, які регулюють ці процеси. Донині не визначено перспективи розвитку приватизаційного законодавства та не встановлено граничних строків приватизації.

Як бачимо, усі десять факторів, що існували у 1995 р. і викликали необхідність підготовки концепції державної житлової політики, через 17 років після ухвалення цього документу залишилися актуальними.

Основними напрямами державної житлової політики у концепції 1995 р. визнано:

• створити умови, за яких кожний громадянин вільно, на вибір, відповідно до своїх потреб і можливостей зміг би спорудити житло, придбати його у власність, взяти в оренду.

Зазначений принцип був покладений в основу визначення конституційного права на житло (ст. 47 Конституції України). За час, що минув, подібної моделі не лише не було реалізовано, а навіть не сформовано.

• забезпечити житлом за рахунок держави у межах встановленої норми соціально незахищених громадян, які потребують поліпшення житлових умов, зокрема малозабезпечених, інвалідів, ветеранів війни, військовослужбовців, осіб, постраждалих внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, та деяких інших категорій громадян, які визначаються Житловим кодексом України та іншими актами законодавства.

Було прийнято нормативні акти, які регулюють відносини щодо права на соціальне житло. Зміст поняття «незахищенні громадяни» було змінено. Критерієм віднесення до такої категорії громадян став матеріальний стан особи. Такий розвиток законодавства відповідає призначенню соціального житлового фонду, а саме для проживання соціально незахищених фізичних осіб. Водночас фактично закон про житловий фонд соціального призначення не діє. Не ухвалено державної програми соціального житла, не створено фонду соціального житла.

- *надати житло з державного житлового фонду або субсидії, пільгові кредити для придбання чи спорудження житла сім'ям, які тривалий час перебувають на квартирному обліку, з урахуванням строку перебування їх у черзі та матеріального стану.*

Перебування на квартирному обліку не завжди має бути підставою для отримання субсидій, пільгових кредитів для придбання чи спорудження житла сім'ям, оскільки такими пільгами повинні користуватися особи, які не мають іншого цінного майна (дач, машин, цінних паперів, акцій тощо).

- *держава стимулює будівництво, реконструкцію та утримання житла через систему економічних і фінансових важелів.*

Застосування економічних і фінансових важелів для стимулування державою будівництва, реконструкції та утримання житла в умовах обмеження державних коштів і фінансової кризи є досить химерним напрямом розвитку житлової політики й на сьогодні навряд чи може буті застосовано.

- *споруджувати комфортніше житло, малоповерхові будинки садибного типу, розвивати малі й середні населені пункти. Створювати сприятливе життєве середовище з необхідною інфраструктурою соціально- побутового та культурного обслуговування населення.*

Було прийнято низку програмних документів, але загалом вони залишилися не виконаними внаслідок їх декларативного характеру.

- *ліквідовувати ветхий і аварійний державний житловий фонд, розширити реконструкцію і модернізацію житлового фонду старої забудови, розселити квартири, в яких мешкають двоє або більше наймачів.*

Зазначена проблема не була ліквідована і стала ще актуальнішою у зв'язку з обмеженням державного фінансування внаслідок фінансово-економічної кризи.

Як бачимо, низка факторів, що зумовили необхідність розробити концепцію житлової політики, залишилася актуальною й на сьогодні, оскільки не реалізовано заплановані напрями житлової політики, інші — втратили актуальність внаслідок змін у соціально-економічному середовищі, кризових явищ в економіці тощо.

Концепцією визначено основні форми участі громадян (об'єднань громадян) в управлінні житловим фондом, до яких віднесено права:

- участь в управлінні житловим фондом з метою захисту своїх економічних і соціальних прав та інтересів;
- вибір на конкурсній основі організацій для будівництва, обслуговування і ремонту житла;
- контроль за витратами і формуванням цін на житло та комунальні послуги.

Зауважимо, що така форма участі в управлінні житловим фондом, як вибір на конкурсній основі організацій для будівництва, обслуговування і ремонту житла, могла бути застосована лише щодо власників приватного житла. Також проблематичним стало застосування такої форми управління, як контроль за витратами і формуванням цін на житло та комунальні послуги. Ця норма є декларативною, що підтверджив конфлікт з визначення цін на утримання житла у м. Києві.

На сьогодні основні напрями і форми вирішення житлової політики зазнали значних змін внаслідок зміни житлового законодавства. Це, зокрема, стосується:

- покладення на державу обов'язку щодо забезпечення житлом за її рахунок соціально незахищених громадян і визначення громадян, які мають на це право;
- надання житла з державного житлового фонду або субсидій, пільгових кредитів для придбання чи спорудження житла сім'ям, які тривалий час перебувають на квартирному обліку, з урахуванням строку перебування їх у черзі та матеріального стану;
- удосконалення системи інвестування житлового будівництва шляхом залучення приватизаційних паперів громадян у житлове будівництво;
- безумовне забезпечення земельними ділянками під індивідуальну забудову громадян, які потребують поліпшення житлових умов;
- недопущення використання житла не за призначенням;
- обов'язкове об'єднання власників квартир багатоквартирних будинків в товариства (об'єднання) з метою забезпечення належного утримання будинків і прибудинкових територій тощо.

Незважаючи на те що формально концепція державної житлової політики є чинною, її зміст на сьогодні не відповідає сучасному соціально-економічному стану нашої держави і потребує перегляду. Державна житлова політика має відповідати реальному економічному стану України і фінансовим можливостям громадян.

Складність вирішення житлової проблеми в Україні пов'язана не лише з дефіцитом житла, який перейшов у спадщину від радянської влади, а й з двома діаметральними концепціями, які існують у нашому суспільстві щодо вирішення цієї проблеми.

Перша концепція заснована на старих стереотипах щодо обов'язку держави забезпечити своїх громадян безоплатним житлом, а звідси прагнення зберегти значні пільги для окремих категорій осіб щодо безоплатного отримання житла із державного чи комунального житлового фонду з подальшою його приватизацією.

Цю концепцію підтримує значна кількість населення. Водночас на сьогодні за повного дефіциту державного і комунального житла загалом мають можливість задовольнити свої житлові проблеми лише деякі категорії громадян, які користуються першочерговим або позачерговим правом на його отримання, а також особи, котрі працюють у публічних установах. Так, зокрема, державним житлом забезпечують: слідчих прокуратури; в першочерговому порядку, не пізніше як через 6 місяців після обрання, суддів Конституційного Суду, Верховного Суду або Вищого спеціалізованого суду, які потребують поліпшення житлових умов, забезпечуються благоустроєним житлом у вигляді окремої квартири або будинку Кабінетом Міністрів України, а суддів інших судів — відповідними місцевими органами державної виконавчої влади за місцезнаходженням суду (закон про статус судів) та деякі інші категорії осіб, які займають певні посади.

Друга концепція вирішення житлової проблеми заснована на залученні приватних коштів у будівництво житла. Вона потребує ретельного відпрацювання з урахуванням дещо специфічних умов розвитку ринкових відносин в Україні, які, на жаль, не можна назвати цивілізованими. Завдяки цьому і ринок житла теж не відрізняється досконалістю.

Причинами зазначеного є:

- проведення приватизації державного й комунального житла без створення відповідної правової концепції умов надання житлово-комунальних послуг його власникам і вироблення стратегії фінансування його капітального (поточного) ремонту;

- вивільнення держави і територіальних громадян від обов'язків з утримання житлового фонду та покладання повністю на її власників, які не мають достатнього досвіду колективного управління спільної власністю у багатоквартирних будинках, включаючи і шляхом створення ОСББ;

– відсутність нової концепції задоволення житлової потреби громадян за їх власні кошти шляхом створення окремих видів юридичних осіб для будівництва багатоквартирного житлового будинку;

– хаотичне надання земельних ділянок під будівництво багатоквартирних житлових будинків за кошти інвесторів за відсутності цивілістичної концепції побудови договірних відносин інвестування, включаючи і систему способів забезпечення виконання забудовниками своїх зобов'язань щодо передачі житла інвесторам у власність.

Результатом недосконалості системи правового регулювання житлових відносин є тисячі «Еліта-центрів» і сотні тисяч ошуканих інвесторів. Як не дивно, для «нецивілізованого» ринку житла в таких умовах доцільнішим є відсутність будь-якого правового регулювання відносин, які склалися між тими, хто прагне задовольнити свої житлові потреби за власний рахунок, й тими, хто на сьогодні має можливість отримати земельні ділянки для проведення будівництва житла або прийняття окремих законодавчих актів, що роблять преференції підприємцям, які займаються певними видами діяльності. Спробуємо це довести на прикладі прийнятих нещодавно деяких законодавчих актів.

Першим організованим кроком захоплення ринку інвестиційних коштів, які вкладають у будівництво, став Закон України «Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії «Київміськбуд», прийнятий 20 квітня 2000 р. Згідно із цим законом, до 1 січня 2006 р. у м. Києві на базі холдингової компанії «Київміськбуд» мали провести економічний експеримент щодо стимулування розвитку житлового будівництва із застосуванням коштів фізичних і юридичних осіб на пенсійні вклади з наступним їх спрямуванням на довгострокове кредитування будівництва житла під заставу цього житла.

Однак надання таких преференцій лише одному забудовнику, «Київміськбуду», і банківській установі, яку обирає сам забудовник, не влаштовувало інших фінансових посередників, які також хотіли отримувати прибуток на «довірчому управлінні коштами інвесторів». Тому другим кроком при «захопленні коштів інвесторів» став прийнятий 19 червня 2003 р. Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»⁶ й наступне внесення змін до ст. 4 Закону України «Про інвестиційну діяльність». Ними встановлено, що об'єктами інвестиційної діяльності не можуть бути об'єкти житлового будівництва, фінансування спорудження яких здійснюється з використанням

недержавних коштів, залучених від фізичних і юридичних осіб, у тому числі в управління, а інвестування та фінансування будівництва таких об'єктів може здійснюватися виключно через фонди фінансування будівництва, фонди операцій з нерухомістю, інститути спільного інвестування, недержавні пенсійні фонди, які створені та діють відповідно до законодавства, а також через випуск безпроцентних (цільових) облігацій, за якими базовим товаром виступає одиниця такої нерухомості⁷.

Зазначені доповнення фактично зробили фінансові установи монополістами щодо отримання прибутків від здійснення посередницької діяльності між забудовниками та інвесторами, які, на жаль, не одержали додаткових гарантій отримання у власність житла, оскільки при внесенні коштів на будівництво житла права інвесторів на отримання житла ніде не реєструються і останні повністю залежать від волі довірчого управителя, який здійснює усі дії щодо реєстрації інвестора — участника фонду фінансування будівництва (ФФБ) як власника житла.

Внаслідок хаотичного безсистемного розвитку житлового законодавства сучасний стан житлової сфери можна охарактеризувати таким чином:

1. Приватизацію державного і комунального житла здійснено без створення відповідної правової концепції управління приватизованим житлом, надання житлово-комунальних послуг його власникам, вироблення стратегії фінансування капітального ремонту житла, що мало наслідком утриманське ставлення населення до свого житла, навіть того, що було приватизоване.
2. Відсутність нової концепції задоволення житлової потреби громадян за їх власні кошти призвело до створення окремих видів юридичних осіб для будівництва та управління житлом, функціонування яких порушує права громадян.
3. Хаотичне надання земельних ділянок під будівництво багатоквартирних житлових будинків інвесторам за відсутності цивілістичної концепції побудови договірних відносин інвестування і системи способів забезпечення виконання забудовниками своїх зобов'язань щодо виникнення права власності на житло.
4. Відсутність державних житлових соціальних стандартів і моніторингу забезпеченості житлом нині й на перспективу не дає змогу сформувати

⁶ Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 52. – Ст. 377.

⁷ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 13. – Ст. 110.

основні напрями житлової політики та оцінити можливості держави брати участь у цих процесах.

5. Неадекватність необхідності забезпечення соціальним житлом громадян та економічних можливостей держави/територіальної громади.

З огляду на зазначене для регулювання існуючих проблем на ринку житла слід не лише прийняти окремі законодавчі акти, які будуть регулювати відносини відведення земельних ділянок під будівництво житла, погодження проектної документації, способів набуття у власність і користування житлом, його управління й розпорядження, а насамперед розробити системні соціально-економічні та правові підходи до комплексного регулювання житлових відносин з прагненням створення балансу різних інтересів, які існують у нашому суспільстві.

Вирішення такого складного завдання є неможливим без прийняття Закону України «Про основні засади державної житлової політики».

Цей закон має визначити:

– мету державної житлової політики як складову соціально-економічної політики України, яка спрямована на підвищення добробуту її громадян як однієї з умов забезпечення соціально-економічного розвитку України;

– принципи державної житлової політики, до яких можна віднести, зокрема, прогнозування напрямів, заходів і способів ефективного вирішення житлових потреб громадян, етапність вирішення житлової потреби громадян відповідно до Державної житлової програми, державних й регіональних цільових програм;

– шляхи вирішення житлової потреби з урахуванням соціальних, економічних, містобудівних, технічних, демографічних, екологічних і регіональних умов тощо.

Центральним питанням, яке потрібно вирішити у законі, є створення системи житлових фондів, в основу якої має бути покладено систему суб'єктів цивільних правовідносин і види власності, які виділяє Цивільний кодекс України.

З аналізу ст. 325—327 Цивільного кодексу можна зробити висновок, що житло може знаходитись у приватній, державній та комунальній власності. Щодо функціонального призначення житла, то насамперед можна запропонувати таку його класифікацію:

– житловий фонд загального призначення — житло, яке використовують громадяни-власники для особистого проживання чи проживання інших осіб, а також юридичні та фізичні особи, територіальна громада, держава для проживання громадян на підставі цивільних або трудових договорів;

– житловий фонд соціального призначення — житло, що надається громадянам, які відповідно до закону потребують соціального захисту, на підставі договору соціального найму житла, договору безоплатного користування житлом (позички), а також договору про надання соціальної послуги;

– житловий фонд спеціального призначення — службове житло, яке належить на праві власності державі або територіальній громаді, та надається окремим категоріям працівників і військовослужбовцям з метою забезпечення інтересів держави й територіальної громади на підставі договору найму (позички), а також студентам державних і комунальних навчальних закладів.

З нашого погляду, з урахуванням існуючих економічних реалій програмним завданням держави у сфері житлової політики має стати створення умов, відповідно до яких, житловий фонд загального призначення перебуватиме тільки у приватній власності. У державній і комунальній власності тимчасово буде залишатися лише неприватизоване житло. При цьому держава має створити умови для передачі територіальним громадам неприватизованого державного фонду загального користування. Необхідність цього кроку викликана тим, що лише органи місцевого самоврядування зможуть ефективно використовувати неприватизоване дотепер житло для задоволення житлових потреб своїх громадян.

Приватне житло загального користування можна використовувати: для проживання власників, членів їхніх сімей та інших осіб; отримання прибутку власниками такого житла; для підприємницької діяльності, якщо не порушуються санітарні, технічні та інші норми; для передачі у користування працівникам власника жита на підставі трудового договору; для укладення інших цивільних договорів.

У фонд соціального призначення потрібно включити:

– соціальне житло, призначене для безстрокового проживання, — житло, яке надається громадянам, котрі перебувають на соціальному квартирному обліку, на підставі договору соціального найму житла без обмеження строку проживання;

– соціальне житло, призначене для тимчасового проживання, — житло, яке надається окремим категоріям громадян для тимчасового проживання в разі знищення житла, в якому проживав громадянин, перебування житла в аварійному стані, що загрожує життю або здоров'ю, біженцям, а також іншим категоріям громадян, перелік яких встановлюється законами або рішеннями органів місцевого самоврядування на підставі строкового договору соціального найму житла або позички;

— соціальне житло, призначене для надання соціального обслуговування громадянам, — житло, розташоване в будинках соціального обслуговування громадян, яке надається громадянам похилого віку, інвалідам, бідним і бездомним на підставі договору про надання соціальної послуги.

Незалежно від виду власника житла, у СРСР окремим категоріям працівників надавалось службове житло на час виконання ними своїх службових обов'язків. Особливістю його користування було те, що наймачі не мали права на бронювання, обмін і приватизацію. На сьогодні потреба у спеціальному правовому регулюванні наданні такого житла існує лише для забезпечення окремих працівників юридичних осіб публічного права. Стосовно приватного житлового фонду, то власники такого житла, виходячи з основних зasad цивільного законодавства, можуть укладати договори найму житла, позички, трудові договори для забезпечення своїх працівників житлом. При цьому спеціального правового регулювання відносин, які складаються між працівниками та їх роботадавцями щодо користування житлом, на наш погляд, не вимагається.

Водночас з метою виконання публічних функцій держави і територіальної громади є необхідність виділення такого виду житлового фонду, як спеціальний (службовий). Категорії громадян, які мають право на отримання житла у державному житловому фонді спеціального призначення, мають встановлюватись законами, а у комунальному житловому фонді спеціального призначення — органами місцевого самоврядування. При цьому житло у державному і комунальному житловому фонді спеціального призначення не може використовуватися для проживання осіб, які припинили трудові відносини, навчання, військову службу або членів їх сімей. Окремим категоріям таких осіб, перелік яких встановлюється законом або рішеннями органів місцевої влади, можуть надаватись субсидії з державного та місцевого бюджетів на будівництво або придбання житла у власність чи найом.

Як відомо, в Україні у середньостроковій перспективі не буде проведена тотальна приватизація усіх державних і комунальних юридичних осіб. Тому у господарському віданні або оперативному управлінні державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також господарських товариств (частки та акції яких належать державі), які не підлягають приватизації, буде залишатися житловий фонд. На наш погляд, таке житло повинно бути переведене у спеціальний житловий фонд і надаватись лише окремим працівникам відповідно до закону.

Головний напрям житової політики, як ми зазначили вище, є створення найсприятливіших умов для розвитку приватного житла. Для виконання

конституційного обов'язку держави щодо сприяння набуття громадянами житла у власність, зменшення спекуляції земельними ділянками, створення вільної конкуренції та відмови від надання преференцій окремим будівельним компаніям фінансовим установам необхідно:

- визначити державні та місцеві соціальні стандарти вартості житла для набуття його у власність широким колом громадян;

- законодавчо врегулювати процедуру надання громадянам, які перебувають на обліку осіб, котрі потребують поліпшення житлових умов з використанням власних коштів, адресних субсидій чи іпотечних кредитів для будівництва або придбання у власність житла та/або земельних ділянок для будівництва житла;

- відчуждення на відкритих аукціонах, у тому числі товарні біржі, у приватну власність житла, включеного до житлових фондів соціального або спеціального призначення, розташованого у житлових будинках, в яких знаходиться житло приватного житлового фонду.

Основним «організатором» процесів забезпечення житлом громадян повинна стати територіальна громада. У зв'язку з чим органам місцевого самоврядування потрібно надати право у порядку, визначеному законом, вести облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов та можуть вирішити свої житлові проблеми шляхом:

- набуття у власність земельної ділянки для будівництва житла;
- придбання житла у власність;
- отримання субсидій, кредитів, позики з місцевого бюджету на придбання у власність земельної ділянки для будівництва житла й придбання у власність житла;
- вступу до житлово-будівельних кооперативів (ЖБК) і товариств забудовників з метою самостійного будівництва житла.

Для реалізації основних напрямів державної житлової політики є необхідність прийняття Верховною Радою за поданням Кабінету Міністрів довгострокової Державної житлової програми і визначення державних житлових соціальних стандартів.

Підводячи підсумок, можна зробити висновок, що визначення основних пріоритетів реформування житлового законодавства має базуватися на:

- диференційованому підхіді до визначення системи житлових прав громадян-власників або користувачів житла, яке знаходиться у різних житлових фондах;

- встановленні системи обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов;

- визначені видів договірних відносин, на підставі яких здійснюється набуття у власність чи користування житлом;
- створені широкої системи правових способів і правових гарантій набуття інвесторами права власності на житло;
- визначені фінансової моделі будівництва житла, придбання його у власність й набуття прав користування, оренди житла;
- системному правовому регулюванні надання у власність земельних ділянок для житлової забудови і дозволів на житлове будівництво, затвердження проектної документації;
- створені системи юридичних осіб, метою яких є будівництво та/або експлуатація, управління багатоквартирними (одноквартирними) житловими будинками.

Окрему увагу слід звернути на складність регулювання житлових відносин, яка полягає у тому, що за правоюю природою ці відносини є комплексними. Вони регулюються різними галузями права, зокрема конституційним (державним), фінансовим, цивільним, адміністративним. Такі галузі права мають різні методи і принципи регулювання правових відносин. Тому виникають складнощі поєднати такі методи цивільного права, як диспозитивність і рівність, і методи адміністративного права — влади й підпорядкування.

Щодо житлових відносин, то потрібно визначитись з їх видами, які регулюються методами приватного права (цивільного) і публічного права (конституційного, фінансового, адміністративного). У державному (конституційному) праві предметом регулювання є відносини, які входять у систему прав і свобод громадянина. Предметом регулювання адміністративного права є відносини з реалізації цих прав і свобод. Учасником таких правовідносин обов'язково є органи державної влади чи місцевого самоврядування. Характерними ознаками приватного права є визнання пріоритету інтересів окремої приватної особи, юридична рівність учасників, ініціативність сторін при встановленні правовідносин, позовний порядок захисту прав та інтересів у суді тощо. Категорії «приватне» і «публічне» право є узагальнюючими поняттями, які об'єднують різні галузі права.

У житловій сфері нормативні акти охоплюють норми як матеріального, так і процесуального характеру, зокрема відносини, які складаються у постановці громадян на різні виді обліку отримання житла, житлових кредитів і допомоги тощо.

Сучасне житлове законодавство характеризується такими ознаками, як необов'язковість застосування, невизначеність у застосуванні окремих норм,

суперечність одних нормативних актів іншим, нестабільність чи відсутність правових норм, які регулюють певні види правових відносин.

На час отримання незалежності в Україні була створена система нормативних актів, в основу яких покладено адміністративний метод набуття права на житло. Розвиток радянського житлового законодавства полягав у поступовому обмеженні приватно-правових зasad функціонування ринку житла і введенні принципу адміністративного розподілу житла із громадських фондів. Це стало підставою для виникнення концепції комплексної природи житлового законодавства (права) і поступового відходу від визнання його невід'ємною частиною цивільного права.

З прийняттям Цивільного кодексу України у 2003 р., який поширив свою дію на відносини власності на житло, його найму, речові та зобов'язальні відносини, предметом регулювання яких є житло, стало питання про необхідність врегулювання у новому Житловому кодексі відносин, що складаються із здійсненням права власності на житло й договірні відносини найму приватного житла. Відносини, пов'язані з правом на житло і з користуванням житловими приміщеннями (договір оренди, найму житла), з правом власності на житло, регулюються значною кількістю розрізнених нормативних актів, у тому числі підзаконних, що не лише ускладнює правове регулювання цих питань, а й створює систему суперечностей, закладених у них.

Житлове право характеризується комплексністю правового регулювання житлових відносин, проте між ними існує тісний об'єктивний зв'язок — об'єкт правового регулювання, а саме житло.

Стосовно напрямів розвитку житлового законодавства, не можна оминути увагою питання про прийняття Житлового кодексу, робота над яким вже триває майже 15 років. М.К. Галянтич зазначає, що кодекс вкрай необхідний. При цьому він може містити дублювання окремих норм приватного і публічного права: цивільного, господарського, адміністративного права, але кожна норма права матиме речову, зобов'язальну чи управлінську специфіку в житловій сфері. Такий висновок можна зробити, виходячи з нового Цивільного кодексу, який не виокремив майнові, зобов'язальні відносини у житловій сфері, не передбачає реалізації соціальної спрямованості державної політики щодо ширшого забезпечення всіх громадян житлом, а лише виходить із фіксації й регулювання речових і зобов'язально-правових відносин у житловій сфері⁸.

⁸ Галянтич М.К. Розвиток цивільного і житлового законодавства України: правові проблеми подолання кодифікаційних протиріч / М.К. Галянтич // Міжнародна наук.-практ. конф. «Розвиток цивільного законодавства: шляхи подолання кодифікаційних протиріч (28–29 вересня 2006 р.). – К.: Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка, 2006. – С. 155, 158.

Отже, головною метою Житлового кодексу є урегулювання реалізації соціальної спрямованості державної політики щодо надання житла. Проте, чи можна соціальну допомогу держави у житлі визнавати житловими правовідносинами?

Готуючись до розроблення Житлового кодексу, в Росії розгорнулась широка дискусія щодо змісту житлових правовідносин. Так, В.Н. Літовкін виділяє дві основні групи різнорідних суспільних відносин: а) цивільне (оплатне володіння і користування громадянами на умовах найму чи безоплатне користування чужою житловою площею, яка належить іншим суб'єктам на праві власності; речові права інших осіб, які проживають разом з власником); б) адміністративні (облік громадян, які потребують житло, розподіл, перерозподіл і надання житла громадянам, управління житловим фондом, організація ремонту та експлуатації житлового господарства)⁹. Як бачимо, житловими адміністративними відносинами В.Н. Літовкін традиційно вважає відносини розподілу житла, його управління та експлуатацію.

Щодо відносин управління, то, як зазначив В.П. Маслов на початку 1970-х років, що це є відносини, які належать до права власності¹⁰. І з цим не можна не погодитися, оскільки управління окремими об'єктами права власності, включаючи і житло, є фактично реалізацією повноважень власника щодо володіння, користування і розпорядження. Ще одне зауваження. До житлових відносин, які передують реальному користуванню житлом, В.Н. Літовкін відносить лише відносини щодо адміністративного розподілу житла, але право користування житлом може виникнути не тільки у осіб, які перебувають на квартирному обліку, а й на підставі інвестиційних договорів, договорів довірчого управління учасників ФФБ і фонду фінансування нерухомості (ФФН). Тобто підставою виникнення права власності на житло є суто цивільні договірні відносини, але на це не звертається увага. Також дивним є віднесення до житлових відносин організації ремонту та експлуатації житлового господарства і разом з тим виключення із цивільних житлових відносин договірних відносин щодо надання житлово-комунальних послуг.

Дещо схожу позицію має П.І. Седугін, який виділив такі види правовідносин: по користуванню житловими приміщенням на основі договору найму чи з інших підстав (права власності, права члена сім'ї, членства в ЖБК, піднайму); в сфері забезпечення громадян житлом (адміністративні правовідносини по визнанню потребуючих надання житла); по користуванню службовим житлом,

⁹ Литовкин В.Н. Концепция развития жилищного законодательства / В.Н. Литовкин // Журнал российского права. – 2000. – № 5–6. – С. 66–69.

¹⁰ Маслов В.П. Защита жилищных прав граждан / В.П. Маслов. –Х.: Издательство Харьковского университета, 1970. – 208 с.

гуртожитками та іншим спеціалізованим житлом, відносини в сфері управління, експлуатації та ремонту житлового фонду; будівництва та набуття у власність житла; житлово-комунальне обслуговування (житлово-комунальні відносини)¹¹.

П.В. Крашенинников виділяє такі види житлових відносин: підстави виникнення і припинення права користування житловими приміщеннями (різновид цивільних правовідносин); здійснення права користування житловими приміщеннями (різновид частково цивільно-правових і частково адміністративних відносин); вимоги до житлових приміщень, їх облік й реєстрація; забезпечення схоронності утримання, ремонту житлових фондів; контроль органів державної влади й місцевого самоуправління за дотриманням житлових прав громадян і використанням житлового фонду (останні три групи відносин належать до організаційних й управлінських і виконують допоміжну службову роль відносно до перших двох груп)¹². Отже, як бачимо, виділяють фактично три види відносин, які безпосередньо пов'язані із задоволенням громадянами свого права на житло (виникнення, здійснення, припинення користування); відносини щодо самого об'єкта користування, а саме житло. Щодо відносин контролю органів державної влади і місцевого самоуправління за дотриманням житлових прав громадян і використанням житлового фонду, то, на наш погляд, їх навряд чи можна віднести до суто житлових. У такому разі до житлових правовідносин потрібно віднести і відносини щодо захисту житлових прав судовими органами.

Житловий кодекс Російської Федерації, введений в дію з 1 березня 2005 р., регулює такі відносини: основні положення і житлове законодавство, компетенція органів державної влади у житловій сфері; види об'єктів житлового фонду та його страхування; переведення житлового фонду в нежитловий; перепланування і перебудова житлового фонду; право власності та інші речові права на житло (включаючи користування на підставі заповіданого відказу, договору довічного утримання, забезпечення власників житла при його знесенні); спільне майно власників у багатоквартирному будинку; підстави і порядок надання житла за договором соціального найму; порядок користування спеціалізованим житловим фондом (службовим житлом, гуртожитками, маневреним фондом, тимчасового проживання тощо); визначає правовий статус таких юридичних осіб, як ЖБК і Житловий кооператив, ТВЖ.

Якщо проаналізувати зміст цього кодексу, то можна охарактеризувати

¹¹ Седугин П.И. Жилищное право: Учебник. – 2-е изд. – М.: Инфра-М., 2000. – С. 1–11.

¹² Крашенинников П.В. Жилищное право / П.В. Крашенинников. – М.: Статут, 2003. – С. 10 – 11.

його таким чином.

По-перше, у кодекс перенесені положення щодо речових прав власника та осіб, які користуються житлом на підставі цивільних договорів, які загалом не вносять ніяких новел щодо їх правомочностей. Так, ст. 33—34 Житлового кодексу РФ встановлює, що громадянин, який проживає у житловому приміщенні на підставі договору довічного утримання, користується житлом на умовах, встановлених для власника, якщо інше не встановлено договором.

По-друге, як ми зазначили раніше, лише така підставка для укладення договору соціального найму, як перебування на обліку потребуючих поліпшення житлових умов, регулюється Житловим кодексом. Водночас поза регулюванням цього кодексу залишилися такі договірні підстави виникнення права власності, як дольове будівництво. Тому на сьогодні діє Закон РФ «Про участь у дольовому будівництві багатоквартирних будинків та інших об'єктів нерухомості та внесення змін в деякі законодавчі акти Російської Федерації».

По-третє, визначивши правовий статус ЖБК (житлового кооперативу) і ТВЖ, Федеральний закон «Про введення в дію Житлового кодексу» зобов'язав житлові кооперативи, які повністю внесли пайові внески, перетворитись на ТВЖ або ліквідуватись до 1 січня 2007 р. Крім того, було скасовано Закон Російської Федерації «Про товариства власників житла», але водночас були прийняті законодавчі акти, що визначили правовий статус таких юридичних осіб, як Закон Російської Федерації «Про житлові накопичувальні кооперативи», який регулює відносини із залучення і використання грошових коштів членів кооперативу на придбання чи будівництво житлових приміщень з метою передачі їх в користування до внесення пайових внесків у повному обсязі, а після повної сплати внесків — у власність членів житлових накопичувальних кооперативів.

Отже, як бачимо, Житловий кодекс Російської Федерації не став універсальним кодифікованим актом, який би врегулював навіть ті житлові відносини, які він задекларував.

На наш погляд, Житловий кодекс України буде мати ті самі вади.

Сучасні українські вчені також не можуть відійти від того, що право на житло — це право на його отримання. Так, Л.Г. Лічман з цього приводу зазначає, що право на житло має два елементи: право на отримання житла (за наявності передбачених законом умов) і право на користування житлом. Саме право на житло є правом комплексним, яке охоплює державно-правові, адміністративно-правові, цивільно-правові аспекти¹³. Отже, право на житло

¹³ Лічман Л.Г. Поняття та зміст права на житло / Л.Г. Лічман // Часопис Хмельницького університету управління та права. – 2005. – № 4. – С. 101.

знову асоціюється з «наданням житла». При цьому автор підкреслює, що відносини щодо набуття права власності на житло не відносяться до предмету житлового права¹⁴.

Однак конституційне зобов'язання держави надавати житло існує лише стосовно соціально незахищених верств населення. То, може, на сьогодні потрібно кардинально змінити погляди на відносини, що складаються між державою (територіальною громадою) і фізичними особами, які потребують соціальної допомоги у житлі, їй не «притягувати за вуха» ці відносини до житлових, а віднести їх до відносин соціального забезпечення.

С.С. Алексеєв відзначив, що саме розподіл житла у будинках державного житлового фонду є фактором, під впливом якого однопрофільна цивілістична структура стає комплексною¹⁵. Як ми довели вище, включення адміністративного елемента «розподілу» житла у цивільно-правові відносини щодо задоволення житлової потреби є відображенням соціалістичної політико-економічної концепції реалізації права на житло щодо безоплатного його отримання з державного фонду. Разом з тим задовольнити житлову проблему можна лише шляхом користування ним. Тому якщо у процесі користування житлом складаються відносини (речові, зобов'язальні), то основні засади їх регулювання мають бути закріплені у Цивільному кодексі, а не їх компілюванням адміністративними, фінансовими, державними відносинами у Житловому кодексі.

Будь-яка правова система тієї чи іншої держави у кінцевому рахунку відображає ті інтереси, які існують у суспільстві. В ідеалі така система має відобразити інтереси найширшого кола як фізичних, так і юридичних осіб для існування певного балансу в суспільстві. Тому на сьогодні потрібно провести чіткий поділ сфер приватно-правового регулювання задоволення житлової потреби громадян, основою яких повинні стати Цивільний кодекс і публічно-правове регулювання отримання житла як соціальної допомоги, норми спеціальних законів, які регулюють відносини надання соціальних послуг.

¹⁴ Лічман Л. Про місце житлового права в системі національного права України / Л.Г. Лічман // Підприємництво господарство і право. – 2004. – № 12. – С. 23.

¹⁵ Алексеєв С.С. Структура советского права // С.С. Алексеев. – М., – 1975. – С. 7.

* * *

На підставі вищенаведеного зробимо такі висновки.

1. На сучасному етапі реформування ЖКГ необхідно зосередитися на концептуальних питаннях організації ринку житла та його обслуговування, сформувати єдину соціально відповідальну економічну модель організації цих ринків, широко обговорити її у суспільстві та за результатами обговорення затвердити і запровадити системний підхід до розвитку законодавства у цій сфері.

2. Існує нагальна проблема створення організаційно-правової моделі забезпечення громадян житлом.

Першим кроком на цьому шляху має стати прийняття Верховною Радою Закону України «Про основні засади державної житлової політики» з метою визначення принципів, пріоритетних завдань державної житлової політики, основних напрямів її реалізації, а також Державної житлової програми.

3. Закріплення у ст. 47 Конституції України основних напрямів реалізації житлових прав громадян шляхом створення державою умов, за яких кожен громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду, а також надання допомоги соціально незахищеним громадянам України, які не мають житла чи мають недостатню житлову площину, для отримання її безоплатно або за доступну для них плату (ч. 2 ст. 47 Конституції України) відповідає сучасному економічно-соціальному стану нашої держави.

4. Вивчення проекту нового Житлового кодексу України дає підставу для висновків про те, що цей кодифікований акт повинен бути прийнятий лише після визначення державної житлової політики і розроблення системи законів, які регулюють основні способи задоволення житлових проблем громадян у різних видах житлових фондів, а також їх апробації на практиці. В іншому разі цей документ не виправдає сподівань суспільства щодо врегулювання відносин на ринку житла.

5. Специфіка розвитку приватизаційних процесів в Україні, ігнорування ключових питань врегулювання відносин щодо управління багатоквартирними будинками не дає можливості однозначно й всебічно запозичити систему нормативних актів, які регулюють відносини у сфері задоволення житлової проблеми у країнах з розвинutoю економікою. Тому наша держава має пройти свій особливий шлях у виробленні державної житлової політики та організаційно-правових заходів її реалізації. Понад 15-річний досвід намагань вирішити існуючі проблеми на аматорському рівні, базуючись на моделях, реалізованих в європейських країнах, довів безперспективність цього шляху.

6. Сучасний стан регулювання житлових відносин і низка складних проблем, з якими стикається суспільство при вирішенні житлової проблеми, доводять необхідність проведення ревізії житлового законодавства, скасування усіх тих нормативних актів, які на сьогодні діють лише формально.

7. Ухвалення нормативних актів, які регулюють окремі види житлових правовідносин, не може створити самодостатньої єдиної ієрархічної структури нормативних актів, які створюють систему житлового законодавства України.

8. Організаційні відносини, пов'язані з реалізацією державної житлової політики, повинністати предметом регулювання такого законодавчого акту, як Державна житлова програма, що приймається Верховною Радою на строк не менш як 5 років. Будь-які інші програмні (концептуальні цільові) нормативно-правові акти у цій сфері мають відповідати Державній житловій програмі.

Державна житлова програма — це динамічний акт, який затверджується Верховною Радою й підлягає перегляду один раз на рік не пізніше 1 місяця після затвердження Державного бюджету. Складовою системою Державної житлової програми повинністати показники результативності її виконання.

9. Основа житлового законодавства має бути закладена Законами України: «Про соціальний житловий фонд», «Про приватний житловий фонд», «Про державний та комунальний житловий фонд», «Про товариства співвласників», «Про житлову кооперацію», «Про енергоефективність будівель».

РОЗДІЛ 2

ПРИВАТНИЙ ЖИТЛОВИЙ ФОНД

2.1. Право приватної власності на житло

Поняття і види житла

Вперше на кодифікованому рівні поняття «житло» було закріплено у главі 28 «Право власності на житло» Цивільного кодексу України.

Цивільний кодекс не дав виключного переліку об'єктів, які входять до родового поняття «житла», що викликає певні складнощі. Ст. 379 встановила, що житло фізичної особи це — житловий будинок, квартира, інше приміщення. Як бачимо, термін «житло» є родовим поняттям.

Слід зазначити, що нормативні акти України дають різні поняття «житловий будинок». Так, під житловим будинком розуміється:

– будівля капітального типу, споруджена з дотриманням вимог, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, і призначена для постійного у ній проживання (ст. 380 Цивільного кодексу, ст. 14 Податкового кодексу);

– будівля капітального типу, споруджена з дотриманням вимог, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, і призначена для постійного у ній проживання;

– незалежна споруда, що має дах, зовнішні або розподілюючі стіни, які сягають від фундаменту до даху, має поштовий номер та основну частину якої (більше половини загальної площини) використовують під житлові приміщення (Інструкція з ведення погосподарського обліку в сільських, селищних та міських радах, затверджена Державним комітетом статистики України від 08.12.2010 № 491).

Податковий кодекс виділяє два види житлових будинків: квартирного типу, не застосовуючи термін «багатоквартирний будинок»; садибного типу, розташований на окремій земельній ділянці, який складається із житлових і допоміжних (нежитлових) приміщень.

Такі критерії не можна не критикувати. Оскільки житловий будинок як квартирного, так і садибного типу може розташовуватися на окремій земельній ділянці, мати житлові й нежитлові приміщення.

На сьогодні в Україні досить поширені такі будинки, як таунхауси, (будинки, що можуть мати квартири, і такі, які не поділені на окремі квартири). У зв'язку з чим постає питання про віднесення таких типів будинків до будинків садибного чи квартирного типу, оскільки, як правило, їх власники є самостійними власниками земельних ділянок. Водночас у таких будинках існує спільна власність на стіни, комунікації тощо, що загалом наближає їх до

правового режиму багатоквартирного будинку.

Також Податковий кодекс виділяє таке поняття, як «котедж» — одно-, півтораповерховий будинок невеликої житлової площі для постійного чи тимчасового проживання з присадибною ділянкою. Виділення такого виду житла як «котедж» не має правового значення для житлових прав громадян. Тому навряд чи є доцільним виділяти такий вид житла.

Відповідно до ст. 381 Цивільного кодексу України, садибою є земельна ділянка разом із розташованими на ній житловим будинком, господарсько-побутовими будівлями, наземними і підземними комунікаціями, багаторічними насадженнями.

Садиба як об'єкт права власності є складною, подільною річчю. М. Галянтич зазначає, що господарські будівлі (літні кухні, сараї тощо) є підсобними будівлями і становлять з будником одне ціле. Тому в разі відчуження житлового будинку вони переходять до нового власника разом з будинком, якщо під час укладення договору про відчуження не було обумовлено їх знесення чи перенесення попереднім власником¹⁶.

Садибу не можна віднести до видів житла, оскільки до її складу крім житлового будинку входять земельна ділянка, господарсько-побутові будівлі, наземні і підземні комунікації, багаторічні насадження. Житлом у садибі має визнаватись лише житловий будинок.

Стаття 14.1.129 Податкового кодексу виділяє таке поняття, як об'єкти житлової нерухомості — будівлі відповідно до законодавства віднесені до житлового фонду, дачні та садові будинки.

Під садовим будинком розуміють будинок для літнього (сезонного) використання, який в питаннях нормування площі забудови, зовнішніх конструкцій та інженерного обладнання не відповідає нормативам, установленим для житлових будинків. Дачний будинок — це житловий будинок для використання протягом року з метою позаміського відпочинку.

Як правило, визнання будинку дачним або садовим залежить від того, в якому з кооперативів (дачному чи садовому) він знаходиться, а не від того, для яких цілей він використовується — відпочинку або садівництва.

Згідно із Законом Російської Федерації «Про основи федеральної житлової політики» від 24.12.1992 р., громадяни, які мають житлові будівлі, розміщені на садових і дачних земельних ділянках й відповідають вимогам нормативів, що висуваються до житлових приміщень, мають право переоформити їх як житлові

¹⁶ Галянтич М. Приватно-правове регулювання забезпечення права громадян на житло в Україні // Право України / М. Галянтич. – 2003. – № 7. – С. 71.

будинки і садиби на праві приватної власності (ч. 3 ст. 9). Йдеться про приведення матеріального змісту будівлі у відповідь з юридичним. Це дасть змогу відмежувати дачні, садові будинки, призначені для сезонного відпочинку, від дачних, садових будівель капітального типу, призначених і придатних для постійного в них проживання¹⁷.

Багато дачних або садових будинків є впорядкованими (забезпечені електроенергією, мають тепло-, газо-, водопостачання тощо). У зв'язку з цим поділ вказаних об'єктів нерухомості на дачні чи садові будинки не має особливого значення для цивільного права. Найважливішим є визначення того, чи можна вважати такі будинки житловими¹⁸.

Це питання необхідно вирішувати окремо в кожному випадку. Якщо дачний чи садовий будинок призначений для постійного проживання фізичних осіб, то такі будинки мають визнаватись житловими будинками.

Не існує єдиного поняття квартири, під якою різні нормативні акти розуміють:

- ізольоване помешкання в житловому будинку, призначене і придатне для постійного у ньому проживання (ст. 382 Цивільного кодексу України);

- ізольоване помешкання в житловому будинку, призначене і придатне для постійного у ньому проживання (ст. 14 Податкового кодексу);

- внутрішня ізольована частина будівлі, яка відокремлена від інших суміжних приміщень стінами без прорізів або глухими перегородками, за наявності необхідних підсобних приміщень (кухня, туалет, ванна), а також має самостійний вихід на вулицю, двір, в коридор загального користування або сходову клітку. Квартирою в житлових будинках коридорного типу з окремими кімнатами, що мають вихід у загальний коридор, уважається комплекс кімнат із загальною кухнею для них на кожний бік сходової клітки на кожному поверсі, якщо в них проживають сім'ї та одинаки (п. 1.4 Інструкції з ведення погосподарського обліку в сільських, селищних і міських радах, затверджена Держаним комітетом статистики України від 08.12.2010 № 491).

У ст. 382 Цивільного кодексу України встановлюється, що квартирою є ізольоване помешкання. Поняття «помешкання» вживається у ст. 812 Цивільного кодексу України, в якій зазначається, що предметом договору найму

¹⁷ Пчелинцева Л.М. Жилищные права и льготы граждан в России: Комментарий законодательства и практики с приложением федеральных законов и иных нормативно-правовых актов и документов / Л.М. Пчелинцева, С.В. Пчелинцев. – М.: Норма, 2001. – 944 с.

¹⁸ Воронова О.В. Підстави набуття права власності на житло: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О.В. Воронова. – К., 2005. – С. 35.

житла можуть бути помешкання, зокрема квартира або її частина, житловий будинок або його частина. У Житловому кодексі УРСР (ст. 34, 48, 49, 63 та ін.) використовуються такі поняття, як кімната, житлове приміщення.

Стаття 382 Цивільного кодексу України однозначно відносить квартиру до об'єктів права власності й, враховуючи її матеріальність (ст. 179 Цивільного кодексу України), квартира є річчю. Разом з тим це поняття умовне, оскільки на практиці доволі часто кілька квартир об'єднують в одну. Таке об'єднання може провадитися лише замуруванням вхідних до квартири дверей. Тобто при цьому не виникає нова річ. Головна ознака квартири — це самостійний вихід у коридор (на сходову клітку) будинку чи назовні будинку.

Такий критерій як самостійний вихід має визначальне значення. Пункт 14 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 20 від 22.12.1995 р. «Про судову практику у справах за позовами про захист права приватної власності» встановлює, що квартира, яка є спільною сумісною чи спільною частковою власністю, на вимогу участника (учасників) цієї власності підлягає поділу в натурі, якщо сторонам можливо виділити ізольовані житлові та інші приміщення з самостійними виходами, які можна використовувати як окремі квартири чи переобладнати в такі квартири. Отже, як бачимо, можливість поділу квартири на дві і більше залежить від можливості виділення сторонам ізольованих житлових та інших приміщень із самостійними виходами, які можна використовувати як окремі квартири чи переобладнати в такі квартири.

Ці підходи до поділу квартир є дещо застарілими, враховуючи хоча б той факт, що кімната у комунальній квартирі визначається самостійним об'єктом права власності.

Наприклад, ст. 2 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» до об'єктів приватизації віднесено також і кімнати у квартирах та одноквартирних будинках, де мешкають два і більше наймачів, які використовуються громадянами на умовах найму.

4 вересня 2008 р. був прийнятий Закон України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків», який також виділив специфічні види житла.

Стаття 6 встановлювала право власників приватизованих житлових приміщень (кімнат, житлових блоків) у гуртожитках на допоміжні (нежитлові) приміщення загального користування у цих гуртожитках і обов'язок їх утримання. Відповідно до цієї статті, громадяни, які приватизували житлове приміщення (кімната, кімнати, житловий блок) у гуртожитках, набувають права співласників допоміжних (нежитлових) приміщень загального користування у цьому ж гуртожитку в дольових частках відповідно до розміру приватизованої

ними житлової площі. Редакцію зазначененої статті було змінено. Проте такий об'єкт прав, як житловий блок/секція у гуртожитку все ж такі виділяється у ст. 1.1. закону. Під ними розуміють житлове приміщення, що складається з декількох (двох і більше) житлових кімнат, мешканці яких мають можливість користуватися допоміжними приміщеннями у гуртожитку.

Прийняття цього закону стало підставою для внесення змін до Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду». На сьогодні об'єктами приватизації є квартири багатоквартирних будинків, одноквартирні будинки, житлові приміщення у гуртожитках (житлові кімнати, житлові блоки/секції), кімнати у квартирах та одноквартирних будинках, де мешкають два і більше наймачів. Отже, виділяються нові види житла: житлові приміщення у гуртожитках: житлові кімнати, житлові блоки/секції.

Закон «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» виділяє такі об'єкти нерухомого майна, права на які реєструються у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно: житлові будинки; квартири; приміщення (частини внутрішнього об'єму житлових будинків, будівель, квартир, обмежені будівельними елементами). Отже, як бачимо, закон не виділяє такого виду житла, як кімната.

Цивільний кодекс України виділяє такі поняття, як житловий будинок і багатоквартирні житлові будинки (ч. 2 ст. 382 Цивільного кодексу України), а також житлові будинки, не зазначаючи на кількість квартир в них (ч. 2 ст. 331, 351, 357, 379, 380 Цивільного кодексу та ін.).

На нашу думку, правовий режим багатоквартирного будинків значно відрізняється від житлового будинку садибного типу.

Питання щодо можливості існування багатоквартирного житлового будинку як об'єкта права, яким є житло, нині викликає суперечки серед науковців.

В.В. Вітрянський зазначає, що не можна забувати, що під нерухомим майном розуміються в усіх випадках індивідуально визначені речі. Чинне законодавство не містить спеціальних правил про порядок застосування до нерухомих речей цивільно-правових норм про речі як об'єкти цивільних прав. Тому кожна нерухома річ повинна представляти собою єдиний самостійний об'єкт цивільного права. Якщо за своїми якостями нерухома річ може бути поділеною на декілька самостійних речей, при такому розділі попередня нерухома річ припиняє своє існування, а на її місці утворюються два чи більше самостійних об'єктів права. Реєстрації в цьому випадку підлягає право на кожну нову нерухому річ. У зв'язку з цим із законодавства слід виключити нагадування про будь-які угоди з частиною об'єкта нерухомості, наприклад з частиною підприємства (ст. 132 Цивільного кодексу РФ), з частиною житлового

приміщення (ст. 558 Цивільного кодексу РФ). У відповідних випадках, коли об'єкт нерухомості є неподільною річчю, угоди можуть здійснюватись лише щодо часток у праві загальної власності на цей об'єкт нерухомості, але не з частиною цього об'єкта¹⁹.

Справді, якщо припустити, що багатоквартирний житловий будинок є неподільною річчю, то це унеможливлює виділення в ньому окремих квартир як самостійних окремих об'єктів права власності, оскільки у такому випадку право власності на квартиру мало б розглядатись з погляду спільної часткової власності на будинок. Але у такому випадку були б сумнівними приватизація комунальних квартир і виділення двох об'єктів права: квартири та кімнати.

С.А. Степанов зазначає, що виділення із складної речі її складової частини як самостійного об'єкта призводить до юридичного «зникнення» складної речі чи до її якісних змін, які дають змогу говорити про появу нової речі. Виникнення ж нової речі «з частини іншої речі» є неможливим без юридичного зникнення попереднього матеріального об'єкта й появи нового²⁰.

Визнання ж багатоквартирного житлового будинку об'єктом права власності призводить до того, що одночасно можуть існувати два чи більше власників на одну й ту ж річ — будинок і квартири (кімнати) в ньому. І у цьому специфіка багатоквартирного житлового будинку як складної речі.

У проекті Житлового кодексу України виділяють такі види житла та їх ознаки:

- житло — квартира, кімната у житловому будинку, садибний будинок, житловий блок/секція в гуртожитку, житлові приміщення в нежитлових будівлях, спорудах, призначенні та придатні для постійного проживання людей і прийняті в експлуатацію в установленому порядку;

- житловий будинок — житлова будівля капітального типу, споруджена з дотриманням вимог, установлених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, призначена і придатна для постійного проживання людей та прийнята в експлуатацію в установленому порядку;

- садибний будинок — розташований на присадибній земельній ділянці малоповерховий житловий будинок, призначений для постійного проживання людей та ведення підсобного (садибного) господарства;

- малоповерховий житловий будинок — одно-, дво- або триповерховий житловий будинок;

¹⁹ Витрянский В. Пути совершенствования законодательства о недвижимом имуществе / В. Витрянский // Хозяйство и право. – 2003. – № 6. – С. 6.

²⁰ Степанов С.А. Недвижимое имущество в гражданском праве / С.А. Степанов. – М.: Статут, 2004. – С. 40–41.

– багатоквартирний будинок — житловий будинок, що складається з трьох і більше квартир, має інженерні системи, що обслуговують більше однієї квартири;

– житло спільногоВикористання — житлові приміщення, що складаються з двох і більше ізольованих кімнат, квартир, житлових блоків/секцій, які перебувають відокремлено у власності (співласності) або у наймі (оренді) двох осіб і більше;

– житлова будівля — капітальна споруда, яка складається з несучих і огорожувальних або сполучених (несучо-огорожувальних) конструкцій, що утворюють наземні та підземні приміщення, призначені для проживання або перебування людей, а також для розміщення устаткування, майна чи обладнання. До житлових будівель належать садибні, багатоквартирні житлові будинки, гуртожитки всіх видів і житлові комплекси;

– житлова кімната — частина одноквартирного будинку або садибного будинку чи квартири, призначена для використання як місце безпосереднього мешкання людей;

– житлове приміщення — приміщення, призначене і придатне для постійного проживання в ньому людей (квартира, кімната, житловий блок/секція, садибний будинок, житлове приміщення в нежитловій будівлі чи споруді);

– квартира — ізольоване помешкання в житловому будинку, призначене та придатне для постійного проживання в ньому людей, що крім житлової кімнати (кімнат) включає підсобні приміщення: кухню, ванну кімнату (душову), вбиральню (або суміщений санузол), коридор (передпокій) тощо.

З такою класифікацією навряд чи можна погодитися однозначно, оскільки:

– кімната розташована не у житловому будинку, а у квартирі;

– не у всіх квартирах існують такі приміщення, як підсобні, кухня, ванна кімната (душова) тощо;

– ознакою садибного будинку навряд чи може бути малоповерхівість (максимально три поверхи) та його призначеність для ведення підсобного (садибного) господарства;

– визнання багатоквартирним будинком лише того, що складається з трьох і більше квартир, ставить питання про правовий режим таких будинків, в яких існує дві квартири, оскільки такі будинки зазвичай мають також приміщення і майно, яке є спільною власністю власників квартир;

– спільною ознакою житлової кімнати і житлового приміщення є те, що вони призначені для використання як місце безпосереднього мешкання людей чи для постійного проживання в ньому людей. Тому постає питання про необхідність виділення таких видів житла.

Стаття 379 Цивільного кодексу України виділяє й якісні ознаки житла,

відносячи до нього призначеність і придатність для постійного проживання.

У науковій літературі вчені виділяють й інші ознаки житла. Є.О. Мічурін, порівнюючи житло з іншими видами нерухомості, зазначає, що житло використовують саме для проживання, що підтверджує ст. 6 Житлового кодексу України. Отже, житло необхідно виділити як особливий підвід нерухомого майна з встановленим щодо нього специфічним правовим режимом²¹. «Житло — це квартири багатоквартирних будинків, одноквартирні будинки, кімнати в квартирах чи одноквартирних будинках, а також інші приміщення, призначені для постійного або тимчасового проживання людей, що завершені будівництвом та віднесені в установленому порядку до житлового фонду»²².

Є.О. Мічурін виділяє такі ознаки житла.

Перша ознака — житлом є певне приміщення. Будь-якому житлу в об'єктивному сенсі властиве те, що це певна будівельна споруда чи її частина. Вона має стіни, перекриття, підлогу, стелю, дах. Більше того, житло — це споруда капітального типу, що зумовлено певними санітарними та технічними нормами, які висуваються до житла. Безперечно, що особа, яка проживає у чистому полі, може вважати його своїм житлом. Однак це суб'єктивне поняття житла, воно не охоплюється правовим регулюванням.

Другою ознакою житла є те, що це не будь-яке приміщення, а саме призначене для постійного чи тимчасового проживання людей. Основна відмінність житла від нежитлових будівель полягає в різному їх призначенні. Перші призначені для постійного чи тимчасового проживання громадян (ст. 6 Житлового кодексу України, ст. 383 Цивільного кодексу України). Другі використовуються для потреб промислового характеру як об'єкти інфраструктури, адміністративні заклади тощо. Призначення будь-якої будівлі визначається у технічному паспорті будівлі чи споруди, що ведеться за даними технічної інвентаризації. До житла через його призначення висувають спеціальні вимоги щодо санітарно-технічного стану. У разі порушення стану житла і неможливості його відновлення таке житло підлягає зносу чи переведенню в нежитловий фонд. Житло завжди має цільове призначення. Воно призначене для проживання людей.

Третя ознака житла полягає в тому, що споруда повинна бути завершеним будівництвом. Якщо споруда не є завершеною будівництвом, то це ще не житло,

²¹ Мічурін Є. Особливості правового режиму житла та його співвідношення з іншими видами нерухомого майна / Є. Мічурін // Право України. – 2002. – № 11. – С. 93.

²² Мічурін Є.О. Цивільний договір як один із засобів реалізації права на житло: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.03 / УВС МВС. – Х., 2000. – С. 3; Мічурін Є.О. Поняття житла та його ознаки / Є.О. Мічурін, С.А. Сліпченко, О.В. Соболєв // Житлове право України. – Х.: ЭСПАДА, 2001. – С. 29–31.

а незавершений будівництвом об'єкт. Про те, що будівництво є завершеним, зокрема, свідчить акт державної комісії про прийняття споруди в експлуатацію.

Четверта ознака житла — приміщення повинно бути у встановленому порядку віднесено до житлового фонду. Про це свідчить інвентаризаційна справа, яка ведеться на кожен з об'єктів житлового фонду. Крім того, у витягу з реєстру, що є одним із необхідних документів при відчуженні житла, вказується, чи нерухомість, віднесена до житлового фонду. Стаття 4 Житлового кодексу України встановлює, що житлові будинки, а також житлові приміщення в інших спорудах, які знаходяться на території нашої країни, створюють житловий фонд. До житлового фонду не входять нежитлові приміщення у житлових будинках, призначенні для торгівельних, побутових й інших потреб непромислового характеру²³.

На думку М. Скаржинського, поняття житла слід розглядати у вузькому та широкому значеннях. Житло у вузькому розумінні — це призначений для постійного проживання і визначений цивільним правом різновид нерухомого майна як складова частина загальноправового, конституційного інституту житла у вигляді обраного місця, адресно-географічні координати якого визначають приміщення, спеціально призначене для вільного проживання людини, яке становить поняття «житло» в широкому розумінні²⁴.

Л. Лічман зазначає, що відмінність житлового приміщення від нежитлового полягає в наявності чи відсутності певних умов: технічних, територіально-просторових, санітарно-гігієнічних та ін. Житловими приміщеннями може бути (крім окремого будинку, частини будинку, квартири, кімнати в комунальній квартирі, гуртожитку) відособлена кімната в нежитловому будинку, що відповідає всім установленим нормам і правилам житлових умов. Такі місця, як прихожа, веранда, балкон, житловими приміщеннями бути не можуть, оскільки не відповідають переліченим нормам і правилам. Разом із тим зазначені місця (прихожа, веранда тощо), які знаходяться в безпосередньому зв'язку з житловим приміщенням (наприклад, житлова кімната), можуть і повинні відноситись до поняття «житло». Це пов'язано з тим, що належне функціонування житла нерозривно пов'язане як з житловим приміщенням, так і з його необхідними частинами й атрибутами (веранда, кухня,

²³ Мічурін Є.О. Правочини з житлом. Науково-практичний посібник / Є.О. Мічурін. – Х.: Юрсвіт, 2005. – С. 25.

²⁴ Скаржинський М. Поняття житла в цивільному праві України / М. Скаржинський // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 9. – С. 76.

балкон тощо), що належать до приміщень нежитлового характеру²⁵.

Пленум Верховного Суду України в п. 30 Постанови від 25 грудня 1992 р. № 12 «Про судову практику в справах про корисливі злочини проти приватної власності» визначив житло як приміщення, призначене для постійного чи тимчасового проживання людей (приватний будинок, квартира, кімната в готелі, дача, садовий будинок тощо), а також ті його складові частини, які використовують для відпочинку, зберігання майна або задоволення інших потреб людини (балкони, веранди, комори тощо). Не можуть визнаватися житлом приміщення, що не призначені й не пристосовані для постійного чи тимчасового проживання (відокремлені від житлових будівель погреби, гаражі, інші будівлі господарського призначення)²⁶.

З погляду цивільного права, не можуть вважатися житлом окрім виробничі приміщення, вагончики, підвали, гаражі, збірно-роздільні, пересувні, контейнерні та інші підсобні споруди, а також приміщення, призначені для тимчасового (готель, лікарня) або недобровільного (в'язниця) перебування особи²⁷.

Такі різні думки щодо поняття і ознак житла свідчать про відсутність як у законодавстві, так і на практиці єдиної концепції визначення поняття житла.

Придатність житла для постійного проживання як ознака житла — об'єкта цивільних прав — є властивістю змінною.

Статтею 7 чинного Житлового кодексу УРСР встановлюється, що періодично, у строки, встановлювані Радою Міністрів Української РСР, провадиться обстеження стану житлових будинків державного і громадського житлового фонду. Непридатні для проживання житлові будинки і житлові приміщення переобладнують для використання в інших цілях або такі будинки зносять за рішенням виконавчого комітету обласної, міської (міста республіканського підпорядкування) Ради народних депутатів. Непридатні для проживання житлові приміщення в будинках ЖБК можуть бути переобладнані в нежитлові за рішенням загальних зборів членів кооперативу, затвердженим виконавчим комітетом районної, міської, районної в місті Ради народних депутатів. Порядок обстеження стану житлових будинків з метою встановлення їх відповідності санітарним і технічним вимогам й визнання житлових будинків і житлових приміщень непридатними для проживання визначається Положенням

²⁵ Лічман Л. Поняття «житло» і його цивільно-правове значення / Л. Лічман // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 11. – С. 21.

²⁶ Пункт 30 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про корисливі злочини проти приватної власності» від 25 грудня 1992 року № 12.

²⁷ Гражданский кодекс Украины. Комментарий; под общ. ред. Е.О. Харитонова, О.М. Калитенко. – Х., 2004. – Т. 1. – С. 588–589.

про порядок обстеження стану житлових будинків з метою встановлення їх відповідності санітарним і технічним вимогам та визнання житлових будинків і житлових приміщень непридатними для проживання, затвердженим Постановою Ради Міністрів Української РСР від 26 квітня 1984 р. № 189²⁸.

Відповідно до ст. 8 Житлового кодексу України, переведення придатних для проживання житлових будинків і житлових приміщень у будинках державного і громадського житлового фонду (ст. 4, 5) у нежитлові допускається у виняткових випадках за рішенням виконкому обласної, міської (у містах республіканського підпорядкування) ради (ч. 2 ст. 7).

На сьогодні виникає парадоксальна ситуація щодо визнання непридатними для проживання житлових приміщень та їх подальшого використання, у тому числі й для передачі на умовах договору найму житла. Справа в тому, що відповідно до п. 2 ст. 2 Закону України «Про приватизацію житлового фонду» в редакції 1992 р. не підлягали приватизації квартири, віднесені у встановленому порядку до непридатних для мешкання. 22 лютого 1994 р. у цю статтю внесено зміни і зазначене вище правило було замінено на заборону приватизації лише квартир і будинків, які перебувають в аварійному стані (в яких неможливо забезпечити безпечне проживання людей). Це ставить під сумнів таку ознаку житла, як придатність для проживання.

Вважаємо, що у сучасних умовах придатність для проживання не може бути істотною та обов'язковою умовою для проживання, оскільки законодавством України не заборонено проживати у такому житлі. А отже, навіть у разі визнання житла непридатним для проживання такий об'єкт нерухомості не втрачає правового режиму житла.

²⁸ Положення про порядок обстеження стану житлових будинків з метою встановлення їх відповідності санітарним і технічним вимогам та визнання житлових будинків і житлових приміщень непридатними для проживання, затвердженим постановою Ради Міністрів Української РСР від 26 квітня 1984 р. № 189 // ЗП УРСР. – 1984. – № 5. – Ст. 31.

* * *

Таким чином, з вищепереліченого можна зробити такі висновки:

1. Цивільний кодекс повинен встановити вичерпний перелік видів житла, виділивши такі його види, як житловий будинок, квартира і кімнати.

2. Необхідним є визнання самостійним об'єктом права власності багатоквартирного будинку.

3. Виділення таких видів житла, як житлове приміщення, житлова секція/блок, помешкання, котедж, садиба, недоцільно.

4. Доцільним є надання права власникам дачних і садових будинків змінювати правовий режим цих будинків й визнавати їх житловими.

5. Надання права на приватизацію непридатного для проживання житла дало підставу для висновку про те, що така ознака житла, як «придатність для проживання», втрачає сенс.

6. Потрібно виділити особливий вид квартир — комунальна квартира, у якій спільні елементи квартири (коридори, кухні ванни) тощо є спільною частковою власністю власників кімнат. Водночас недоцільно виділяти такі види житла, як житлова секція чи житловий блок.

2.2. Інвестиційне будівництво житла

За роки незалежності України в житловому будівництві сталися радикальні зміни. Основну роль стали відігравати приватні інвестори та індивідуальні забудовники.

Залежно від характеру виникнення прав, у цивільному праві виділяють первісні та похідні підстави набуття права власності на житло.

Останніми роками почався активний розвиток іпотечного житлового кредитування, створилася система нормативних актів, які регулюють ці відносини.

Незважаючи на створення основ функціонування ринку житла, зокрема проведення масової приватизації, розвиток інвестиційного будівництва придбання, приватне будівництво й наймання житла з використанням ринкових механізмів на практиці поки доступні лише обмеженому колу громадян з високим рівнем доходів.

Основними причинами низького платоспроможного попиту на житло є нерозвиненість інститутів довгострокового житлового кредитування, інфраструктури ринку житла й іпотечного житлового кредитування, а також високий рівень ризиків і витрат на цьому ринку. Ризики у приватному інвестуванні в житло пов'язані з недосконалістю розроблення правових гарантій набуття права власності на житло, зі складними механізмами залучення банків, страхових компаній у ці процеси, що не сприяє зменшенню вартості житла.

З метою підвищення доступності житла для населення потрібно забезпечити умови для розвитку системи іпотечного житлового кредитування й інших механізмів розширення платоспроможного попиту, системи рефінансування іпотечних житлових кредитів і ринку іпотечних цінних паперів, сприяння їх оборотоздатності.

Особливо важливим на сьогодні є завдання зменшення вартості житла. Це може бути досягнуто зменшенням посередників у фінансування житла, які повинні залучатися до організації управління коштами у будівництво житла лише на умовах гарантування ними набуття у власність житла інвесторами.

Особливо потребує перегляду правове регулювання інвестиційного будівництва. Його метою має стати: відмова від надання преференцій окремим групам будівельних компаній, гарантування прав інвесторів; створення юридичних осіб, метою яких є колективне інвестування у житлове будівництво (ЖБК, товариства забудовників); створення житлових ощадних інститутів.

Прикладом «особливого ставлення» до окремих будівельних компаній стало прийняття органами влади цілої низки нормативних актів, які регулювали інвестиційні відносини з участю холдингової компанії «Київміськбуд».

27 червня 1999 р. був прийнятий Указ Президента України № 735 «Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії «Київміськбуд»²⁹, який з метою відпрацювання нових організаційних форм та економічних механізмів стимулювання житлового будівництва і розширення можливостей соціального забезпечення громадян України передбачав проведення у період з 1 липня 1999 р. до 1 січня 2001 р. в м. Києві на базі холдингової компанії «Київміськбуд» економічного експерименту щодо стимулювання розвитку житлового будівництва із залученням коштів громадян і суб’єктів підприємницької діяльності на довгострокові житлові ощадні вклади з наступним їх спрямуванням на довгострокове кредитування будівництва житла для населення під заставу цього житла та розширення можливостей соціального забезпечення громадян України за рахунок доходів за довгостроковими житловими ощадними вкладами.

Указ передбачав залучення банком коштів населення на житлові ощадні вклади та спрямування коштів, залучених на житлові ощадні рахунки, виключно на довгострокове кредитування будівництва житла для населення під заставу цього житла. На виконання цього указу Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України наказом № 247 від 08 жовтня 1999 р., зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 15 жовтня 1999 р. за № 705/3998, затвердив «Положення про порядок залучення і використання коштів на фінансування житлового будівництва та додаткове соціальне забезпечення громадян України в рамках експерименту».

Цим положенням передбачалось, що банк акумулює кошти, що надходять від вкладників, і на підставі договорів цивільно-правового характеру за рахунок вкладів надає кредити громадянам для нового будівництва в будинках, спорудження яких веде холдингова компанія «Київміськбуд». Гарантією повернення вкладів і сплати відсотків є застава майнових прав на житло. 20 квітня 2000 р. Верховною Радою був прийнятий Закон України «Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії «Київміськбуд»³⁰, який практично повторював текст Указу Президента від 27 червня 1999 р. № 735, однак термін проведення експерименту був збільшений до 1 січня 2006 р. і кошти, отримані від населення, залучалися вже не на ощадні житлові вклади, а на пенсійні вклади.

²⁹ Офіційний вісник України. – 1999. – № 27 від 23.07.1999 р.

³⁰ Закон України «Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії “Київміськбуд”» // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 30. – Ст. 237.

Законом України «Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії «Київміськбуд», як і Указом Президента від 27 червня 1999 р. № 735, передбачалось створення Будівельної палати м. Києва як галузевої торгово-промислової палати. 7 лютого 2002 р. була прийнята нова редакція цього закону, відповідно до якої, були змінені основні положення експерименту³¹. Нова редакція передбачила залучення уповноваженими банками коштів населення у так звані фонди банківського управління (ФБУ), які закон визначив як грошові кошти учасників ФБУ, передані у довірче управління уповноваженому банку та об'єднані ним у єдиний майновий комплекс. ФБУ не є юридичною особою.

Експеримент холдингової компанії «Київміськбуд» триває понад 10 років. Фактично для нашої держави такий тривалий термін не може бути експериментом, тим більше для однієї юридичної особи.

15 грудня 2005 р. Верховною Радою були внесені доповнення до ст. 4 Закону України «Про інвестиційну діяльність», якими встановлено, що об'єктами інвестиційної діяльності не можуть бути об'єкти житлового будівництва, фінансування спорудження яких здійснюється з використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, у тому числі в управління. Інвестування та фінансування будівництва таких об'єктів може здійснюватися виключно через фонди фінансування будівництва, фонди операцій з нерухомістю, інститути спільного інвестування, недержавні пенсійні фонди, які створені та діють відповідно до законодавства, а також через випуск безпроцентних (цільових) облігацій, за якими базовим товаром виступає одиниця такої нерухомості³².

Таким чином, законодавством заборонено залучення коштів населення та підприємств на будівництво житла безпосередньо будівельними організаціями і може здійснюватися виключно через фінансові установи за наявності дозволу на здійснення фінансової діяльності.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», фінансові установи створюють ФФБ, метою якого є отримання довірителями ФФБ у власність житла та фонди операцій з нерухомістю (ФОН), метою якого є отримання доходу власниками сертифікатів цього ФОН, в тому числі участю

³¹ Закон України «Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії “Київміськбуд”» // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 29. – Ст. 191.

³² Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 13. – Ст. 110.

спільного інвестора ФОН у ФФБ. Право на створення ФФБ має фінансова установа, статутний капітал якої становить не менше 1 млн євро, який повинен бути повністю сплачений виключно грошовими коштами до початку залучення коштів від установників управління майном.

Якщо припустити, що вартість будівництва багатоквартирного будинку набагато перевищує статутний капітал фінансової установи, то такі вимоги до статутного капіталу не мають ні якого сенсу.

Відповідно до ст. 9 цього закону, договір між забудовником та управителем ФФБ обов'язково має містити зобов'язання забудовника після закінчення будівництва передати об'єкти інвестування у власність довірителям ФФБ на умовах цього закону та правил ФФБ. Із зазначеного випливає, що право власності на об'єкт виникає у забудовника. Вважаємо, що первинним власником об'єкта має бути інвестор, майнові права на який повинні бути зареєстровані.

За кожним об'єктом будівництва забудовник або його підрядник у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, зобов'язаний укласти із страховиком, який визначається управителем та є членом Будівельного страхового пулу, договір обов'язкового страхування будівельно-монтажних робіт на весь час спорудження об'єкта будівництва — на користь управителя як довірчого власника та на гарантійний термін від ризиків його пошкодження або знищення внаслідок техногенних аварій і природних явищ — на користь інвестора. Таким чином, для страхування ризиків має бути створений страховий пул, а отже, це ще один фактор для подорожчання вартості будівництва.

Кабінет Міністрів України прийняв Постанову від 17 червня 2009 р. № 629 «Про затвердження Порядку укладення договорів обов'язкового страхування будівельно-монтажних робіт». Предметом договору страхування є будівельно-монтажні роботи, що страхуються на весь час будівництва об'єкта.

Постановою Кабінету Міністрів від 22 липня 2009 р. № 805 затверджено порядок і правила обов'язкового страхування майнових ризиків за договором про участь у ФФБ відповідно до Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю». Предметом договору обов'язкового страхування майнових ризиків є майнові інтереси страхувальника, пов'язані з виконанням умов договору про участь у фонді. Відповідно до п. 6 порядку, страхувальник укладає договір обов'язкового страхування одночасно з договором про участь у фонді. Виникає закономірне питання, як можна одночасно укладати такі договори?

Відповідно до п. 10 цього порядку, максимальний страховий тариф не повинен перевищувати одного відсотка страхової суми, визначеної договором обов'язкового страхування. Розмір страхового платежу, який підлягає внесенню

згідно з договором обов'язкового страхування, визначається шляхом множення страхової суми на страховий тариф. Страховий платіж вноситься одноразово. Отже, wartість будівництва збільшується на суму страхового платежу, який вносить одноразово, незважаючи на те, що загалом страхуються події, які можуть виникнути вже після закінчення будівництва, зокрема порушення строків введення в експлуатацію.

Стаття 10 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» встановлює, що виконання зобов'язань забудовника за договором, укладеним між ним і управителем фонду, забезпечується встановленням іпотеки. Предметом іпотеки за іпотечним договором можуть бути майнові права на нерухомість, яка є об'єктом будівництва, або, за згодою управителя, об'єкт незавершеного будівництва, або інше нерухоме майно, яке належить забудовникові на праві власності. Іпотечний договір має бути укладений у письмовій формі та нотаріально посвідчений відповідно до закону. Це також призводить до подорожання вартості будівництва, оскільки потрібно сплачувати державне мито та оплачувати послуги нотаріуса. У цьому випадку доцільніше реєструвати майнові права інвестора на отримання у власність об'єкта інвестування у БТІ.

Зазначена норма передбачає, що за кожним об'єктом будівництва забудовник і управитель укладають: договір уступки майнових прав на нерухомість, яка є об'єктом будівництва, з відкладальними умовами; договір доручення з відкладальними умовами, за яким управителю в разі порушення забудовником умов договору доручається виконувати функції забудовника, у тому числі шляхом передоручення цих функцій іншим особам. При цьому забудовник на час дії договору має право надавати безвідкличну довіреність управителю на право делегування третім особам функцій забудовника в разі порушення останнім умов договору з управителем. Така складна конструкція відносин, які складаються між забудовником і управителем, не може не викликати критику. По-перше, навіщо укладати договір уступки майнових прав, якщо є можливість відчужувати такі майнові права? По-друге, якщо укладається договір доручення, то у довірителя (управителя) не може виникнути право на забудову, оскільки таке право виникає лише у особи, яка має права на земельну ділянку. Крім того, за договором доручення довіритель зобов'язаний виконувати правові дії, а не фактичні по забудові.

Стаття 10-1 вищенаведеного закону встановлює, що майнові ризики за договором про участь у ФФБ підлягають обов'язковому страхуванню відповідно до Закону України «Про страхування». До них відносяться несвоєчасне введення

в експлуатацію об'єкта будівництва та/або об'єкта інвестування; невідповідність технічних характеристик об'єкта будівництва та/або об'єкта інвестування, а також обладнання, яке встановлюється на об'єкті інвестування для подальшої передачі у власність довірителя, умовам договору або проектної декларації, вимогам державних стандартів, норм і правил; невиконання, неналежне або несвоєчасне виконання робіт на об'єкті будівництва та/або об'єкті інвестування, передбачених договором про участь у фонді фінансування будівництва; відсутність технічної документації (паспортів, сертифікатів, гарантійних документів) на обладнання, яке встановлюється на об'єкті інвестування для подальшої передачі у власність довірителя; ненадання управителем довірителю інформації, передбаченої правилами фонду чи договором про участь у ФФБ, що призвело до завдання шкоди довірителю або спричинило виникнення додаткових зобов'язань довірителя перед управителем. Страхування таких ризиків не може не призвести до подорожчання вартості будівництва житла, оскільки таке страхування є обов'язковим.

ФФБ може бути двох видів — ФФБ виду А і ФФБ виду Б. Для ФФБ виду А поточну ціну вимірної одиниці об'єкта будівництва, споживчі властивості об'єктів інвестування та об'єкта будівництва, коефіцієнти поверху та комфортності визначає забудовник, при цьому він бере на себе ризик щодо недостатності залучених коштів на спорудження об'єкта будівництва й зобов'язаний своєчасно ввести його в експлуатацію відповідно до проектної документації та проектної декларації, виконати усі необхідні роботи для дотримання технічних характеристик об'єктів інвестування та об'єкта будівництва, визначених у проектній декларації, незалежно від обсягу фінансування.

Для ФФБ виду Б — забудовник бере на себе зобов'язання дотримуватися вимог управителя щодо споживчих властивостей об'єктів інвестування та об'єкта будівництва, здійснювати спорудження об'єктів будівництва без порушення графіків будівництва і відповідно до проектної документації та проектної декларації, в межах загальної вартості будівництва, погодженої з управителем, та своєчасно ввести їх в експлуатацію і виконати усі необхідні роботи для дотримання технічних характеристик об'єктів інвестування та об'єкта будівництва, визначених у проектній декларації, у разі виконання управителем графіка фінансування будівництва. Управитель визначає поточну ціну вимірної одиниці об'єкта будівництва, коефіцієнти поверху і комфортності та бере на себе ризик щодо недостатності залучених коштів на спорудження об'єкта будівництва. При здійсненні управління ФФБ виду Б для покриття ризику недостатності залучених коштів на спорудження об'єкта будівництва

управитель може укласти з визначенням ним страховиком договір страхування такого комерційного ризику. Отже, це знову призведе до подорожчання будівництва.

Управитель зобов'язаний укласти договір із забудовником, у якому передбачив забезпечення виконання зобов'язань забудовника за договором з управителем. Договір має відповідати вимогам законодавства. Проектна документація і кошторис на будівництво повинні бути оформлені відповідно до вимог чинного законодавства України. Отже, спочатку укладаються договори із забудовником, а вже потім отримується дозвіл Держфінпослуг.

Стаття 14 цього закону передбачає, що фізична або юридична особа є довірителем ФФБ за умови передачі коштів в управління управителю ФФБ та укладання з управителем ФФБ договору про участь у ФФБ. Однак виникнення права довірчої власності можливе на підставі договору управління, істотні умови якого повинні відповідати Цивільного кодексу.

Зазначена норма передбачає, що після введення об'єкта будівництва в експлуатацію управитель може продовжити укладання договорів про участь у ФФБ із закріпленим об'єктів інвестування за довірителями до моменту отримання письмової вимоги забудовника повернути йому майнові права на об'єкти інвестування, які не передані довірителям, а забудовник зобов'язаний прийняти від управителя такі майнові права. Отже, управитель не несе ні яких ризиків за те, що не залучив інвесторів до ФФБ.

Стаття 15 цього закону регулює відносини щодо закріплення за довірителем об'єкта інвестування та умови передачі коштів в управління управителю ФФБ. Ця норма встановлює, що під час укладення договору про участь у ФФБ довіритель обирає конкретний об'єкт інвестування з переліку незакріплених за іншими довірителями об'єктів інвестування, що є у пропозиції управителя. Цей об'єкт інвестування управитель має закріпити за довірителем на умовах правил ФФБ. При внесені коштів довірителем до ФФБ управитель зобов'язаний закріпити за довірителем відповідну кількість вимірних одиниць об'єкта інвестування за поточною ціною вимірної одиниці цього об'єкта інвестування та одночасно внести відповідну інформацію до системи обліку прав вимоги довірителів ФФБ. Право вимоги на відповідну кількість вимірних одиниць об'єкта інвестування виникає у довірителя з моменту передачі коштів в управління управителю ФФБ. Облік довірителів і належних їм прав вимоги управитель веде у системі обліку прав вимоги довірителів відповідного ФФБ. Така система ведення права інвесторів не може не викликати критику, оскільки вона формальна, через те що такий облік веде особа, яка має майновий інтерес.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», при закріпленні об'єкта інвестування за довірителем: довіритель бере на себе зобов'язання щодо подальшого внесення коштів до ФФБ, а управитель вилучає цей об'єкт з переліку об'єктів інвестування, що є у пропозиції управителя, для виключення можливості закрілення цього об'єкта за іншим довірителем і за умови виконання довірителем своїх зобов'язань за договором про участь у ФФБ зобов'язується включити довірителя до переліку довірителів, яким забудовник у подальшому зобов'язаний передати у власність закріплені за ними об'єкти інвестування.

Визначаючи механізми залучення коштів та отримання житла у власність, Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» не врегульовує питання ані підстав, ані моменту виникнення права власності на новозбудоване житло, зокрема квартиру. Закон встановлює лише порядок оформлення документів на підтвердження права власності на житло довірителя ФФБ.

Встановлення в цьому законі системи реєстрації за довірителем об'єктів інвестування покликане виключити в подальшому можливість виникнення прав вимоги у декількох довірителів на один і той самий об'єкт інвестування. Однак не можна не звернути увагу, що таке закрілення провадиться самим управителем, як це і відбувалось раніше, що призводило до названих вище проблем. Тому вчені пропонують встановити державну реєстрацію договорів про участь у ФФБ, а набуття чинності такими договорами лише після державної реєстрації.

Незалежно від того, який договір є підставою виникнення права власності на житло — інвестиційний договір або договір на довірче управління коштами довірителів фінансовими установами, головним є закрілення прав інвесторів на набуття права власності на житло через систему реєстрації не фінансовою установою, яка є управителем інвестиційних коштів, а державним органом. У Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обмежень потрібно реєструвати: права забудовника на будівництво житлового будинку, право інвестора на отримання у власність житла у будинку, який будує забудовник. Реєстрацію прав інвестора на отримання у власність житла, яке будує забудовник, фактично можна вважати обтяженням прав забудовника як особи, яка володіє земельною ділянкою на праві власності чи оренди та має право на набуття права власності на житловий будинок, який будується на цій земельній ділянці.

Стаття 21 вищенаведеного закону встановлює, що за здійснення таких послуг довіритель сплачує управителю ФФБ винагороду в порядку, визначеному у

договорі про участь у ФФБ, у розмірі: за оформлення зміни об'єкта інвестування — у розмірі не більше 1 % від вартості закріплених за довірителем вимірних одиниць об'єкта інвестування за поточною ціною на день подання заяви про оформлення операції зміни об'єкта інвестування; за оформлення уступки права вимоги за договором про участь у ФФБ третім особам — у розмірі не більше 5 % від вартості закріплених за довірителем вимірних одиниць об'єкта інвестування за поточною ціною на день подання заяви про оформлення операції уступки права вимоги за договором про участь у ФФБ; оформлення відмови довірителя від участі у ФФБ — у розмірі не більше 5 % від вартості закріплених за довірителем вимірних одиниць об'єкта інвестування за поточною ціною на день подачі заяви про відмову довірителя від участі у ФФБ. Встановлення таких критеріїв для оплати послуг управителя є невиправдано високою.

Постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2009 р. № 759 затверджений Порядок реєстрації проектної декларації. Він розроблений відповідно до Законів України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» та «Про планування і забудову територій» і встановлює процедуру реєстрації проектної декларації. Відповідно до п. 2 порядку, забудовник у разі спорудження об'єктів житлового будівництва, фінансування спорудження яких здійснюється з використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, зобов'язаний зареєструвати проектну декларацію, яка містить інформацію про забудовника, підрядну організацію, управителя фонду фінансування будівництва, об'єкт будівництва і об'єкти інвестування. Реєстрацію проектної декларації проводить Держархбудінспекція та її територіальні органи (далі — інспекція). У зв'язку з цим постає закономірне питання, навіщо реєструвати проекти і декларацію лише забудовниками, які залучають кошти фізичних та юридичних осіб. У чому сенс такої реєстрації?

Суттєвою перешкодою розвитку житлового будівництва залишається обмеженість можливостей забезпечення земельними ділянками у великих містах громадян, які мають на меті побудувати житло.

Варто звернути увагу на відсутність системного регулювання видів способів набуття і припинення права власності на житло. Тому необхідно прийняти Закон України «Про приватний житловий фонд», який також має врегулювати й інші відносини, про які йтиметься нижче.

Найефективнішою формою виконання державою зобов'язань із забезпечення громадян житлом за рахунок коштів державного і комунального бюджетів може стати надання субсидій на придбання житла та/чи земельної

ділянки для його будівництва, капітального ремонту з використанням механізму цінних паперів, які випускаються державою і територіальною громадою.

Головною перспективою розвитку житлових відносин є забезпечення житлових потреб громадян без суттєвої участі держави і залучення значних обсягів бюджетних коштів. Житлову сферу мають фінансувати лише органи місцевого самоврядування.

Функціями держави мають бути правове регулювання житлових відносин, забезпечення реєстрації прав на нерухомість, встановлення технічних вимог у житловому будівництві, житлово-комунальному комплексі, визначення основних зasad містобудування. Метою фінансової політики у житловому секторі економіки — спрямування коштів державного бюджету через місцеві бюджети на забезпечення житлом окремих категорій громадян відповідно до Закону України «Про житлові пільги». У зв'язку з цим потрібно проревізувати чинне законодавство України та визначити основні категорії громадян, які матимуть право на отримання житлових пільг, процедури їх надання, ведення єдиного державного реєстру осіб, які мають такі пільги.

Забезпечення умов для приватного житлового будівництва має стати виключною функцією органів місцевого самоврядування.

У сфері виконання державних зобов'язань із забезпечення житлом категорій громадян, встановлених законом, необхідно конкретизувати зобов'язання держави щодо забезпечення житлом і поліпшення житлових умов установлених законодавством категорій громадян і прискорити темпи їх виконання; підвищити ефективність механізмів реалізації державних зобов'язань.

Право власності на житло виникає з моменту набуття права власності на житло як нерухомість. З огляду на це необхідно доповнити ст. 11 Цивільного кодексу України нормою про те, що права на майно, які потребують державної реєстрації, виникають з моменту державної реєстрації відповідного права, якщо інше не встановлено законом³³.

Формування та розвиток приватного житлового фонду має бути визнано пріоритетом державної житлової політики.

Сучасна система законодавства про житлову кооперацію включає:

- Житловий кодекс УРСР;
- Постанову Ради Міністрів УРСР від 28 жовтня 1982 р. «Про житлово-будівельну кооперацію»³⁴;
- Постанову Ради Міністрів СРСР від 5 липня 1985 р. «Про додаткові

³³ Воронова О.В. Підстави набуття права власності на житло: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О.В. Воронова. – К., 2005. – С. 9.

³⁴ СП УССР. – 1982. – № 11. – Ст. 90.

- заходи з будівництва молодіжних житлових комплексів і кооперативних житлових будинків для молоді»³⁵;
- Примірний статут ЖБК³⁶;
 - Правила обліку громадян, які бажають вступити до ЖБК³⁷;
 - Постанова Ради Міністрів СРСР від 31 березня 1988 р. «Про заходи з прискорення розвитку житлової кооперації»³⁸.

Скасування Закону України «Про власність» поставило питання про набуття у власність квартир членами ЖБК і житлових кооперативів. Відповідно до ст. 384 Цивільного кодексу України, ЖБК є суб'єктом права власності на житловий будинок, а після викупу квартири член кооперативу набуває право власності на неї. Застосування такої норми у сучасних умовах є досить проблематичним, оскільки насамперед не зрозуміло, яким чином ЖБК набуде право власності на житловий будинок, якщо кошти на його будівництво надають члени кооперативу. Кредитування ЖБК для будівництва є досить проблематичним, оскільки кооперативу потрібно буде укладати договори іпотеки на весь житловий будинок, що, на наш погляд, є неможливим. Тому ст. 384 Цивільного кодексу підлягає скасуванню.

Щодо житлового будівництва, то на сьогодні не існує спеціального законодавчих актів, які регулюють порядок індивідуального і багатоквартирного житлового будівництва.

18 липня 2007 р. Кабінетом Міністрів прийняте розпорядження № 536-р «Про ухвалення Концепції Містобудівного кодексу України». У концепції зазначається, що з прийняттям у 1992 р. Закону України «Про основи містобудування» закладено законодавчі засади містобудівної діяльності в Україні, насамперед формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення сталого розвитку населених пунктів. На розвиток загальних норм зазначеного закону прийнято Закони України «Про планування і забудову територій», «Про Генеральну схему планування території України», «Про архітектурну діяльність», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» та інші, які разом з відповідними підзаконними актами фактично утворили окрему галузь національного

³⁵ СП СССР. – 1985. – № 22. – Ст. 111.

³⁶ Постанова Ради Міністрів УРСР від 30.04.1985 р. № 186 «Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу» // ЗП УРСР. – 1985. – № 5. – Ст. 41.

³⁷ Постанова Ради Міністрів УРСР від 05.06.1985 р. № 228 «Про затвердження Правил обліку громадян, які бажають вступити до житлово-будівельного кооперативу» // ЗП УРСР. – 1985. – № 6. – Ст. 46.

³⁸ СП СССР. – 1988. – № 23. – Ст. 43.

законодавства. Недоліком законодавства у сфері містобудування є те, що воно значною мірою складається з підзаконних нормативно-правових актів, у той час як законами регулюються порівняно незначна частина відносин, що складаються під час провадження містобудівної діяльності. Метою укладення Містобудівного кодексу України є проведення систематизації норм містобудівного законодавства, удосконалення правового забезпечення містобудівної діяльності. У зазначеному кодексі необхідно визначити особливості проведення житлового будівництва.

Зауважимо, що на сьогодні в Україні розробляються нормативні акти щодо реалізації права громадян на доступне житло. Їх особливістю є те, що у розумінні державних органів — це житло, яке може бути придбане у власність чи в оренду особами, які не мають право на отримання соціального житла, але потребують поліпшення житлових умов.

25 грудня 2008 р. був прийнятий Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва». Основним недоліком цього закону є не підтримка громадян у забезпеченні житлом, а підтримка забудовників, зокрема, шляхом викупу в забудовників та/або фінансових установ нереалізованого житла в об'єктах будівництва, що споруджувались із залученням коштів фізичних осіб у разі неспроможності забудовників продовжувати будівництво житла у зв'язку з недостатнім обсягом коштів для формування фондів соціального і службового житла.

Стосовно можливості надання громадянам державної підтримки на будівництво (придбання) доступного житла шляхом сплати державою частини його вартості; отримання громадянами житла в оренду з викупом за рахунок власних коштів громадян і коштів державної підтримки; надання фізичним та юридичним особам пільгових кредитів на будівництво житла й компенсацій відсоткової ставки за цими кредитами; збільшення статутних капіталів державних банків та Державної іпотечної установи для надання кредитів на завершення будівництва багатоквартирних житлових будинків; викупу державою у кредиторів іпотечних кредитів, отриманих фізичними особами на будівництво і придбання житла до набрання чинності цим законом і віднесених до категорії ризикованих; пільгового кредитування, що забезпечується Національним банком України шляхом довгострокового рефінансування кредитно-фінансових установ й компенсації кредитно-фінансовим установам різниці, що виникає між ставкою за зазначеними кредитами та поточною ринковою ставкою, то з урахуванням фінансової кризи у країні така обіцянка є лише декларацією.

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2009 р. № 140 затверджений Порядок забезпечення громадян доступним житлом. Він визначає механізм забезпечення громадян доступним житлом відповідно до Державної

цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010—2017 рр., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2009 р. № 1249.

Забезпечення громадян доступним житлом здійснюється шляхом надання державної підтримки, яка полягає у сплаті державою 30 % вартості будівництва (придбання) доступного житла та/або надання пільгового іпотечного житлового кредиту. Державна підтримка надається шляхом:

– сплати за рахунок коштів державного та/або місцевого бюджету 30 % вартості нормативної площини доступного житла. При цьому громадянин вносить на свій поточний рахунок, відкритий в уповноваженому банку, 70 % вартості нормативної площини доступного житла;

– надання уповноваженими банками або виконавцем (у разі, коли це передбачено законом) пільгового іпотечного житлового кредиту на строк до 30 років. Відсоткова ставка фінансування за такими кредитами встановлюється у розмірі не більше облікової ставки Національного банку плюс 2 %.

Усе це свідчить про необхідність прийняття єдиного Закону України «Про житлові пільги», який повинен врегулювати не лише категорії громадян, які будуть мати право на придбання у власність житла, отримання кредитів на будівництво житла чи придбання земельної ділянки для будівництва житла, а й встановить єдиний механізм використання державних коштів на реалізацію цих житлових прав громадян.

* * *

На підставі вищепереліченого зробимо такі висновки:

1. Для розвитку житлового будівництва необхідно забезпечити:

– формування системи створення умов для розробки правил правової бази надання земельних ділянок під забудову житлом, спростити правила забудови, оформлення містобудівної документації для житлового будівництва;

– зниження адміністративних бюрократичних перепон на ринку житлового будівництва, створення ефективних механізмів боротьби з високим рівнем бюрократизму та впровадження прозорих конкурентних процедур надання земельних ділянок для житлового будівництва;

– розвиток кредитування житлового будівництва, капітального ремонту житла як індивідуальними приватними власниками, так і юридичними особами, створеними з метою спільної експлуатації житла;

– земельні ділянки забезпечити комунальною інфраструктурою з метою житлового будівництва, у зв'язку з цим створити реальні механізми пільгового надання земельних ділянок таким інвесторам;

– здійснення комплексної забудови територій, реконструкції й відновлення кварталів старої забудови;

– створення єдиної системи державного обліку об'єктів нерухомості, яка включає єдину державну реєстрацію земельних ділянок і об'єктів нерухомості, права на ці об'єкти цивільних прав, включаючи й реєстрацію права на отримання у власність житла.

2. Держава і територіальна громада зобов'язані створювати правові, організаційні та економічні умови набуття житла у власність громадянами шляхом:

- сприяння забудовникам (замовникам) щодо будівництва житла, яке матиме невисоку вартість;

- визначення державних і місцевих соціальних стандартів вартості доступного житла для набуття його у власність чи найм громадянами, які потребують поліпшення житлових умов;

- розвитку фінансових механізмів придбання житла та залучення коштів населення для здійснення капітального ремонту, у тому числі шляхом запровадження житлових будівельно-ощадних інститутів;

- придбання громадянами у власність доступного житла у приватному житловому фонду шляхом надання громадянам, які перебувають на обліку осіб, котрі потребують поліпшення житлових умов, з використанням власних коштів, у визначеному законом порядку державної підтримки (адресних субсидій чи іпотечних кредитів для будівництва або придбання у власність житла та/або земельних ділянок для будівництва житла);

- передачі у приватну власність житла, яке включене до житлових фондів соціального чи спеціального призначення, розташованого у житлових будинках, в яких знаходиться житло приватного житлового фонду. Порядок відчуження такого житла встановлюється законом. З метою стимулювання виникнення ефективного власника житла та управління приватним житловим фондом законом встановлюються граничні терміни приватизації державного та комунального житлового фонду.

3. У законодавстві необхідно передбачити ведення органами місцевого самоврядування обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов і мають наміри:

- набути у власність земельну ділянку для будівництва житла;

- придбати житло у власність;

- отримати адресні субсидії, кредити, позики з місцевого бюджету на придбання у власність земельної ділянки для будівництва житла чи придбання у власність житла;

- вступити у члени ЖБК, товариств забудовників, інших юридичних осіб, метою яких є будівництво і придбання у власність житла.

2.3. Правове регулювання отримання пільг на придбання чи будівництво житла

Основна тенденція розвитку законодавства України за часи незалежності, що регулювало відносини надання різного виду житлових пільг, це: існування значної кількості нормативних актів, які встановлюють різні види житлових пільг для окремих категорій громадян; відсутність системного регулювання надання житлових пільг; декларативність пільг.

Для того щоб підтвердити цю думку, проведемо аналіз нормативних актів, які регулюють житлові пільги деяких категорій громадян.

5 лютого 1993 р. прийнято Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні». Цей закон є чинним і нині. Стаття 10 зазначеного закону встановлювала, що держава забезпечує молодим громадянам рівне з іншими громадянами право на житло, сприяє молодіжному житловому будівництву, створенню молодіжних житлових комплексів (МЖК) тощо. При відведенні земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва місцеві Ради народних депутатів затверджують квоти ділянок, які надаються молодим сім'ям під будівництво житла.

Молоді сім'ї можуть одержувати за рахунок бюджетних джерел пільгові довгострокові кредити на будівництво і придбання житлових будинків і квартир, на оплату вступних пайових внесків при вступі до молодіжних житлових комплексів, ЖБК, а також на обзаведення домашнім господарством. Молодим сім'ям, які мають дітей і працюють у сільськогосподарському виробництві, у переробних галузях, соціальній сфері у сільській місцевості, половина банківського кредиту компенсується після введення будівель в експлуатацію. Ці пільги надаються за рахунок державного і місцевих бюджетів. При народженні в молодій сім'ї першої дитини за рахунок бюджетних джерел погашаються відсотки за користування пільговим довгостроковим кредитом. При народженні в молодій сім'ї другої дитини за рахунок бюджетних джерел погашається 25 % від суми пільгового довгострокового кредиту, при народженні третьої дитини — 50 % від суми пільгового довгострокового кредиту. При народженні дітей у молодій сім'ї, яка отримала кредит, цій сім'ї може надаватись допомога для погашення кредиту за рахунок коштів, що залишаються у розпорядженні підприємств, де працює молоде подружжя (мати або батько).

Відповідно до розпорядження Президента України «Про заходи щодо сприяння будівництву житла для молоді шляхом іпотечного кредитування» від 22 червня 1994 р. № 55/94-рп, передбачена необхідність залучення позабюджетних джерел фінансування для надання допомоги молодим сім'ям на будівництво житла, розвиток довгострокового кредитування житлового

будівництва і придбання житла, використовуючи при цьому як один з його видів іпотечне кредитування.

Пункт 2 Постанови Кабінету Міністрів України від № 369 від 04.07.1992 р. «Про сприяння розвиткові молодіжного житлового будівництва» передбачав створення у складі Асоціації молодіжних житлових комплексів України Фонду сприяння молодіжному житловому будівництву і затвердити положення про цей фонд. Його доля була досить складною. Положення про фонд сприяння молодіжному житловому будівництву Асоціації молодіжних житлових комплексів України втратило чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів № 334 від 14.04.97. Зазначена постанова покладала на Міністерство у справах сім'ї та молоді обов'язок створити Фонд сприяння молодіжному житловому будівництву і затвердити положення про нього. Наказом Державного комітету України у справах сім'ї та молоді 09.09.99 № 188/1, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 29 вересня 1999 р. за № 655/3948, було затверджено Положення про Фонд сприяння молодіжному житловому будівництву. Основним предметом діяльності фонду стало розпорядження коштами державного і місцевих бюджетів, передбаченими для фінансування житлового будівництва шляхом надання пільгових довготермінових (до 30 років) кредитів на будівництво (реконструкцію) житла молодим сім'ям і одиноким молодим громадянам України та їх обслуговування.

У зв'язку з реорганізацією Фонду сприяння молодіжному житловому будівництву Кабінет Міністрів України Постановою від 26 жовтня 2000 р. № 1604 затвердив Положення про Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву і склад спостережної ради фонду.

Метою діяльності фонду є: сприяння проведенню державної житлової політики; виконання Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002—2012 рр., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2002 р. № 1089, інших програм забезпечення житлом населення України в межах своїх повноважень; залучення коштів для кредитування громадян з метою фінансування будівництва (реконструкції) і придбання житлових будинків, об'єктів соціального, науково-технічного, виробничого, торговельного, культурно-побутового і спортивно-оздоровчого призначення; кредитування, в тому числі пільгове, та фінансування витрат на будівництво (реконструкцію) і придбання житла для молоді та інших верств населення; компенсація відсоткової ставки кредитів комерційних банків, наданих молодим сім'ям і одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла (далі — часткова компенсація). Отже, як бачимо, що

незважаючи на найменування цієї юридичної особи, їй надавалося право провадити діяльність у сфері кредитування не лише молоді.

Відповідно до ст. 9-1 статуту, для забезпечення діяльності фонду за рахунок внесків засновника створюється статутний капітал фонду у розмірі 26 100 000 (26 млн 100 тис.) гривень. Отже, з юридичної особи публічного права, метою якої було проведення житлової політики, фонд перетворився у «фінансову установу» із значним статутним капіталом. Однак існування таких видів юридичних осіб в законодавстві України не передбачено.

Постановою від 29 травня 2001 р. № 584 затверджено Положення про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям і одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) житла. Відповідно до цього положення, об'єкт кредитування — квартири у багатоквартирних житлових будинках, індивідуальні житлові будинки та садиби, які продаються на вторинному ринку, за умови, що такі індивідуальні та багатоквартирні житлові будинки збудовано не більше ніж 20 років або реконструйовано не більше як 15 років тому, а також індивідуальні житлові будинки чи квартири, які будується (реконструються). Кредит надається молодим сім'ям і одиноким молодим громадянам лише один раз.

Право на отримання кредиту мають сім'ї та одинокі молоді громадяни, які згідно із законодавством визнані такими, які потребують поліпшення житлових умов, а саме: сім'я, в якій чоловік і дружина віком до 35 років включно; неповна сім'я, в якій мати (батько) віком до 35 років включно має неповнолітніх дітей (дитину); одинокі молоді громадяни віком до 35 років включно, а також інші особи.

Відповідно до цього положення, кредит надається молодим сім'ям і одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла за таких умов:

– перебування кандидата на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, або наявності у кандидата, котрий потребує поліпшення житлових умов, відповідних документів на право будівництва (реконструкції) індивідуального житла. В умовах прийняття нормативних актів щодо соціального житлового фонду, а також подальшої відмови від квартирного обліку є необхідність розробити особливі критерії надання кредитів;

– підтвердження кандидатом своєї платоспроможності;

– внесення кандидатом на свій особистий рахунок, що відкривається регіональним управлінням фонду в банку-агенті, першого внеску в розмірі не менш як 6 % вартості будівництва (реконструкції) житла.

Під час вибору кандидатів у позичальники перевага віддається: молодим громадянам, подружжю, в якому чоловік або дружина користуються правом першочергового або позачергового надання житлових приміщень; сім'ям, в яких один із членів у поточному році досягає граничного віку, визначеного цим положенням; молодим ученим, подружжю, в якому чоловік або дружина є молодим ученим, та неповним сім'ям (сім'я, яка складається з матері або батька і дитини (дітей), в яких мати або батько є молодим ученим; молодим спортсменам, які мають найвищі досягнення на офіційних національних і міжнародних змаганнях і які включені до складу збірних команд України; молодим громадянам, подружжю, в якому чоловік або дружина перебувають на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, 3 роки і більше. Перевага у наданні кредитів визначається з використанням комп'ютерної техніки з урахуванням положень цього пункту та платоспроможності кандидата відповідно до інструкції, що затверджується фондом разом з Міністерством освіти, науки, молоді та спорту.

Отже, як бачимо, отримання кредиту є певним видом лотереї, а не реалізації громадянином свого права на пільги.

Постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2003 р. № 853 було затверджено Порядок часткової компенсації відсоткової ставки кредитів комерційних банків молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла». Цей порядок визначає механізм відшкодування частини відсотків за кредитами, що надаються комерційними банками молодим сім'ям і одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла. Часткова компенсація здійснюється у межах коштів, передбачених фондом на цю мету в державному і місцевих бюджетах.

Відповідно до Концепції державної житлової політики і Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», 28 жовтня 1996 р. була прийнята Постанова Кабінету Міністрів «Про вдосконалення шляхів розвитку молодіжного житлового будівництва». Цією постановою було затверджено Положення про молодіжний житловий комплекс. Аналізуючи зазначене положення, можна зробити висновок, що правовий статус МЖК не відповідає сучасній системі юридичних осіб приватного права. МЖК — це підприємство чи організація, незалежно від форм власності, що виконує функції замовника і забудовника житлових будинків, об'єктів соціально-культурного, побутового, спортивно-оздоровчого призначення для задоволення житлових, соціально-економічних потреб молодих сімей, які

потребують поліпшення житлових умов, надання житлово-комунальних та інших послуг.

Відповідно до покладених на нього завдань, МЖК: проводить підготовчу роботу щодо створення молодіжних об'єднань, фінансового, проектно-кошторисного та організаційного забезпечення будівництва і реконструкції об'єктів; здійснює будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт і утримання житла, об'єктів соціально-культурного, побутового, спортивно-оздоровчого, а також виробничого і торговельного призначення; сприяє розвиткові ринкових відносин у сфері будівництва і експлуатації житла та інших об'єктів МЖК. Відповідно до п. 10, квартира в МЖК надається лише після повного завершення робіт, передбачених трудовою програмою або угодою. Норму трудової чи іншої участі можуть виконувати члени сім'ї громадянина, який є замовником житла в МЖК. Надання квартир у будинках МЖК здійснюється відповідно до укладених договорів з урахуванням виконання норми трудової чи фінансової участі. При цьому якщо замовник житла сплатив вартість квартири, йому в установленому порядку видається свідоцтво власника квартири і обов'язково укладається договір про вступ до об'єднання (товариства) співвласників багатоквартирного житлового будинку МЖК.

На сьогодні діє Постанова Верховної Ради України від 26 листопада 1993 р. «Про державну дотацію на утримання квартир у будинках житлово-будівельних (житлових) кооперативів і молодіжних житлових комплексів», відповідно до якої, до проведення реформи системи оплати праці необхідно було запровадити державну дотацію на комунальні послуги, обслуговування та капітальний ремонт будинків житлово-будівельних (житлових) кооперативів і МЖК відповідно до порядку, передбаченого чинним законодавством для державного житлового фонду.

Така ж складна система існує і стосовно пільг для військовослужбовців. Основний нормативний акт, який регулює відносини щодо надання пільг військовослужбовцям, є Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», прийнятий 20 грудня 1991 р. і мав неоднозначні підходи до вирішення цього питання.

Частина 1 ст. 12 цього закону встановлює, що держава забезпечує військовослужбовців житловими приміщеннями або за їх бажанням грошовою компенсацією за належне їм для отримання житлове приміщення на підставах, у порядку і відповідно до вимог, встановлених Житловим кодексом Української РСР та іншими нормативно-правовими актами. Абзац 3 ч. 1 ст. 12 закону встановлює, що військовослужбовцям, які мають вислугу на військовій службі 20 років і більше, і членам їх сімей надаються житлові приміщення для

постійного проживання або за їх бажанням грошова компенсація за належне їм для отримання житлове приміщення. Такі житлові приміщення або грошова компенсація надаються їм один раз протягом усього часу проходження військової служби за умови, що ними не було використано право на безоплатну приватизацію житла. Із змісту цієї статті чітко не випливає, які саме житлові приміщення та на яких підставах (користування, права власності) надаються військовослужбовцям, які мають вислугу на військовій службі 20 років і більше, і членам їх сімей.

Порядок забезпечення військовослужбовців і членів їх сімей житловими приміщеннями, а також розмір і порядок виплати військовослужбовцям грошової компенсації за піднайом (найом) ними житлових приміщень визначаються Кабінетом Міністрів України (встановлений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1081).

Відповідно до п. 3 постанови, військовослужбовцям, які мають вислугу на військовій службі 20 років і більше, і членам їх сімей надається житло для постійного проживання. Військовослужбовців і членів їх сімей забезпечують житлом для постійного проживання шляхом надання один раз протягом усього часу проходження військової служби новозбудованого житла, виключеного з числа службового, вивільненого або придбаного у фізичних або юридичних осіб, надання кредиту для спорудження (купівлі) житла.

Пункт 29 порядку встановлює, що військовослужбовці, які перебувають на обліку при звільненні з військової служби в запас або у відставку за віком, станом здоров'я, а також у зв'язку із скороченням штатів або проведенням інших організаційних заходів, у разі неможливості використання на військовій службі залишаються на обліку у військовій частині до отримання житла з державного житлового фонду, а в разі розформування військової частини — у військовому комісаріаті й квартирно-експлуатаційному органі та користуються правом позачергового отримання житла. Враховуючи конституційні засади забезпечення житлом громадян України, відмови від ведення квартирного обліку і забезпечення державою житлом лише осіб, які перебувають на соціальному обліку, надання житла у державному житловому фонду військовослужбовцям, котрі перебувають на обліку при звільненні з військової служби в запас або у відставку за віком, станом здоров'я, а також у зв'язку із скороченням штатів або проведенням інших організаційних заходів, буде неможливим. Тому потрібно встановити інші підходи до регулювання цих відносин.

Частина 7 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» встановлює, що військовослужбовці, які мають вислугу на військовій службі 20 років і більше і потребують поліпшення

житлових умов, мають право на отримання кредитів на індивідуальне житлове будівництво або придбання приватного житлового будинку (квартири) на строк до 20 років з погашенням загальної суми та відсоткових ставок за кредитами за рахунок коштів, призначених у державному бюджеті на утримання Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань. Кредит надається військовослужбовцю лише один раз протягом усього часу проходження ним військової служби.

Частина 8 ст. 12 встановлює, що військовослужбовці, які мають вислугу на військовій службі 20 років і більше, у разі звільнення з військової служби за станом здоров'я, віком, у зв'язку із скороченням штатів, а також звільнені з військової служби особи, які стали інвалідами І чи ІІ групи, члени сімей військовослужбовців, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби, мають право на безоплатне отримання у приватну власність житлового приміщення, яке вони займають у будинках державного житлового фонду. Вважаємо, що ця стаття підлягає уточненню. Доцільнішим було зазначити право на приватизацію житла у державному житловому фонді, оскільки термін « безоплатне отримання у приватну власність» викликає потребу вироблення спеціального правового механізму передачі. Водночас, з погляду цивільного права, якщо відмовиться від процедури приватизації, складаються договірні відносини з дарування житла.

Наказом Національного координаційного центру соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, від 27.03.99 р. № 30, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 14 вересня 1999 р. за № 619/3912, затверджена Інструкція про порядок створення єдиної зведені бази даних квартирного обліку військовослужбовців, які звільнені в запас або відставку, мають право на першочергове поліпшення житлових умов та перебувають на квартирному обліку в місцевих державних адміністраціях і виконавчих органах рад.

Інструкція встановлює єдиний порядок створення, перереєстрації та використання єдиної зведені бази даних квартирного обліку військовослужбовців, які звільнені в запас або відставку, мають право на першочергове поліпшення житлових умов, перебувають на квартирному обліку в місцевих державних адміністраціях та виконавчих органах рад (далі — звільнені військовослужбовці), в межах вживання заходів, передбачених програмою. Як ми зазначили вище, відмова від квартирного обліку дасть підставу для скасування наведених вище нормативних актів.

Постановою Кабінету Міністрів від 28 січня 2004 р. № 88 затверджено Порядок кредитування будівництва та придбання житла для військовослужбовців

Збройних Сил та інших військових формувань. Він визначає механізм реалізації п. 8 ст. 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» щодо права військовослужбовців Збройних Сил та інших військових формувань (далі — військовослужбовці), які не мають житлового приміщення для постійного проживання і перебувають на квартирному обліку за місцем проходження служби, на отримання кредитів для індивідуального та кооперативного житлового будівництва або придбання житла (далі — будівництво або придбання житла) з погашенням їх за рахунок коштів, передбачених у державному бюджеті військовим формуванням для будівництва або придбання житла. Зазначений порядок відрізняється від порядку житлового кредитування молоді.

Військовослужбовці, які не мають житлового приміщення для постійного проживання і перебувають на квартирному обліку за місцем проходження служби, мають право на отримання кредитів для будівництва або придбання житла на строк до 20 років з погашенням за рахунок коштів, передбачених у державному бюджеті військовим формуванням для будівництва або придбання житла, з урахуванням вислуги років: для тих, хто прослужив понад 15 років, — 50 %, понад 20 років, — 75 %, понад 25 років, — 100 % кредиту. Кредит для будівництва або придбання житла згідно з Нормативним розміром площі житла, що застосовується для розрахунку компенсації кредиту для будівництва або придбання житла для військовослужбовця і членів його сім'ї, відомості про яких занесені до особової справи військовослужбовця, визначається з урахуванням установлених законодавством норм загальної та житлової площі (далі — нормативна площа).

Об'єктом кредитування є індивідуальні житлові будинки або квартири у багатоквартирних житлових будинках, які будується або купуються за рахунок кредитів. Для розширення індивідуального будівництва такі кредити необхідно надавати також на придбання земельної ділянки і будівництва житла.

Якщо проаналізувати чинне законодавство України, то можна виділити значну кількість осіб, які мають право на пільги при задоволенні житлових потреб. Наведемо лише деякі з них.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» держава гарантує кожному ветерану праці та літньому громадянину належний рівень життя, задоволення різноманітних життєвих потреб, подання різних видів допомоги шляхом надання житла. Ветерани праці мають переважне право на забезпечення житловою площею осіб, які потребують поліпшення житлових умов, та відведення земельних ділянок для індивідуального житлового

будівництва, садівництва і городництва, першочерговий ремонт житлових будинків і квартир цих осіб та забезпечення їх паливом. (ст. 7).

Громадяни похилого віку нарівні з іншими громадянами мають право на житло, що включає право на отримання і постійне користування впорядкованим житловим приміщенням в будинках державного фонду, на придбання житлового приміщення в будинках громадського або індивідуального житлового фонду. Це право додатково гарантується наданням літнім громадянам житла в спеціально обладнаних будинках або пристосуванням займаних ними приміщень відповідно до їх специфічних потреб. Житлове приміщення літнім громадянам, які потребують поліпшення житлових умов, надається безоплатно або за плату з урахуванням рівня їх матеріальної забезпеченості в порядку, встановленому чинним законодавством (ст. 26 закону).

Кабінет Міністрів прийняв Постанову від 12 серпня 1994 р. № 552 «Про порядок надання пільг, передбачених Законом України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні». Проте у зазначеній поставі не встановлено порядок надання житлових пільг, зокрема поліпшення житлових умов (безоплатно або за плату). Виключенням із цього є пільги з надання послуг на проведення капітального ремонту.

20 травня 2009 р. Кабінет Міністрів прийняв Постанову № 565 «Про затвердження Порядку проведення безоплатного капітального ремонту власних житлових будинків і квартир осіб, що мають право на таку пільгу, а також першочерговий поточний ремонт житлових будинків і квартир осіб, які мають на це право». Цією постановою встановлено, що першочерговий поточний ремонт житлових будинків і квартир осіб, що мають на це право згідно із Законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» та «Про жертви нацистських переслідувань», проводиться відповідно до Правил користування приміщеннями житлових будинків і гуртожитків, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 1992 р. № 572 «Про механізм впровадження Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду».

Стаття 13 Закону України «Про охорону дитинства» встановлює, що сім'ям з дітьми у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, надаються пільгові довгострокові кредити на придбання житла, предметів довготривалого користування та житлове будівництво. Проте нормативний акт Кабінет Міністрів не прийняв.

І такий перелік пільг можна продовжувати і продовжувати. Доволі часто у законодавчих актах зазначається, що особа має право використати певну пільгу

один раз. Але постає питання, як використовують пільги в разі, коли особа є і військовослужбовцем, членом молодої сім'ї та ветераном праці. Усе це наводить на думку про необхідність уніфікації надання житлових пільг.

Кабінет Міністрів України прийняв Постанову від 29 січня 2003 р. № 117 «Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги». Згідно із постановою, до реєстру необхідно було включити інформації про осіб, які мають право на пільги відповідно до Законів України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», «Про статус ветеранів військової служби ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист», «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» та інших нормативних актів.

Цією ж постановою затверджено положення про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги, — автоматизований банк даних, створений для забезпечення єдиного державного обліку фізичних осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою згідно із законами України. Реєстр складається з баз даних Міністерства праці, Міністерства праці та соціального захисту Автономної Республіки Крим, головних управлінь праці та соціального захисту населення обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, управлінь праці та соціального захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, структурних підрозділів з питань праці та соціального захисту населення виконавчих органів міських рад. До реєстру включено таку інформацію: загальні відомості про пільговика (прізвище, ім'я та по батькові, число, місяць, рік народження, ідентифікаційний номер у Державному реєстрі фізичних осіб — платників податків та інших обов'язкових платежів, адреса зареєстрованого місця проживання та інші відомості).

* * *

Проаналізувавши вищевикладене, зроблено такі висновки:

1. Актуальним є здійснення ревізії законодавчих актів, які регулюють відносини щодо надання житлових пільг громадян.
2. Житлові пільги мають надаватися залежно від реального економічного становища України.
3. Необхідним є прийняття Закону України «Про житлові пільги». Предметом регулювання цього закону має стати: єдина закрита система житлових пільг і осіб, які ними користуються; встановлення співвідношення надання пільг між пільговиками та процедура їх отримання; порядок ведення єдиного реєстру осіб, які мають право на пільги.

РОЗДІЛ 3

ДЕРЖАВНИЙ І КОМУНАЛЬНИЙ ЖИТЛОВИЙ ФОНД

3.1. Система державного і комунального житлового фонду

Ще понад 20 років тому надання громадянам Радянського Союзу безоплатно житла у державному житловому фонді вважалось найвищим досягненням житлової політики соціалистичної держави.

Конституція УРСР 1978 р. встановила, що право громадян України на житло забезпечується справедливим розподілом під громадським контролем житлової площині. Закріплення такого принципу у радянській Конституції стала підсумком політико-економічного розвитку СРСР за 60 років його існування, який полягав в адміністративному наступі на суто цивілістичні способи задоволення житлових потреб громадян шляхом будівництва приватного житла, його необмеженого цивільного обороту, вільного укладення договору найму житла.

Особливістю системи сучасного житлового законодавства України є те, що нормативні акти, які регулюють житлові відносини, були прийняті ще за часи існування Радянського Союзу. Це стосується і квартирного обліку.

Чинними Житловим кодексом, Правилами обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень, затвердженими Постановою Ради Міністрів УРСР від 11.12.1984 р. за № 470, встановлювали най масовіші способи передачі у користування за договором найму житла громадянам, яке знаходилося у державній власності. На сьогодні, хоча на законодавчому рівні ніхто не відмовлявся від квартирного обліку, отримання у користування як у державному, так і у комунальному фонді житла на підставі договору найму є виключенням, а не правилом.

З прийняттям Конституції України у 1996 р. вже стала очевидною неможливість існування такого способу задоволення житлової потреби, як квартирний облік, оскільки конституційним обов'язком держави та органів місцевого самоврядування було надання житла лише громадянам, які потребують соціального захисту, квартирний облік не було відмінено, хоча численні проекти нового Житлового кодексу не виділяють такого способу задоволення житлової потреби. Водночас квартирний облік можна скасувати без прийняття нового Житлового кодексу.

Зміни, що стались у нашему суспільстві, поставили питання про функції, які повинен виконувати державний і комунальний житловий фонд. І тут постають питання:

1. Який правовий режим потрібно встановити для неприватизованого державного і комунального житлового фонду?

2. Чи потрібно будувати нове доступне житло для надання його за договором найму особам, які не можуть придбати його у власність, а отже, чи є необхідність збільшити державний і комунальний житловий фонд?

3. Чи повинна держава бути власником соціального житла?

4. Яка правова доля службового житла?

Стаття 9 проекту Житлового кодексу встановлює, що за функціональним призначенням житловий фонд поділяється на: житловий фонд загального призначення, до якого належить житло всіх форм власності, що використовують громадяни на загальних підставах; житловий фонд соціального призначення, до якого належить житло державного і комунального житлового фонду, що надається на певний строк органами державної влади, органами місцевого самоврядування громадянам України, які відповідно до закону потребують соціального захисту і не мають житла; житловий фонд спеціального призначення, до якого належить житло всіх форм власності, що надається працівникам підприємств, установ та організацій на підставі відповідного договору, а також окремим категоріям громадян України.

Отже, у власності держави і територіальної громади може бути загальний, соціальний і спеціальний (службовий) житловий фонд. Разом з тим ч. 3 ст. 20 проекту Житлового кодексу передбачає можливість надання житла із загального призначення лише органами місцевого самоврядування.

Стаття 72 проекту Житлового кодексу встановлює, що житло з державного і комунального житлового фонду загального призначення надається у межах норми житлової площині 13,65 кв. м на людину, але не більше норми загальної площині 21 кв. м на людину та додатково 10 кв. м на сім'ю. Порядок надання житла з державного і комунального житлового фонду загального призначення затверджує Кабінет Міністрів України. Отже, кодекс не видповів на питання, яка категорія громадян буде мати право на укладення договору найму житла з державного і комунального житлового фонду загального призначення.

Проект Житлового кодексу регулює відносини, які складаються за договором найму житла у державному і комунальному житловому фонду. Проте постає закономірне питання: чим такий договір відрізняється від договору найму житла, врегульований у розділі 59 Цивільного кодексу «Найм (оренда) житла». Як на наш погляд, суттєвої різниці немає. Тому постає закономірне питання, навіщо у Житловому кодексу дублювати: форму договору; порядок зміни договору та його розірвання; обов'язки наймодавця дотримуватись правил утримання, обслуговування, експлуатації житла, а також правил надання житловокомунальних послуг, послуг з управління житлом та інших послуг відповідно до законодавства; проведення наймодавцем капітального ремонту тощо.

У зв'язку з цим можна констатувати, що розробникам проекту Житлового кодексу не вдалося створити особливу модель договору найму житла у державному і комунальному фонді загального користування.

Зазначимо, що створення такої моделі на сьогодні є утопічним напрямом розвитку житлової політики України. У державі, в якій черга на отримання соціального житла розтягнеться не на одне десятиліття, розроблення моделі договору найму житла у державному і комунальному фонді загального користування є пустою декларацією.

Щодо неприватизованого житла, то можливі три напрями розвитку правового регулювання такого виду договору найму житла: визнання такого житла соціальним та укладення договору соціального найму, що деякою мірою змінює на гірше права наймачів; укладення комерційного договору найму житла, який буде регулюватися нормами Цивільного кодексу, що також погіршить права наймачів, враховуючи строковість такого договору; розроблення концепції особливого виду договору найму житла державного і комунального житлового фонду. З нашого погляду, наймачі неприватизованого житла мають вибрати самі вид договору, який вони можуть укладати. Їм потрібно надати право укладати договір соціального найму або договір найму відповідно до розділу 59 Цивільного кодексу України.

Особливістю функціонування держави та місцевого самоврядування є існування юридичних осіб публічного права, метою яких є реалізація внутрішніх і зовнішніх функцій держави чи територіальної громади. А отже, виникне закономірне питання про забезпечення працівників (військовослужбовців) житлом. Для того щоб визначитись з напрямами реалізації житлових прав громадян цих категорій, необхідно виходити із того, що праця (служба) у юридичних особах публічного права не може стати безумовним правом на задоволення їх житлової потреби.

Юридичні особи публічного права не повинні стати способом задоволення житлових потреб їх працівників. Службове житло може стати головним способом насамперед реалізації публічних функцій, а не способом реалізації конституційного права на житло, тим більше, що ст. 47 Конституції України не гарантує таке право державним службовцям. Для того щоб відповісти на питання про правовий режим державного і комунального житлового фонду, потрібно проаналізувати чинне законодавство.

Службові житлові приміщення призначаються для заселення громадянами, які у зв'язку з характером їх трудових відносин мають проживати за місцем роботи або поблизу від нього. Порядок надання й користування службовими житловими приміщеннями регулюється розділом 3 Житлового кодексу,

Постановою Ради Міністрів України від 4 лютого 1988 р. № 37 «Про службові жилі приміщення», яка затвердила Перелік категорій працівників, яким може бути надано службове житлове приміщення та Положення про порядок надання службових житлових приміщень і користування ними.

Відповідно до ст. 118 Житлового кодексу України, службові житлові приміщення призначаються для заселення громадянами, які у зв'язку з характером їх трудових відносин мають проживати за місцем роботи або поблизу від нього. Отже, концепція Житлового кодексу є не у тому, щоб надати службове житло будь-якому працівникові, а лише тому, хто у зв'язку з характером їх трудових відносин повинні проживати за місцем роботи або поблизу від нього. Така концепція може бути сприйнята і сучасним законодавством. При цьому потрібно враховувати таку обставину, як наявність іншого житла.

Пункт 3 «Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними» встановлює, що житлове приміщення включається до службових за клопотанням адміністрації підприємства, установи, організації. Такий порядок навряд чи можна сприйняти. Тому на сьогодні постало питання формування державного та комунального службового житла. Насамперед потрібно визначити види юридичних осіб, в яких можуть створюватися службовий житловий фонд.

Для того щоб стати наймачем службового житла, потрібно, щоб спеціальність або посада була внесена до Переліку категорій працівників, яким може бути надано службові житлові приміщення, затверджений Постановою № 37 Ради Міністрів УРСР 4 лютого 1988 р. До зазначеного нормативного акту неодноразово вносили зміни й доповнення. На час прийняття переліку в ньому було лише 23 категорії. Та з 1993 р. Перелік постійно доповнювали. Головним чином, ці доповнення стосувались права на отримання службових житлових приміщень працівниками органів державної влади та управління. До них належать: Міністерство внутрішніх справ, Державний митний комітет, Державна податкова інспекція, Служба безпеки, Управління державної охорони, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, Державна контролально-ревізійна служби, прокуратури, місцеві державні адміністрації. Право на отримання службового житла стали мати і депутати Верховної Ради Автономної республіки Крим, а також народні депутати України.

Важливою особливістю доповнення цього переліку стало те, що загалом нівелювався принцип надання службових житлових приміщень особам, які за характером своєї роботи, мають проживати за місцем роботи або поблизу неї. Відповідно до п. 35 переліку, право на отримання службового житла мають службові особи органів державної податкової служби; спеціалісти 1-ї й 2-ї

категорії, провідні спеціалісти, головні спеціалісти, старші держані податкові інспектори-ревізори, голови держаних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Київ і Севастополь та інші службові особи.

Включення до цього переліку службових осіб державних органів влади є спробою в умовах дефіциту державного житла вирішити два питання. Перше — працівникам органів державного управління надається житло без дотримання черги, оскільки п. 8 Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними визначає, що службові житлові приміщення надаються незалежно від перебування працівників на квартирному обліку, без додержання черговості та пільг. Друге — все-таки в умовах дефіциту державного житла надавати службове житло тимчасово, лише на час перебування на тій чи іншій посаді, що дає змогу закріпити працівників на посадах, незважаючи на невисоку заробітну плату державних службовців³⁹.

Ще одна тенденція щодо доповнення Переліку категорій працівників, яким може бути надано службові житлові приміщення, це передача у компетенцію деяким держаним органам права на прийняття свого Переліку категорій працівників, які мають право одержувати службове житло. Так, відповідно до пп. 36 і 40 переліку, таке право мають Служба Безпеки України, Генеральна Прокуратура України.Хоча, це суперечить ст. 119 Житлового кодексу, оскільки Перелік категорій працівників, яким може бути надано службові житлові приміщення, встановлюється законодавством України.

Термін «законодавство» доволі широко використовують у правовій системі в основному у значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права, а також цей термін без визначення його змісту використовують і ст. 9, 19, 118, п. 12 Перехідних положень Конституції України. У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») дано визначення терміну «законодавство», яким охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України. Такі ж

³⁹ Бондар В.Я. Договір найму житла: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.03 / ІДіП НАНУ / В.Я. Бондар. – К.: Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2001. – С. 131–145.

підходи має і Цивільний кодекс до визначення видів нормативних актів, які належать до цивільного законодавства.

Отже, можна виявити такі тенденції внесення змін і доповнень до Переліку категорій працівників, яким може бути надано службові житлові приміщення:

- кількість працівників, які мають право отримувати службове житло, з року в рік збільшується;
- перелік, як правило, доповнюється посадами, які займають особи в органах державної влади та управління;
- для осіб, які працюють в органах державної влади та управління, однією з умов надання жилих приміщень є потреба в поліпшенні своїх житлових умов;
- надання деяким державним органам права встановлювати у підвідомчих нормативних актах перелік осіб, які мають право на отримання службового житла;
- надання службових жилих приміщень працівникам незалежно від посади або спеціальності, але з якими укладається трудовий контракт;
- відхід від головного принципу надання службового житла лише працівникам, які за умовами своєї роботи мають проживати за місцем роботи або поблизу неї. Такі особливості розвитку законодавства не можна однозначно оцінити як негативні або позитивні. Швидше за все це є реакцією на існування дефіциту житла в Україні та спробою вирішувати житлові проблеми державних службовців, які потребують поліпшення житлових умов, а не потребою проживання їх за місцем роботи або поблизу неї.

Службові житлові приміщення надаються за рішенням адміністрації підприємства, установи, організації, правління колгоспу, органу управління іншої кооперативної та іншої громадської організації, у віданні якої ці приміщення знаходяться, затвердженим виконавчим комітетом районної, міської, районної в місті Ради народних депутатів, на території якої знаходяться відповідні підприємство, установа, організація. Службові житлові приміщення надаються незалежно від перебування працівників на квартирному обліку, без додержання черговості та пільг, установлених для забезпечення громадян житлом, але в разі недостатності службових житлових приміщень для забезпечення всіх працівників відповідних категорій зазначені приміщення надаються з урахуванням інтересів забезпечення нормальної діяльності підприємства, установи, організації.

У зв'язку з цим постає питання про необхідність ведення обліку працівників, які мають право на отримання службового житла, і надання його відповідно до черговості.

На підставі рішення про надання службового житлового приміщення виконавчий комітет районної, міської, районної у місті Ради народних депутатів

видає громадянинові спеціальний ордер, який є єдиною підставою для вселення у надане службове житлове приміщення. Отже, фактично порядок надання службових житлових приміщень майже нічим не відрізняється від надання громадянам, які потребують поліпшення житлових умов, житлових приміщень у державному і комунальному житловому фонді. Єдиною відмінністю є те що, приміщення, яке надається, повинно бути визнаним службовим. Зважаючи на те що підставою користування службовим житлом повинен стати договір найму службового житла, навряд чи є необхідність видачі ордеру, хоча, як ми зазначили вище, у деяких сучасних нормативних актах такий документ є підставою для заселення у соціальне житло.

Положення встановлює вимоги до предмету найму службового житла, які не відрізняються від вимог, встановлених законодавством щодо житлових приміщень, що надаються громадянам, які перебувають на квартирному обліку. В окремих випадках за наявності крайньої виробничої необхідності та за відсутності відповідного службового житлового приміщення як тимчасовий захід, за згодою працівника, йому може бути надано службове житлове приміщення, що не відповідає вимогам, передбаченим п. 10 і абзацом першим п. 11 цього положення, або за розміром менше від рівня середньої забезпеченості громадян житловою площею в цьому населеному пункті (але не нижче рівня, встановленого для прийняття громадян на квартирний облік), із збереженням права на отримання службового житлового приміщення, що відповідає вказаним вимогам і розміру.

Які ж вимоги до службового житлового приміщення повинні ставитися у сучасних умовах? Вважаємо, що вони не повинні відрізнятися від вимог до соціального житла.

Службове житлове приміщення надається працівниківі на всіх членів сім'ї, які проживають разом із ним (а також на дружину (чоловіка) і неповнолітніх дітей, які проживають окремо від заявитика в цьому або в іншому населеному пункті), вказаних у п. 9 цього положення.

Особи, які користуються службовим житловим приміщенням, не мають право користуватися іншим житлом на умовах договору найму житла у державному або громадському житловому фонді чи в будинку ЖБК, за винятком тих, кому житлові приміщення належать на праві приватної власності. Зазначена вимога була внесена у «Положення про порядок надання службових житлових приміщень і користування ними». На сьогодні постає питання не лише щодо користування іншим ніж службовим житлом, а й необхідності надання службового житла особам, які мають на праві власності житло. Вважаємо, що службове житло може надаватись і тим працівникам, які мають приватне житло,

розташоване поза місцевістю, яка дає можливість виконувати службові обов'язки. Водночас коли працівник, який має право на отримання службового житла, проживає у соціальному житлі, він має бути позбавлений права на користування ним.

Наймач службового житлового приміщення має такі права:

- проживати в ньому разом із членами своєї сім'ї;

- у встановленому порядку за письмовою згодою всіх членів сім'ї, які проживають разом із ним, вселяти в займане ним службове житлове приміщення свою дружину, дітей, батьків, а також інших осіб, а на вселення до батьків їхніх неповнолітніх дітей зазначеної згоди не потрібно;

- за тимчасової відсутності наймача або членів його сім'ї службове житлове приміщення зберігається як і за наймачами в житлових приміщеннях у державному житловому фонді.

Наймачі службового житла не повинні мати право на приватизацію житла.

Робітники, котрі припинили трудові відносини з підприємством, установою, організацією, підлягають виселенню із службового житлового приміщення з усіма особами, які з ними проживають, без надання іншого житлового приміщення (ст. 125 Житлового кодексу). Виселення провадиться у судовому порядку і не можна виселити: осіб, які пропрацювали на підприємстві, в установі, організації, що надали їм службове житлове приміщення, не менш як 10 років; осіб, яких звільнено з посади, у зв'язку із якою їм було надано житлове приміщення, але не припинили трудових відносин із підприємством, установою, організацією, що надали це приміщення; осіб, звільнених у зв'язку з ліквідацією підприємства, установи, організації або за скороченням чисельності або штату працівників; пенсіонерів по старості, персональних пенсіонерів, членів сім'ї померлого працівника, якому було надано службове житлове приміщення; інвалідів праці I і II груп, інвалідів I і II груп з числа військовослужбовців і прирівняних до них осіб; одиноких осіб з неповнолітніми дітьми, які проживають разом з ними, та деякі інші категорії громадян⁴⁰.

Чи потрібно зберегти вищеперечислені підходи до припинення договору найму службового державного і комунального житла? Напевно, у такому випадку потрібно встановити диференційовані підходи для зазначених вище осіб: враховувати наявність житла у власності; права на отримання соціального житла; право на отримання пільгового кредитування.

⁴⁰ Бондар В.Я. Договір найму житла: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.03 / ІДiП НАНУ / В.Я. Бондар. – К.: Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2001. – С. 131–145.

Законом також має бути встановлений механізм надання іншого житла в разі знесення будинку або переобладнання будинку (житлового приміщення) у нежитловий, а також якщо будинок (житлове приміщення) загрожує обвалом, наймачеві службового житлового приміщення може бути надано інше службове житлове приміщення; зміни сімейного стану тощо.

Житлові преференції державним службовцям надаються лише за особливі заслуги, а саме значний строк праці (служби). Це може стати підставою для отримання кредитів на придбання у власність житла, земельної ділянки для будівництва житла чи будівництва житла.

Аналогічні підходи можливі й для працівників органів місцевого самоврядування та інших юридичних осіб публічного права, заснованих на комунальній власності.

Особливістю останніх років є передача до комунальної власності житла, яке знаходитьться у власності держави. Підтвердженням цього є безумовна передача гуртожитків у комунальну власність фактично без волевиявлення територіальної громади. Ця тенденція потребує аналізу та оцінки з погляду як соціальної необхідності, так і додержання прав територіальної громади.

Процеси приватизації житла проходять в Україні вже понад 17 років. Однак вони не можуть не бути обмежені у часі. Тому на сьогодні постало завдання визначити граничні строки приватизації житла. Вважаємо, що закінчення процесів приватизації повинно бути пов'язане з відміною квартирного обліку. Доцільним є припинення приватизації державного і комунального житлового фонду через 1 рік після відміни квартирного обліку. Це дасть змогу реалізувати наймачам державного і комунального житла свої права на приватизацію.

Незважаючи на те що Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» підлягає скасуванню, все-таки доцільним є внесення до нього певних змін, зокрема це стосується чіткого визначення об'єктів приватизації.

Стаття 1 цього закону передбачає, що приватизація державного житлового фонду (далі — приватизація) — це відчуження квартир (будинків), квартир у гуртожитках, призначених для проживання сімей та одиноких осіб (далі — житлової площині у гуртожитках), кімнат у квартирах та одноквартирних будинках, де мешкають два і більше наймачів, і належних до них господарських споруд і приміщень (підвальів, сараїв тощо) державного житлового фонду на користь громадян України.

По-перше, необхідно відмовитись від приватизації квартир у гуртожитках для проживання одиноких.

По-друге, якщо приватизувати кімнати у квартирі, а об'єктом права державної та комунальної власності є квартира, постає питання про те, чи приватизується кухня, ванна і туалетна кімната, коридор тощо. Тому доцільним є визнання об'єктом приватизації кімнату і частку у допоміжних приміщеннях квартири (кухні, ванни, коридори тощо).

По-третє, відповідно до ст. 2 цього закону, не підлягають приватизації: кімнати в гуртожитках; квартири (будинки), які перебувають в аварійному стані (в яких неможливо забезпечити безпечно проживання людей); квартири (кімнати, будинки). Разом з тим у гуртожитках приватизації підлягають квартири, а не кімнати.

По-четверте, відповідно до ч. 3 ст. 2 вищепереліченого закону, приватизація квартир у будинках, кімнат у гуртожитках, включених до плану реконструкції поточного року, здійснюється після її проведення власником (володільцем) будинку. Наймачі, які проживали у квартирах, гуртожитках до початку реконструкції, після проведення реконструкції мають пріоритетне право на приватизацію цих квартир, житлової площини в цьому гуртожитку. Враховуючи обмеженість проведення приватизації, потрібно виключити заборону приватизації таких об'єктів, оскільки включення до плану реконструкції поточного року є необов'язкове його початок. Крім того, загальний принцип приватизації не у пріоритетності якоїсь категорії громадян, а у тому, чи визнається особа наймачем державного і комунального житла або членом його сім'ї.

Стаття 7 закону передбачає, що за громадянами, які не виявили бажання приватизувати займане ними житло, зберігається чинний порядок отримання і користування житлом на умовах найму. Зазначена норма підлягає виключенню, оскільки нині потрібно чітко визначити правовий зміст договору найму житла у загальному державному та комунальному житловому фонду. Вважаємо, такі відносини потрібно регулювати нормами Цивільного кодексу. Єдиним виключенням із цього правила має стати строк договору. Крім того, потрібно надати право наймачам укладати договір соціального найму, якщо вони це вимагають.

Стаття 8 цього закону встановлює, що передача займаних квартир (будинків, кімнат у гуртожитках) здійснюється у спільну сумісну або часткову власність за письмовою згодою всіх повнолітніх членів сім'ї, які постійно мешкають у цій квартирі (будинку, кімнаті у гуртожитку), в тому числі тимчасово відсутніх, за якими зберігається право на житло, з обов'язковим визначенням уповноваженого власника квартири (будинку, кімнати у гуртожитку). Вважаємо недоцільним визначати уповноваженого власника, оскільки у цивільному праві існує загальний принцип рівності власників. Крім

того, законом не визначаються повноваження такої особи, порядок наділення її такими повноваженнями. А головне, чому у комунальних квартирах не визначається уповноважений власник, а у квартирах, у гуртожитках виділяється такий суб'єкт правовідносин?

Приватизація квартир у гуртожитках нічим не відрізняється від приватизації кімнат у комунальних квартирах, тому вважаємо, що із закону повинні бути виключені норми, які повторюють загальні положення закону про приватизацію.

Відповідно до п. 7 ст. 10 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду», колишні власники багатоквартирних будинків (виконкоми місцевих Рад народних депутатів, місцеві державні адміністрації у містах Києві та Севастополі, підприємства, організації, установи, в повному господарському віданні або оперативному управлінні яких вони перебували) зобов'язані брати участь у роботах по ремонту, потреба в якому виникла після приватизації квартир. Обсяг цих робіт визначається кількістю приватизованих квартир будинку і строком його експлуатації від закінчення будівництва або реконструкції до проведення первого ремонту після приватизації. Зазначена норма цього закону суперечить загальним засадам здійснення права власності, а саме покладення на власника майна тягаря його утримання.

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 1992 р. № 572 затверджено Порядок участі в організації та фінансуванні ремонту приватизованих житлових будинків їх колишніх власників. Пунктом 2 порядку встановлено, що якщо в будинку приватизовано декілька квартир і їхні власники не виявили бажання створити товариство (об'єднання) власників квартир, то кожний власник квартири укладає з власником будинку договір про участь у витратах на утримання (обслуговування й ремонт) будинку і прибудинкової території. Договором визначається розмір щомісячних внесків власником квартири на розрахунковий рахунок власника будинку на майбутні ремонті. На сьогодні є недоцільним збирання коштів на проведення майбутніх ремонтів житла у зв'язку з тим, що в країні існують інфляційні процеси.

Зазначений пункт також передбачає, що перший після приватизації та наступні ремонти будинку здійснюються власником будинку незалежно від строку його експлуатації. Пункт 4 порядку встановлює, що якщо в будинку приватизовано не всі квартири, при проведенні первого після приватизації будинку ремонту колишній власник будинку (теперішній співласник) зобов'язаний взяти участь у фінансуванні вартості ремонту приватизованої квартири в розмірах. У цих нормах допущена помилка, оскільки власника житлового будинку у багатоквартирному будинку не існує.

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 1992 р. № 572 затверджений Порядок виплати грошової компенсації наймачам за заміну займаних квартир на квартири меншою площею. Відповідно до п. 2 порядку, заміна займаної громадянином на умовах найму квартири на квартиру меншою площею здійснюється власником державного житлового фонду за письмовою згодою всіх повнолітніх членів сім'ї, які постійно проживають разом з наймачем у займаній ним квартирі (за якими зберігається право на житло) на момент введення в дію Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду». На сьогодні після 17 років чинності цього закону, коли у багатьох сім'ях змінився їх склад, доцільно брати таку згоду у всіх, хто проживає у державному і комунальному житлі та бажає укласти новий договір найму житла. Таке право можна також надати особам, які бажатимуть укласти договір соціального найму, оскільки, враховуючи запропоновану концепцію укладення комерційного договору найму житла з особами, котрі не бажають його приватизувати, доцільно стимулювати їх до укладення договору соціального житла.

Пункт 3 порядку передбачає, що для проведення вказаної заміни органи місцевої державної влади, підприємства, організації, установи, у повному господарському віданні чи оперативному управлінні яких перебуває житловий фонд, створюють резерв житла для заміни квартир на квартири меншою площею. На сьогодні зазначена норма фактично не діє, тому доцільним є її скасування.

Відповідно до п. 9, розмір компенсації громадянам за здану загальну площину в разі заміни квартири на квартиру меншою площею визначається добутком вартості 1 кв. м загальної площи житла нового будівництва в цьому населеному пункті в рік заміни квартири на різницю в загальній площі квартир, яка здається і отримується громадянином. Вважаємо, що такий принцип заробітку на державній та комунальній власності є недоцільним. Необхідно змінити самий зміст компенсації, яка має полягати у відшкодуванні збитків, які виникають при переселенні наймачів (витрати на перевезення, на придбання вбудованої побутової техніки тощо).

Зазначеною вище постановою затверджено Правила користування приміщення житлових будинків і гуртожитків. Їх назва в редакції Постанови Кабінету Міністрів № 5 від 14.01.2009. Зміни назви правил дає підставу для висновків про те, що гуртожитки не визнаються житловими будинками, що є абсурдним, оскільки житло в них може бути приватизоване або стати предметом договору соціального найму. Зазначений нормативний акт не врахував те, що Цивільний кодекс виділяє такий об'єкт права власності, як житло. Водночас у ньому застосовується термін «приміщення». Правила встановлюють, що користування приміщеннями житлових будинків і гуртожитків здійснюється

згідно із свідоцтвом на право власності або договором найму (оренди). Але фізична особа може користуватися житлом і на інших підставах, зокрема на підставі трудового договору (контракту), договору позички тощо.

Пункт 4 правил встановлює, що власник (наймач) має право на переобладнання і перепланування житлових і підсобних приміщень, балконів, лоджій за відповідними проектами без обмеження інтересів інших громадян, які проживають у будинку, гуртожитку, з дозволу власника будинку (квартири), власника гуртожитку (житлового приміщення у гуртожитку) та органу місцевого самоврядування, що видається в установленому порядку. Проте, як ми зазначили вище, у будинку не існує власника.

* * *

Проаналізувавши вищезгадане, можна зробити такі висновки:

1. Держава може бути власником лише спеціального житлового фонду.
2. Держава повинна створювати умови для поетапної передачі у комунальну власність: житла загального призначення, у якому проживають наймачі та яке перебуває у господарському віданні або оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій, що не підлягають приватизації, а також господарських товариств, частки та акції яких належать державі; житла соціального призначення. Таке житло повинно передаватись з додержанням прав територіальної громади на відмову.
3. Держава не повинна використовувати житло для отримання прибутку.
4. Житло, яке перебуває у господарському віданні або оперативному управлінні державних підприємств, установ та організацій, а також господарських товариств (частки та акції яких належать державі), в якому не проживають наймачі, має переводитися до спеціального житлового фонду і може використовуватись лише для укладення договору найму службового житла.
5. Територіальна громада може бути власником житла загального, соціального і спеціального призначення.
6. Соціальне житло, призначене для постійного проживання, може перебувати лише у комунальній власності.
7. Плата за найм житла, яке знаходиться у комунальному житловому фонду загального призначення, не може бути вищою визначених місцевих соціальних стандартів. У такому житлі можуть проживати лише особи, які відмовились приватизувати житло.

3.2. Соціальний житловий фонд

Прийняття Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» є втіленням напряму реалізації державної житлової політики в Україні, заснований на конституційному обов'язку держави і територіальної громади щодо забезпечення конституційного права на житло.

Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» був прийнятий 12.01.2006 р. і вступив у дію з 1 січня 2007 р. На жаль, ухвалення зазначеного закону не стало підставою для визначення єдиної концепції соціального житла в Україні й жодним чином не вплинуло на ситуацію із забезпеченням житлом громадян, які потребують соціального захисту.

Насамперед це стосується визначення видів соціального житла.

Стаття 1 цього закону встановлює, що соціальне житло — житло всіх форм власності (крім соціальних гуртожитків) із житлового фонду соціального призначення, що безоплатно надається громадянам України, які потребують соціально захисту, на підставі договору найму на певний строк.

Суперечність цієї норми полягає у тому, що закон не відносить до соціального житла соціальні гуртожитки, які цей же закон визнає соціальним житлом, що надається громадянам України на час їх перебування на соціальному квартирному обліку за умови, що таке житло є єдиним місцем їх проживання (ст. 1).

Саме розуміння сутності категорії «соціальне житло» та виділення такого його виду, як соціальні гуртожитки, є не лише технічною характеристикою таких приміщень. У цьому випадку насамперед потрібно говорити про підстави виникнення права користування приміщеннями у гуртожитках. Це, зокрема, стосується користування приміщеннями на підставі договору найму чи договору надання соціальної допомоги.

Тепер вже прийняті нормативні акти, які деякою мірою регулюють ці відносини. Це стосується, зокрема, соціального житла, що надається громадянам України, які потребують соціального захисту, а також житлового фонду для тимчасового проживання, який надається громадянам, котрі втратили житло внаслідок звернення стягнення на житлові приміщення, що були придбані ними за рахунок кредиту (позики) банку, біженцям і громадянам, які вимушенні залишили житлове приміщення внаслідок його аварійного стану та деяким іншим категоріям громадян.

Найбільший розвиток соціальне житло отримало у Нідерландах, Швеції, Великобританії, Данії, Франції, Фінляндії, де його частка становить від 15 до 35 %⁴¹. Причому у Фінляндії, Данії та Австрії на соціальні житлові програми

⁴¹ Щелов О. Фактор стабильности / О. Щелов // PROНедвижимость. – 2007. – 22 марта.

виділяється від 1,2—1,4 % , а у Франції — 1,9 % ВВП. Однак нині існування таких соціальних житлових програм піддається критиці й пропонується приватизувати соціальне житло, оскільки право власності формує у людей почуття відповідальності за своє життя та стимулює їх трудову діяльність. Тому у деяких дослідників існує думка, що створення соціального безоплатного житла може бути кроком назад для постсоціалістичних країн.

Мета надання соціального житла усім, хто його потребує, є досить благородною, але химерною ідеєю для економічно слабкої країни, що не може забезпечити дахом над головою навіть найбідніших і безпритульних. Так, у 2011 р. за кошти Державного бюджету в Україні побудовано лише 0,8 % (72 тис. кв. м) загального обсягу введеного житла.

З урахуванням загального рівня доходів громадян України можна сказати, що право перебування на соціальному квартирному обліку матиме значна кількість осіб. Фактично цей облік нічим не буде відрізнятися від квартирного обліку, який перейшов у спадщину від радянської влади, а черги на отримання такого житла розтягнуться на десятиліття.

Стаття 1 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» виділяє такі види соціального житла:

– спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів — установа соціального обслуговування, яка крім приміщень для проживання включає комплекс служб соціально-побутового призначення і медичного обслуговування;

– спеціалізований будинок для бідних і безпритульних — установа соціального обслуговування, яка створюється з метою повного забезпечення бідних і безпритульних громадян приміщеннями для проживання, їжею, передбаченою законодавством медичною, правовою, соціальною, психологічною та побутовою допомогою, допомогою щодо працевлаштування.

Таке визначення має той же недолік, як і визначення спеціалізованого будинку для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів;

– тимчасовий притулок для дорослих — установа соціального обслуговування, яка створюється з метою безоплатного забезпечення громадян без визначеного місця проживання тимчасовим житлом, їжею, передбаченою законодавством грошовою, медичною, правовою, соціальною, психологічною та побутовою допомогою, а також сприяння таким громадянам у встановленні особи, відновленні документів, паспортизації та працевлаштуванні.

Таке визначення має ті ж вади, що й зазначені вище.

Отже, як бачимо, окремі категорії житлових будинків визнаються установами для соціального обслуговування. У зв'язку з цим постає питання про

те, а чи є такі будинки житловими та/чи складаються у осіб, які ними користуються, житлові правовідносини, засновані на договорі найму. На це відповідь закон не дає. Водночас аналіз підзаконних актів дає підставу для висновку, що користувачам таких приміщень насамперед надаються соціальні послуги. При цьому між соціальною установою та користувачем приміщення не складають відносини договору соціального найму.

Соціальні гуртожитки створюються органами місцевого самоврядування відповідно до пп. 1—4, 6, 8 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» і перебувають у комунальній власності. Типове положення про соціальний гуртожиток для осіб, які потребують соціального захисту, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2007 р. № 783. Воно встановлює порядок надання житлових приміщень у соціальному гуртожитку для осіб, які потребують соціального захисту, користування таким гуртожитком та його утримання.

Пункт 2 цього Положення встановлює, що житлове приміщення у гуртожитку надається громадянину України та членам його сім'ї на час перебування на соціальному квартирному обліку за умови, що таке житло є єдиним місцем проживання зазначених осіб. Постає питання, як у цьому разі визначається місцепроживання осіб для постановки на квартирний облік для отримання соціального житла, якщо вони іншого місця проживання не мають.

Гуртожиток створюється органами місцевого самоврядування та перебуває у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст і не може бути розташований у підвальному і цокольному поверсі, а також у приміщеннях житлових будинків, призначених для постійного проживання (пп. 3, 4 Типового положення). Аналізуючи ці норми, одразу ж постають питання:

- по-перше, що означає «створення гуртожитку», які дії включаються в цей процес;
- по-друге, як необхідно розрізняти такі поняття, як «призначений для постійного» чи «непостійного проживання». Це технічна умова до гуртожитку або його правовий режим.

За призначенням гуртожитки можуть бути двох видів:

- для проживання одиноких осіб (житлові приміщення використовуються кількома особами, які не перебувають у сімейних стосунках);
- для проживання сімей (житлові приміщення, що складаються з однієї чи кількох кімнат, перебувають у відособленому користуванні сім'ї) (п. 6).

Отже, відмінними ознаками між першим і другим гуртожитками є вид житла: кімната або житлове приміщення, яке використовують для проживання осіб, не пов'язаних сімейними відносинами.

У гуртожитку, призначеному для проживання одиноких осіб, в окремих під'їздах (секціях) будинку за рішенням органу місцевого самоврядування можуть бути виділені приміщення для проживання сімей (п. 7). Таким чином, з погляду технічного призначення, сімейні гуртожитки і гуртожитки для проживання одиноких осіб можуть не відрізнятися.

Відповідно до п. 10 зазначеного положення, орган місцевого самоврядування на підставі рішення про надання соціального житла укладає з особою договір найму житлового приміщення (далі — договір) відповідно до типового договору і видає ордер, який є підставою для вселення. Постас закономірне питання про призначення такого ордеру. Напевно, потрібно вже відмовитись від соціалістичних адміністративних підстав виникнення права користування житлом. Такою підставою має стати договір, а не ордер.

Особливістю договору найму у гуртожитках є те, що особі, яка вселяється, надаються у користування меблі, постільні речі (далі — інвентар).

Відповідно до п. 17 цього положення, такі житлові приміщення не підлягають піdnайму, бронюванню, приватизації, продажу, даруванню, викупу і заставі. Вище ми звертали увагу на вичерпний перелік підстав розпоряджень житлом. Доцільнішим є зазначення неможливості передачі у власність чи користування житла у гуртожитку.

Пункт 18 положення передбачає, що особи, які проживають у гуртожитку, мають право:

- користуватись допоміжними приміщеннями гуртожитку, обладнанням та інвентарем, а також житлово-комунальними послугами;
- обирати членів ради гуртожитку та бути обраними до її складу, брати участь в обговоренні питань організації побуту і вносити відповідні пропозиції;
- вимагати своєчасної заміни обладнання та інвентарю, що стали не придатними для користування, а також надання житлово-комунальних послуг належної якості.

Як бачимо, крім суто житлових прав наймачі гуртожитку мають і права, пов'язані з управлінням гуртожитку, яке здійснює рада.

Відповідно до п. 19 цього положення, особи, які проживають у житлових приміщеннях, що перебувають у їх відокремленому користуванні, мають право вселити в займані приміщення своїх неповнолітніх дітей. Вселення інших членів сім'ї у такі приміщення допускається лише з дозволу органу місцевого самоврядування та письмової згоди повнолітніх членів сім'ї особи, які проживають разом з нею. Вважаємо, що надання згоди на вселення повнолітніх осіб з дозволу органу місцевого самоврядування обмежує права осіб, які

проживають у гуртожитку, оскільки ставиться під умову спільне проживання осіб, які одружилися.

Особи, які проживають у гуртожитку, зобов'язані:

- використовувати надане житлове приміщення за призначенням;
- забезпечувати схоронність житлового і допоміжних приміщень, обладнання та інвентарю;
- проводити поточний ремонт житлових приміщень;
- дотримуватись правил внутрішнього розпорядку гуртожитку;
- підтримувати чистоту і порядок у житлових приміщеннях, місцях загального користування;
- ощадливо витрачати теплову та електричну енергію, воду і газ;
- під час користування електричними, газовими та іншими пристроями дотримуватись правил пожежної безпеки;
- брати участь в упорядкуванні та озелененні прилеглої до гуртожитку території;
- забезпечувати збереження зелених насаджень, обладнання спортивних і дитячих майданчиків;
- своєчасно вносити плату за житло (п. 20).

Як бачимо, серед обов'язків, покладених на осіб, котрі проживають у гуртожитках, є обов'язки, які не можна назвати житловими, зокрема, це стосується обов'язкової участі в упорядкуванні та озелененні прилеглої до гуртожитку території.

Незважаючи на те що у Типовому положенні особи, які проживають у гуртожитках, не названі наймачами, п. 24 виділяє такого суб'єкта, як наймодавець, який відповідно до умов договору зобов'язаний забезпечувати надання особам, які проживають у гуртожитку, житлово-комунальних послуг належної якості; згідно із законодавством та умовами договору, здійснювати технічне обслуговування будинку, в якому розташований гуртожиток, проводити його поточний і капітальний ремонтти.

Отже, наймача у гуртожитках не існує, а наймодавець є, хоча далі у Типовому договорі такий суб'єкт вже виникає.

У дусі соціалістичних часів це положення виділяє такого суб'єкта, як адміністрація. Відповідно до пп. 28, 29, склад адміністрації гуртожитку формують і затверджують органи місцевого самоврядування. Вона повинна забезпечити:

- вселення осіб, яким надано житлове приміщення;
- ведення обліку та реєстрації осіб, які проживають у гуртожитку;

– надання у користування особам, які проживають у гуртожитку, необхідного інвентарю, своєчасну (не менш як один раз на 10 діб) зміну, прання і дезінфекцію постільних речей;

– підтримання чистоти у приміщеннях гуртожитку і на прилеглій до нього території, схоронність обладнання та інвентарю, дотримання правил внутрішнього розпорядку гуртожитку, пожежної безпеки і санітарних правил;

– своєчасне подання органу місцевого самоврядування або уповноваженій ним особі пропозицій щодо поліпшення житлово- побутових умов проживання мешканців гуртожитку, збереження їх майна (крім грошей і дорогоцінностей) у займаних житлових приміщеннях.

Особливістю управління гуртожитків є існування такого органу, як рада гуртожитку, яка створюється для надання допомоги адміністрації в забезпеченні дотримання правил користування житловими приміщеннями і внутрішнього розпорядку гуртожитку осіб, які в ньому проживають. Раду гуртожитку обирають відкритим голосуванням на загальних зборах строком на 1 рік. Склад ради затверджує адміністрація, а положення про неї — місцевий орган виконавчої влади. На перший погляд раду гуртожитку можна назвати самоврядувальним органом осіб, які проживають у гуртожитку. Водночас затвердження складу ради адміністрацією, а також проведення нею діяльності під керівництвом адміністрації фактично нівелює головну ознаку самоврядувального органу управління — самостійність у прийнятті рішень.

Розмір плати за проживання в гуртожитку встановлює орган місцевого самоврядування відповідно до Порядку розрахунку плати за соціальне житло, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2007 р. № 155. Відповідно до п. 33 Типового положення про соціальний гуртожиток для осіб, які потребують соціального захисту, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 783 від 30 травня 2007 р., порядок та умови внесення плати за проживання у гуртожитку (наймання житла, утримання житлових будинків і прибудинкових територій, надання комунальних послуг) визначаються договором. Отже, знову можна підтвердити, що договір все-таки укладається.

Далі Типове положення фактично повторює норми Закону України «Про житловий фонд соціального призначення», зокрема: плата за проживання в гуртожитку складається з плати, що вноситься безпосередньо наймачем, й державної допомоги (п. 35); вона повинна не перевищувати 20 % сукупного доходу наймача і членів його сім'ї, які проживають разом з ним (п. 36).

Фактично підстави для розірвання договору, а також відповідальність за порушення, підстави для виселення (пп. 41—43) аналогічні нормам

вищеприведеного закону. З огляду на це постає питання щодо доцільності повторення цих норм у Типовому положенні.

Якщо говорити про соціальний гуртожиток, то загалом його відмінність від житла у соціальному житловому фонду лише у тому, що особи, які перебувають на квартирному соціальному обліку, мають право на отримання у користування житло, яке за технічними даними і розміром є більшим, ніж у житлових приміщеннях, які розташовані у гуртожитках. Тому постає питання про доцільність існування такого виду соціального житла, як гуртожитки, та встановлення особливостей його управління (існування ради та адміністрації гуртожитку). Напевно, доцільніше ввести такий вид соціального житла, як соціальне житло, призначене для тимчасового проживання.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення», існують такі види житла, як тимчасові притулки. Стаття 15 закону передбачає, що тимчасові притулки для дорослих будується (створюються) та утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів і перебувають у комунальній власності.

Частина 3 ст. 15 встановлює, що за відсутності у мешканця тимчасового притулку для дорослих документів, що посвідчують особу, та актів громадянського стану відповідний орган місцевого самоврядування протягом 2 місяців з дня надання йому житлового приміщення в тимчасовому притулку для дорослих забезпечує відновлення втрачених громадянином документів за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Порядок відновлення документів для мешканців тимчасових притулків для дорослих затверджений Кабінетом Міністрів України (Постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 р. № 415). Після отримання документів, що посвідчують особу, та актів громадянського стану мешканець тимчасового притулку для дорослих звертається до органу місцевого самоврядування із заявою щодо взяття його на соціальний квартирний облік.

Порядок створення спеціалізованого будинку для бідних і безпритульних, положення про такий будинок затверджує Кабінет Міністрів України. Отже, на сьогодні не визначені правові відносини, які складаються між громадянами без визначеного місця проживання, та тимчасовим притулком і чи можна називати такі відносини договірними та заснованими на принципах цивільного права. За часів існування Радянського Союзу при Міністерстві внутрішніх справ існували прийомники-розподільники для осіб без визначеного місця проживання.

Відповідно до ч. 6 ст. 15 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення», громадянин без визначеного місця проживання може бути виселений з тимчасового притулку для дорослих:

– за власним бажанням; у разі отримання жилого приміщення у соціальному гуртожитку або квартири чи садибного (одноквартирного) жилого будинку з житлового фонду соціального призначення;

– за рішенням суду.

Водночас, у яких випадках приймається таке рішення, вищеведений закон не встановлює і навряд чи можна визначити ці підстави у підзаконному нормативному акті.

Частина 4 ст. 15 цього закону встановлює, що мешканцям тимчасових притулків для дорослих за їх згодою може бути надане житлове приміщення за договором найму соціального житла або приміщення у спеціалізованому будинку для бідних і безпритульних. Інвалідам і людям похилого віку за їх згодою за договором найму може бути надана квартира або садибний (одноквартирний) житловий будинок із житлового фонду соціального призначення чи приміщення у спеціалізованому будинку для ветеранів війни та праці, літніх громадян та інвалідів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 76 затверджено Порядок утворення спеціалізованого будинку для ветеранів війни та праці, літніх громадян та інвалідів і надання житлових приміщень у такому будинку і Типове положення про спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, літніх громадян та інвалідів.

Відповідно до п. 2 цього порядку, спеціалізований будинок є юридичною особою. Загалом порядок регулює відносини з будівництва житла. Відповідно до п. 6 Положення, будівля спеціалізованого будинку складається з окремих, з усіма комунальними зручностями однокімнатних житлових приміщень, розрахованих на одну особу або подружжя. Площа такого приміщення має бути достатньою для забезпечення відповідного рівня комфортності проживання з урахуванням мінімальної норми, встановленої відповідно до законодавства, та відповідати санітарно-гігієнічним нормам. Отже, фактично подружня пара, яка має певні види захворювання, які не дають можливості проживати у одній кімнаті, фактично буде позбавлена права проживати у різних кімнатах.

Особливістю таких будинків є те, що крім житлових приміщень у спеціалізованому будинку на нижніх поверхах будівлі можуть бути розміщені служби соціально-побутового призначення і медичного обслуговування. Орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про утворення спеціалізованого будинку, з урахуванням потреб осіб, які проживають у такому будинку, встановлює кількість працівників служб соціально-побутового призначення і медичного обслуговування, а також згідно із законодавством визначає види та

форми соціального обслуговування, перелік соціальних послуг, що надаються в спеціалізованому будинку, тарифи на такі послуги, способи їх надання.

Особливість такого виду соціального фонду полягає в тому, що видатки для функціонування спеціалізованого будинку, обслуговування та проведення поточного і капітального ремонтів його будівлі, упорядкування та утримання прибудинкових територій здійснюються за рахунок коштів місцевого бюджету або інших джерел фінансування, у тому числі за рахунок коштів, що надходять від плати за наймання житла, утримання будівлі та прибудинкової території.

Відповідно до п. 9 порядку, поточний ремонт житлових приміщень у спеціалізованому будинку проводять особи, які проживають у них. Якщо замислитися над тим, яка категорія осіб проживає у таких будинках, то, напевно, цим особам буде важко виконувати цей обов'язок.

Відповідно до п. 10 Положення про спеціалізований будинок, перелік документів, необхідних для поселення у нього, умови укладення договору найму житлових приміщень та підстави його розірвання затверджує орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про утворення такого будинку. Отже, із зазначеного можна зробити висновок, що установчим документом такої юридичної особи є Положення про спеціалізований будинок.

Пункт 11 цього положення встановлює, що реорганізація або ліквідація спеціалізованого будинку здійснюється за рішенням органу місцевого самоврядування у разі, коли особам, які проживають у цьому будинку, в установленому законодавством порядку гарантовано надання іншого житла, умови проживання в якому не гірші, ніж у спеціалізованому будинку. Отже, фактично право проживання осіб залежить від існування юридичної особи. Якщо говорити про найм житла у державному чи комунальному житловому фонду, то на сьогодні проживання осіб у такому житлі не залежить ані від ліквідації, ані від реорганізації районів у містах, ані від ліквідації житлово-комунальних підприємств, які фактично є наймодавцями за договором найму.

Відповідно до п. 12 порядку, право на отримання житлового приміщення у спеціалізованому будинку мають особи, які відповідно до законодавства належать до категорії ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів, перебувають на соціальному квартирному обліку для позачергового, першочергового та на загальних підставах забезпечення соціальним житлом, потребують соціального захисту та обслуговування і подали відповідну заяву. Пункт 13 порядку встановлює, що протипоказанням для надання житлового приміщення у спеціалізованому будинку є наявність в осіб інфекційних, онкологічних захворювань IV клінічної групи, захворювань на наркоманію, алкоголізм, гостро виражених психічних захворювань, а також потреба у

постійному сторонньому догляді та соціальному обслуговуванні. Враховуючи, що у такі будинки вселяються особи похилого віку, є потенційна можливість захворювань більшості хвороб, зазначених вище.

Далі ми також бачимо, що наявні й інші дискримінаційні вимоги щодо хворих людей похилого віку. Відповідно до п. 14 порядку, для надання житла у такому будинку особа подає медичну картку з висновком лікувально-профілактичного закладу про відсутність потреби у постійному сторонньому догляді та щодо спроможності проживати самостійно; висновок органу праці та соціального захисту населення про потребу в соціальному обслуговуванні та наданні соціальних послуг; медичну довідку про відсутність захворювань, наявність яких є протипоказанням для надання житлової площі у спеціалізованому будинку.

Перевага в отриманні житлових приміщень у спеціалізованому будинку віддається одиноким або одиноко проживаючим громадянам, зазначеним у ст. 11 і 12 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення», які перебувають на соціальному квартирному обліку для забезпечення соціальним житлом, потребують соціального захисту та обслуговування. Отже, право проживання у таких будинках мають особи, які потребують обслуговування.

Вважаємо, що право на отримання житла у таких будинках повинні мати не лише особи, які знаходяться на квартирному соціальному обліку, а й особи, котрі проживають у соціальному житлі.

Пункт 20 цього порядку встановлює, що розмір плати за користування житловим приміщенням у спеціалізованому будинку встановлює орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про його утворення. Це дещо відрізняється від правових підходів Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» щодо визначення розміру плати за соціальне житло. Вважаємо, що основні засади визначення плати за соціальне житло повинен встановлювати Кабінет Міністрів. Водночас органам місцевого самоврядування можна надати право зменшувати плату за таке житло.

Відповідно до Типового положення, спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів (далі — спеціалізований будинок) є закладом соціального обслуговування, який крім приміщень для проживання має приміщення для служб соціально-побутового призначення та медичного обслуговування. Разом з тим ст. 1 закону встановлює, що спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів — установа соціального обслуговування, яка крім приміщень для проживання включає комплекс служб соціально-побутового призначення та медичного обслуговування.

Відповідно до п. 3 Типового положення, особи, які проживають у спеціалізованому будинку, мають право на медичне, соціальне обслуговування та отримання соціальних послуг у встановленому законодавством порядку. Особи, які згідно з висновком органу праці та соціального захисту населення потребують соціального обслуговування та соціальних послуг, мають право вибирати спосіб їх надання (служби соціально-побутового призначення чи медичного обслуговування, що функціонують у спеціалізованому будинку, відповідне відділення територіального центру соціального обслуговування або інші надавачі соціальних послуг, з якими укладено відповідний договір). Отже, додатково наймачами будинку повинен укладатись договір соціального обслуговування.

Особи, які проживають у спеціалізованому будинку, мають право облаштовувати надані їм житлові приміщення власними меблями, побутовою технікою, іншим устаткування та обладнанням за умови дотримання правил техніки безпеки, а також установлених законодавством архітектурно-планувальних, технічних і санітарно-гігієнічних норм. Якщо звернутися до прав інших наймачів у фонді соціального призначення, то зазначений закон не встановлює такого обмеження щодо розміщення у житловому фонді особистих речей наймачів. Ніхто не перевіряє наймачів, чи їхні власні меблі відповідають архітектурно-планувальним, технічним і санітарно-гігієнічним нормам.

Пункт 6 положення передбачає, що переведення до іншого соціального закладу відповідно до висновку лікувально-профілактичного закладу про потребу в постійному сторонньому догляді може здійснюватися за рішенням директора спеціалізованого будинку, яке погоджується з органом місцевого самоврядування, що приймав рішення про надання житлового приміщення, з одночасним розірванням договору найму житлового приміщення у цьому будинку та передачею особової справи. Отже, таке врегулювання договірних відносин є досить дивним. Положення навіть не регулює у цьому випадку відносини з розірванням договору найму соціального житла. Усе вирішується в адміністративному порядку, а саме директором. Регулювання у такий спосіб житлових відносин нагадує відносини, які складаються у медичних закладах, про що йтиметься далі.

Якщо проаналізувати положення далі, то загалом можна зробити висновок про те, що у такому будинку проживають не наймачі — дієздатні особи, а обмежено дієздатні. Пункт 7 положення встановлює, що особи, які проживають у спеціалізованому будинку, відповідно до їх письмової заяви, погодженої з директором будинку з урахуванням висновку лікувально-профілактичного закладу про спроможність цієї особи тимчасово залишити спеціалізований

будинок без загрози їхньому життю і здоров'ю, мають право протягом календарного року тимчасово вибути на строк до 6 місяців. Отже, навіть щоб виїхати у гості чи санаторій потрібна заява. Постає питання: а якщо її не задовольняє? Такі «обмеження існують і далі». Положення передбачає, що осіб, які вибувають із спеціалізованого будинку на строк понад 10 діб, наказом директора будинку знімають із соціального обслуговування, але залишають у списках тих, хто проживає (п. 9); родичам особи, котра проживає у спеціалізованому будинку, або іншим особам забороняється постійно користуватись житловим приміщенням у цьому будинку. Тимчасове проживання строком понад 2 місяці можливе за умови погодження з відповідним органом місцевого самоврядування (п. 11).

Відповідно до п. 20 положення, директор у межах своїх повноважень затвержує правила внутрішнього розпорядку. У такому будинку ведуться особові справи осіб, які проживають у спеціалізованому будинку. Вони ведуться особою, призначеною наказом директора будинку, з дати їх оселення. Отже, ще існують і правила внутрішнього розпорядку, які повинні дотримуватися особи, котрі проживають у такому будинку, яких неможливо назвати наймачами, та їх особові справи. Нагадаємо, що порядок передбачає, що житлове приміщення у спеціалізованому будинку надається особам на підставі рішення органу місцевого самоврядування, згідно з яким, між органом місцевого самоврядування та особою, до якої прийнято рішення, укладається договір найму соціального житла, який може розриватися на вимогу органу місцевого самоврядування лише за рішенням суду (пп. 18, 19).

15 серпня 2001 р. видано Указ Президента України № 637/2001 «Про Стратегію подолання бідності». Як зазначається у стратегії, серед найгостріших проблем бідності слід особливо звернути увагу на житлові проблеми (відсутність житла, невідповідність житлових умов санітарним нормам, тенденція до перекладання нерозв'язаних економічно-господарських проблем ЖКГ на населення). Для розв'язання цих проблем на першому етапі реалізації стратегії передбачається розпочати формування органами місцевого самоврядування разом з місцевими органами виконавчої влади житлового фонду соціального призначення шляхом будівництва нових, реконструкції існуючих гуртожитків і житлових будинків, переведення житла з фондів загального і спеціального призначення до житлового фонду соціального призначення за рахунок житла, конфіскованого на підставі судових рішень, добровільно подарованого державі або визнаного в установленому порядку безхазяйним, придбання житла на ринку нерухомості, а також створити гарантійні економічні механізми отримання кредитів на будівництво або придбання житла.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 р. № 639-р ухвалено Концепцію соціального захисту бездомних громадян.

2 червня 2005 р. був прийнятий Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей». Стаття 1 цього закону визначає, що бездомність — соціальне становище людини, зумовлене відсутністю в неї житлового приміщення (будинку, квартири, кімнати тощо), яке б вона могла використовувати для проживання/перебування і адресу якого могла зазначити для реєстрації. Відповідно до закону, створюються спеціальні заклади для бездомних громадян і безпритульних дітей (соціальні заклади, діяльність яких спрямована на допомогу бездомним громадянам і безпритульним дітям, їх підтримку та реінтеграцію).

З метою створення необхідних умов для забезпечення прав і свобод бездомних громадян, безпритульних дітей впроваджується їх облік. Облік бездомних громадян відбувається за їх переважним місцезнаходженням на підставі особистого звернення або їх виявлення. Облік безпритульних дітей — згідно із законами України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» (ст. 6). Реєстрація переважного місцезнаходження бездомних громадян здійснюється за юридичною адресою спеціалізованого закладу, який веде облік бездомних громадян або інших закладів для цієї категорії осіб.

Відповідно до ст. 11 вищенаведеного закону, дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, а також повнолітнім особам з дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які не мали житлових приміщень або втратили житло до свого влаштування в заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, передачі під опіку, піклування, після закінчення їх перебування в зазначених закладах, прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу, під опікою, піклуванням, а також після строкової служби в Збройних Силах України або після відбування покарання у вигляді позбавлення волі, обмеження волі або арешту, житлові приміщення надаються позачергово.

Закладами соціального захисту для бездомних громадян є:

– будинок нічного перебування — заклад соціального захисту для ночівлі (розміщення на ніч) бездомних громадян, прийом до якого не потребує попереднього медичного обстеження;

– центр реінтеграції — заклад соціального захисту для бездомних громадян, діяльність якого спрямована на поступове повернення особи до самостійного повноцінного життя шляхом надання їй комплексу послуг

(соціальних, психологічних, юридичних, медичних тощо) з урахуванням індивідуальних потреб;

– соціальний готель — заклад соціального захисту для перебування бездомних громадян, який має у своєму складі окремі номери (кімнати).

Типовим положенням, затвердженим спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики, закладами соціального захисту для безпритульних дітей є: притулок для неповнолітніх служби у справах неповнолітніх; центр соціально-психологічної реабілітації дітей служби у справах неповнолітніх. Діяльність закладів соціального захисту для безпритульних дітей здійснюється відповідно до типових положень, затверджених Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей», Кабінет Міністрів України Постановою від 30 березня 2006 р. № 404 затвердив Типове положення про центр обліку бездомних громадян. Центр обліку бездомних громадян (далі — центр) є спеціалізованим закладом соціального захисту, утвореним для ведення обліку громадян, що не мають житлового приміщення (будинку, квартири, кімнати тощо), яке вони можуть використовувати для проживання, перебування і в якому можуть бути зареєстровані.

Наказом Міністерства праці та соціальної політики України 03.04.2006 № 98, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 18 квітня 2006 р. за № 450/12324, затверджено Типове положення про соціальний готель, яке передбачає, що:

– клієнтами готелю можуть бути бездомні громадяни у віці від 18 років, бездомні громадяни з дітьми, які не мають медичних протипоказань та перебувають на території України на законних підставах. Розміщення та проживання бездомних громадян у готелі є платним. У готелі мають бути обладнані житлові кімнати (номери), кількість ліжко-місць у яких визначається засновником; кімната для прання, харчоблок (для самообслуговування клієнтів); санвузол, душова;

– граничний термін перебування клієнта у готелі встановлюється відповідно до укладеної між адміністрацією закладу та клієнтом угоди в кожному випадку індивідуально, враховуючи рекомендації фахівця із соціальної роботи (соціального працівника) центру реінтеграції, який надає направлення.

Цим же наказом затверджена Примірна угода між соціальним готелем та клієнтом. Відповідно до п. 2.1 цієї угоди, готель зобов'язується надати клієнту такі послуги: ліжко-місце у кімнаті на особи (осіб) на період проживання; користування душем, кімнатою для прання, харчоблоком (кухнею) на весь

період проживання; видача постільної білизни, одягу та взуття тощо (за потребою та за наявності) інші. Клієнт зобов'язується: вносити плату за проживання у готелі відповідно до умов, викладених у розділі 3 цієї угоди; виконувати правомірні вимоги працівників готелю; дотримуватись правил внутрішнього розпорядку готелю.

Із зазначеного вище можна зробити висновок, що правовий режим таких гуртожитків досить близький до соціальних гуртожитків кімнатного типу. Загалом різниця полягає у тому, що угода щодо користування гуртожитком за своєю правової природою є оплатним, строковим договором надання соціальної послуги. У зв'язку з цим постає питання про необхідність включення таких готелів до житлового фонду.

Наказом Міністерства праці та соціальної політики України 14.02.2006 № 31, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 21 квітня 2006 р. за № 474/12348, затверджені: Типове положення про центр реінтеграції бездомних громадян; Типове положення про будинок нічного перебування; Типове положення про центр соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі.

Типове положення про центр реінтеграції бездомних громадян встановлює, що центр реінтеграції бездомних громадян є закладом соціального захисту для бездомних громадян (далі — клієнти), діяльність якого спрямована на поступове повернення особи до самостійного повноцінного життя шляхом надання їй комплексу соціальних послуг з урахуванням індивідуальних потреб; основне завдання центру — надання соціальних послуг клієнтам центру з урахуванням індивідуальних потреб. Центр надає клієнтам такі соціальні послуги, соціально-побутові (тимчасове проживання; харчування; користування душем та пральнею; збереження речей та документів), а також психологічні, соціально-педагогічні, соціально-медичні та інші послуги. Отже, одним із видів послуг є послуги з проживання. До складу центру входять житлові приміщення. Таким чином, знову постає питання про включення таких житлових приміщень до житлового фонду. Відповідно до Примірної угоди, центр зобов'язується надати клієнту і послуги на період тимчасового проживання.

Як бачимо, зазначеним вище особами надаються соціальні послуги. Відповідно до Закону України «Про соціальні послуги», соціальні послуги — комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (далі — особи, що потребують соціальних послуг), з метою поліпшення або відтворення їх життедіяльності, соціальної адаптації та

повернення до повноцінного життя. Отже, серед соціальних послуг немає послуг з надання житла для проживання.

Стаття 1 цього закону встановлює, що тимчасовий притулок для дорослих — організація нічного або тимчасового проживання бездомних людей, осіб, які постраждали від фізичного або психічного насильства, стихійного лиха, катастрофи тощо, з наданням їм правової, психологічної, соціальної, медичної та побутової допомоги в подоланні тимчасових труднощів, сприянні у встановленні особи, відновленні документів, паспортизації та працевлаштуванні.

Застосування терміну «тимчасове проживання» ставить питання про необхідність дискусії щодо визнання відносин, які складаються у таких організацій, житловими.

Відповідно до ст. 5 закону, соціальне обслуговування може здійснюватись наданням соціальних послуг: у стаціонарних інтернатних установах і закладах; у реабілітаційних установах і закладах; в установах і закладах тимчасового або постійного перебування; у територіальних центрах соціального обслуговування; в інших закладах соціальної підтримки (догляду). Отже, ст. 5 закону вже не застосовує термін «тимчасове або постійне проживання», а оперує терміном «перебування».

Відповідно до Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», після завершення перебування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у відповідних закладах для таких дітей, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї або завершення терміну піклування над такими дітьми та в разі відсутності в таких дітей права на житло обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування забезпечують дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа протягом місяця у позачерговому порядку впорядкованим соціальним житлом. Порядок забезпечення соціальним житлом дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа затверджується Кабінетом Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів від 8 вересня 2005 р. № 878 затверджено Типове положення про соціальний гуртожиток для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Відповідно до п. 1 Типового положення, соціальний гуртожиток для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, — це заклад для тимчасового проживання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, віком від 15 до 18 років, а також осіб з числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, віком від 18 до 23 років, метою

діяльності якого є створення умов для соціальної адаптації осіб, які в ньому проживають, та їх підготовка до самостійного життя. До гуртожитку після завершення періоду перебування у відповідних закладах для таких дітей, дитячих будинках сімейного типу, прийомних сім'ях, припинення піклування, припинення договору про патронат, завершення строкової служби у Збройних Силах, відсутність покарання у вигляді позбавлення волі за відсутності у них житла або у разі, коли їх житло визнане в установленому порядку непридатним для проживання або не підлягає ремонту та реконструкції (п. 11).

Пункт 12 цього положення передбачає, що зарахування до гуртожитку здійснюється згідно з наказом директора гуртожитку на підставі письмової заяви та за письмовим направленням місцевого органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді за наявності паспорта або іншого документа, що посвідчує особу. Отже, підставою для виникнення права користування житлом у такому гуртожитку є не договір, а заява. Особи, які проживають в гуртожитку, мають право стати на соціальний квартирний облік й отримати соціальне житло. Строк проживання у гуртожитку становить 3 роки. Із цієї норми випливає, що навіть у випаду, коли особам, які проживають у такому гуртожитку, не буде надане соціальне житло, вони підлягають виселенню. Вважаємо, що строк проживання у гуртожитку повинен бути подовжений до надання іншого соціального житла.

Пункт 14 положення встановлює, що відрахування особи з гуртожитку здійснюється згідно з наказом директора у разі: подання нею відповідної письмової заяви; закінчення граничного строку її перебування в гуртожитку; одноразового грубого або систематичного порушення правил внутрішнього розпорядку гуртожитку; забезпечення житлом. Отже, правила проживання у таких гуртожитках жорсткіше, ніж у соціальних гуртожитках, де виселення можливе лише за рішенням суду.

Наказом Міністерства праці та соціальної політики України 29.12.2001 № 549, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 29 січня 2002 за № 66/6354, затверджені Типове положення про будинок-інтернат для громадян похилого віку та інвалідів, геріатричний пансіонат, пансіонат для ветеранів війни і праці, Типове положення про дитячий будинок-інтернат, Типове положення про психоневрологічний інтернат.

Будинок-інтернат для громадян похилого віку та інвалідів, геріатричний пансіонат, пансіонат для ветеранів війни та праці (далі — будинок-інтернат) є стаціонарною соціально- медичною установою загального типу для постійного проживання громадян похилого віку, ветеранів війни та праці, інвалідів, які потребують стороннього догляду, побутового і медичного обслуговування.

Відповідно до п. 2.1 Типового положення, основним завданням будинку-інтернату є забезпечення належних умов для проживання, соціально- побутового обслуговування, надання медичної допомоги громадянам похилого віку та інвалідам, які потребують стороннього догляду і допомоги, а п. 2.2 встановлює, що мешканці будинку-інтернату забезпечуються згідно зі встановленими нормами: житлом, одягом, взуттям, постільною білизною, м'яким і твердим інвентарем, столовим посудом; раціональним чотириразовим харчуванням, у тому числі й дієтичним, з урахуванням віку і стану здоров'я осіб, котрі проживають у будинку-інтернаті в межах натуральних норм харчування (проміжки часу між прийманням їжі не повинні бути більше ніж 4 години, останнє приймання їжі організовується за 2 години до сну); цілодобовим медичним обслуговуванням, консультативною допомогою, стаціонарним лікуванням на базі закріплених лікувально-профілактичних закладів охорони здоров'я та іншими соціальними послугами. Отже, із зазначеного можна зробити висновок, що насамперед особи, які проживають в інтернаті, забезпечуються житлом, а якщо це житло, то і відносини щодо його користування мають визнаватись житловими.

Водночас п. 3.1 положення встановлює, що до будинку-інтернату приймаються на державне утримання особи похилого віку, які досягли пенсійного віку, та інваліди I і II груп, старші за 18 років, які за станом здоров'я потребують стороннього догляду, побутового обслуговування, медичної допомоги, яким згідно з медичним висновком не протипоказане перебування у будинку-інтернаті та які не мають працездатних родичів, зобов'язаних їх утримувати за законом. Приймання до будинку-інтернату здійснюється за путівкою відповідно Міністерства праці та соціального захисту Автономної Республіки Крим, головних управлінь праці та соціального захисту населення обласних держадміністрацій, Головного управління соціального захисту населення Київської міської держадміністрації, Управління праці та соціального захисту населення Севастопольської міської держадміністрації, виданою на підставі акту. Отже, підставою для виникнення права на проживання є адміністративний акт.

Відрахування підопічного з будинку-інтернату здійснюється згідно з наказом по установі: за особистою заявою підопічного і на підставі довідки про наявність у нього житлової площі або письмової згоди родичів про можливість його утримувати і забезпечувати їх догляд; при встановленні інвалідам I або II групи, які не досягли загальновстановленого пенсійного віку, III групи інвалідності (п. 3.21).

Таким чином, відносини, які складаються між особами, які проживають у інтернатах, та п. 3.2.1 положення, не є договірними відносинами щодо надання соціальної допомоги.

Потрібно чітко виділити два види правових відносин: відносини щодо користування житлом як особливим об'єктом цивільних прав і відносини з надання соціальних послуг щодо проживання у соціальних установах фізичних осіб, які за своїм майновим станом не можуть його наймати чи набувати у власність житло. Таке розмежування стане підставою для виділення у системі цивільного законодавства окремої групи нормативних актів, які регулюють відносини щодо володіння, користування, розпорядження житлом, а також виділення у системі такої галузі права, як право соціального забезпечення, відносин щодо надання соціальних послуг із проживання малозабезпеченим особам. Житлові відносини не можуть виникати на підставі договору соціального найму.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про соціальні послуги», до житлового фонду соціального призначення належать:

- квартири в багатоквартирних житлових будинках, садибні (одноквартирні) житлові будинки, які надаються громадянам у порядку черги на отримання соціального житла;
- житлові приміщення у соціальних гуртожитках, які надаються громадянам на час їх перебування на соціальному квартирному обліку, за умови, що таке житло є єдиним місцем їх проживання.

Як зазначено вище, Цивільний кодекс України не виділяє такого виду житла, як житлові приміщення, тому доцільнішим є використання терміну «кімната».

Житло визнається соціальним житлом лише в тому разі, якщо воно відповідає архітектурно-планувальним, технічним нормам і санітарно-гігієнічним вимогам, установленим державними будівельними нормами щодо такого житла, та бути придатним для проживання. Вважаємо, що соціальне житло, яке призначено для тимчасового проживання, може не відповідати усім зазначеним ознакам. Це, зокрема, стосується гуртожитків, які будуть передаватися до комунальної власності.

Соціальне житло не може передаватися третім особам у користування. Тому ч. 5 ст. 3 цього закону необхідно доповнити положенням, відповідно до якого наймачам соціального житла буде заборонено передавати у користування це житло третім особам, крім випадків, встановлених законодавством.

Враховуючи можливість надання правового режиму соціального житла квартирам, які розташовані у багатоквартирних будинках, в яких також розміщено приватне житло, потрібно відмовитися від обмеження передачі житла з житлового фонду соціального призначення до інших житлових фондів.

Правом взяття на соціальний квартирний облік також користуються мешканці тимчасових притулків для дорослих, громадяни, які мають право на соціальний захист у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Такі вимоги не ставляться до осіб, які мають право на отримання соціального житла, але не проживають у гуртожитках. У зв'язку з цим є необхідність переглянути категорії осіб, які мають право на отримання соціального житла. Виключити з такої категорії осіб, які відмовляються від запропонованої службами зайнятості роботи.

Закон України «Про соціальні послуги» виділяє такі права, як право на позачергове отримання соціального житла (ст. 11) та право на першочергове отримання соціального житла. Право на позачергове отримання соціального житла мають 12 категорій осіб. Вважаємо, що таке право повинні також мати особи, які проживають у аварійному житлі або житлі, яке загрожує обвалом. Стаття 12 закону визначає 19 категорій осіб, які мають право на першочергове отримання житла. З урахуванням досвіду квартирного обліку у законі потрібно визначити, у чому ж полягає зміст понять «позачергове» і «першочергове» та їх співвідношення із загальним правом.

Порядок взяття на облік регулює стаття ст. 13 зазначеного закону, в якому необхідно встановити вичерпний перелік документів, які подаються для взяття на облік, оскільки Порядок взяття громадян на соціальний квартирний облік, їх перебування на такому обліку та зняття з нього, затверджений Постановою Кабінету Міністрів від 23 липня 2008 р. № 682, встановлює свій перелік документів, до яких, зокрема, відносяться ідентифікаційний номер, який може бути відсутній у громадянина.

Пункт 6 ст. 13 закону встановлює, що орган місцевого самоврядування, який прийняв рішення про взяття на соціальний квартирний облік громадянина, для якого соціальне житло є єдиним місцем проживання, одночасно, за письмовою заявою громадянина, приймає рішення про надання йому житлового приміщення у соціальному гуртожитку протягом усього терміну його перебування на соціальному квартирному обліку. Цю норму необхідно виключити із закону, оскільки вона носить декларативний характер. Частина 2 ст. 14 встановлює, що у день звернення до органу місцевого самоврядування громадяни без визначеного місця проживання отримують направлення на безоплатне тимчасове (до 6 місяців) проживання у тимчасовому притулку для дорослих. Зазначена норма також має декларативний характер. Вимоги п. 6 ст. 13 та ч. 2 ст. 14 закону можуть виконуватись лише тоді, коли існує реальна

можливість надання кімнати (частини кімнати) у гуртожитку або кімнати (частини кімнати) у тимчасовому гуртожитку.

Частина 6 ст. 16 Закону України «Про соціальні послуги» встановлює, що громадяни, які відповідно до умов, визначених ч. 2 ст. 10 цього закону, втратили право перебувати на соціальному квартирному обліку, за їх згодою можуть бути включені до списків осіб на отримання державних цільових довгострокових кредитів на будівництво чи придбання житла. Зазначена норма має декларативний характер, її потрібно виключити із закону, оскільки на сьогодні в умовах фінансової кризи, а також з урахуванням економічної ситуації, яка існує у суспільстві, відсутня реальна можливість проведення кредитування громадян на придбання житла.

Договір найму соціального житла — це угода, оформлена в письмовій формі, за якою одна сторона — власник житла (наймодавець) передає або зобов'язується передати другій стороні (наймачеві) житло для проживання в ньому на певний строк. Суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада, але навряд чи вона може бути зобов'язаною особою щодо передачі житла. Договір найму соціального житла укладається між органом місцевого самоврядування або уповноваженим ним органом і наймачем чи уповноваженою ним особою, а зазначені органи не є власниками житла.

У договорі найму соціального житла мають бути вказані особи, які проживають разом із наймачем. Ці особи набувають рівних з наймачем прав та обов'язків щодо користування соціальним житлом. Наймач соціального житла вправі в установленому порядку за письмовою згодою всіх членів сім'ї, які проживають разом з ним, вселити в займане ним житлове приміщення свою дружину, своїх дітей, батьків. Тому потрібно вносити зміни до договору найму.

Постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. № 682 затверджено Порядок надання соціального житла, а також ураховано площі житла, що перебуває у власності громадянина, якому надається квартира або садибний (одноквартирний) житловий будинок з житлового фонду соціального призначення.

Відповідно до п. 5 цього порядку, соціальне житло надається для всіх членів сім'ї громадянина, що разом з ним перебувають на обліку, а також для дітей, які народилися після взяття громадянина на облік, і його дружини (чоловіка), яка (який) були пізніше включені до облікової справи як такі, котрі мають право на отримання соціального житла. Вважаємо, що в разі збільшення членів сім'ї необхідно вносити ці відомості до облікової справи. Зазначений пункт встановлює, що це житло повинно бути упорядженим з урахуванням умов відповідного населеного пункту, встановлених санітарних і технічних вимог та

обладнаним засобами безперешкодного доступу для людей з обмеженими фізичними можливостями. Останню вимогу на сьогодні навряд чи можна виконати.

Відповідно до п. 6, у разі передачі громадянином житлового приміщення, яке перебуває у його чи членів його сім'ї власності або користуванні, відповідному органу місцевого самоврядування він має право на отримання соціального житла в межах установленої норми. Необхідно уточнити зміст поняття «передача». Доцільнішим є укладання договору дарування, і тоді не потрібно приймати окремий нормативний акт, а саме Порядок передачі житлового приміщення, що перебуває у власності або користуванні громадянина чи членів його родини, відповідному органу місцевого самоврядування встановлюється Мінжитлокомунгоспом.

Щодо порядку укладення такого договору, то вважаємо, що усі видатки (державне мито, послуги нотаріуса, витяги із реєстру тощо) повинні провадитись із бюджету територіальної громади, у зв'язку з цим є необхідність внесення змін до Закону України «Про соціальні послуги».

Підстави для розірвання договору соціального найму та виселення наймача встановлює ст. 27 закону. Водночас ст. 16 Порядку надання соціального житла, а також урахування площі житла, що перебуває у власності громадянина, якому надається квартира або садибний (одноквартирний) житловий будинок з житлового фонду соціального призначення встановлює види систематичних правопорушень, які можуть стати підставою для виселення. До них відносяться його руйнування чи псування, а також використання житлового приміщення не за призначенням, порушення громадського порядку, прав і законних інтересів сусідів, що унеможливило спільне проживання в одному житловому будинку, порушення умов договору найму соціального житла після письмового попередження наймача.

Оскільки підстави для виселення, а фактично припинення договору найму соціального житла можуть встановлюватися лише Законом України «Про соціальні послуги», є доцільним уточнити перелік таких підстав саме у ньому.

Т. Федосєєва зазначає, що виділення житлового фонду соціального призначення тепер має умовний характер, тому необхідно визначити розмір частки фонду соціального призначення у загальній кількості житла⁴².

З цим можна погодитися, оскільки за європейськими стандартами соціальне житло — це квартира будь-якої форми власності, що відповідає встановленим нормам відносно площі, орендної плати та житлово-комунальних

⁴² Федосєєва Т.Р. Право громадян на житло у фонді соціального призначення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Т.Р. Федосєєва. – Х., 2003. – С. 4.

послуг. Нормативи загальної площини соціальної квартири прожиткового мінімуму в Німеччині: 45 м^2 загальної площини на одну особу плюс 15 м^2 на кожного члена сім'ї з усіма зручностями⁴³. У нашій країні навряд чи є можливість встановлення таких стандартів. Однак є потреба перегляду стандартів надання соціального житла, навіть за майже відсутності такого виду житла.

Користування житлом у соціальному фонді здійснюється на підставі договору найму. Науковцями висловлюється думка, що при «соціальному наймі» використовується лише зовнішня форма договору, яка, насправді, не має характерних ознак останнього і такий договір опосередковує відносини забезпечення житлом у межах «соціального права»⁴⁴. З такою думкою важко погодитися. На перший погляд договір соціального найма навряд чи можна назвати домовленістю двох рівноправних учасників цивільних відносин, заснованою на принципах свободи договору, оскільки право на укладання такого договору мають особи, які перебувають на адміністративному обліку з дотриманням черговості, а розмір плати за житло обмежується законом. Але ж підставою виникнення цивільних правовідносин можуть бути будь-які юридичні факти, включаючи і перебування на адміністративному обліку, а свобода договору не є такою безмежною. Це стосується, зокрема, можливості регулювання ціни договору органами державної влади або органами місцевого самоврядування (ст. 632 Цивільного кодексу).

Щодо змісту договору найму житла у приватному і соціальному житлі, то загалом права та обов'язки сторін є досить подібні. Це стосується, зокрема, обов'язків наймача щодо збереження та підтримання житла у належному стані, внесення плати за житло і комунальні послуги, проведення поточного та капітального ремонту, можливості розірвання договорів у разі його порушення. У деяких випадках наймачі соціального житла мають навіть більше прав, ніж наймачі у приватному фонді. Так, глава 59 Цивільного кодексу не встановлює мінімальні вимоги до норми житлової площини, а об'єктом договору соціального найму може бути житло, площа якого не нижче норми, встановленої законом. Крім того, не допускається заселення однієї кімнати неповнолітніми особами різної статі, за винятком подружжя, а повнолітніми особами різної статі, за винятком подружжя — тільки за їх згоди.

⁴³ Лук'янченко А.А. Жилищная политика в Украине: правовой и экономический аспекты / А.А. Лук'янченко. – Д., 2002. – С. 21.

⁴⁴ Див.: Гуляк Я.В. Договір найму (оренди) житла за цивільним законодавством України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / ОНЮА / Я.В. Гуляк. – О., 2005. – С. 10–11.

Соціальний зміст договору найму у фонді соціального призначення полягає в тому, що наймачами такого фонду можуть бути лише особи, які не мають визначеного законом майнового стану, а також розмір плати за житло. Проте такі особливості договору соціального найму житла не дають підстави для висновку про те, що такий договір не є цивільно-правовим. Підтвердженням цьому є те, що в деяких країнах відносини договору соціального найму регулює Цивільний кодекс. Так, Цивільний кодекс провінції Квебек (Канада) визначає основні засади правового регулювання договору найму житла з низькою орендною платою, розмір якої залежить від майнового стану наймача. Такий договір укладається Житловим товариством Квебеку чи юридичною особою, яка субсидується цим товариством, та фізичною особою, яка включена у відповідний реєстр кандидатів на укладення договору.

Відповідно до ст. 379 Цивільного кодексу України, житлом визнаються ті об'єкти нерухомості, які призначені та придатні для постійного проживання, тобто ознаки, що виділяє Житловий кодекс, мають суттєвий технічний характер. Тому якщо об'єктом певних правовідносин є житло, ця ознака не може бути єдиною для визнання тих чи інших відносин житловими. Так, житлові приміщення можуть надаватися у користування фізичних осіб на підставі договору надання готельних послуг або для використання у підприємницькій діяльності, на підставі трудового договору та з іншою метою. Спеціалізовані будинки для бідних і безпритульних створюються з метою безоплатного забезпечення громадян без визначеного місця проживання тимчасовим житлом, їжею, передбаченою законодавством грошовою, медичною, правою, соціальною, психологічною та побутовою допомогою, а також сприяння таким громадянам у встановленні особи, відновленні документів, паспортизації та працевлаштуванні. Отже, метою таких установ є не лише надання фізичній особі права на проживання у приміщеннях, які пристосовані для постійного проживання і можуть визнаватися житлом, а насамперед соціальне обслуговування. Таке саме призначення мають соціальні гуртожитки для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, соціальний готель. Метою проживання у таких установах є отримання соціальних послуг, а не лише задоволення потреби у житлі.

Головною метою соціальної послуги є надання допомоги особам, які самостійно не можуть задовільнити ті чи інші потреби. Тому відносини, які складаються між соціальною установою та особою щодо користування житлом, не можна визнати цивільно-правовими заснованими на договорі найму житла чи позички, хоча б тому, що особи, які проживають у таких установах, не можуть бути позбавлені права на проживання в них та виселені.

З огляду на зазначене, потрібно чітко виділити два види правових відносин: відносини щодо користування житлом як особливим об'єктом цивільних прав і відносини з надання соціальних послуг щодо проживання у соціальних установах фізичних осіб, які за своїм майновим станом не можуть його наймати чи набувати у власність житло. Таке розмежування стане підставою для виділення у системі цивільного законодавства окремої групи нормативних актів, які регулюють відносини щодо володіння, користування, розпорядження житлом, а також виділення у системі такої галузі права, як право соціального забезпечення, відносин щодо надання соціальних послуг із проживання малозабезпеченим особам.

Відповідно до ст. 132¹ Житлового кодексу УРСР, до житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання відносяться житлові приміщення, пристосовані для тимчасового проживання громадян, які не мають або втратили постійне місце проживання. Це дає нам підстави такий житловий фонд відносити до спеціального, а не до соціального.

При цьому згідно зі ст. 132² Житлового кодексу УРСР, житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання надаються громадянам за умови, що для них таке житло є єдиним місцем проживання, а їх сукупний дохід недостатній для придбання або найму іншого житлового приміщення. Першочергове право на забезпечення житловим приміщенням з фондів житла для тимчасового проживання мають сім'ї з неповнолітніми дітьми, вагітні жінки, особи, які втратили працевдатність, та особи пенсійного віку.

Із наведеного переліку зрозуміло, що правовий режим, який поширюється на житловий фонд соціального і спеціального призначення в частині забезпечення житлових прав осіб, які втратили житло, майже одинаковий. Але є й розбіжності: право на житло для тимчасового проживання громадян виникає лише у визначених законом випадках; Житловий кодекс прямо відносить такий житловий фонд до спеціалізованих житлових приміщень; користування спеціальним житлом має бути безоплатним, що прямо випливає зі ст. 131¹ Житлового кодексу України, а користування житлом соціального призначення завжди платне, що прямо встановлено у ст. 2 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення».

Житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання мають відповідати санітарним і технічним вимогам, знаходитися, як правило, у межах одного й того самого населеного пункту за місцем попереднього проживання громадян (крім біженців). Потреба у житлових приміщеннях із фондів житла для тимчасового проживання визначається у розмірі не менше 6 кв. м на одну особу.

Звичайно, якщо Житловий кодекс в редакції Закону України від 05.06.2003 р. № 898-IV допускає виселення сімей із неповнолітніми дітьми,

вагітних жінок, інвалідів, осіб пенсійного віку внаслідок звернення стягнення на житло як наслідок неповернення кредиту банку, то такий житловий фонд із розвитком кредитування житлового будівництва має бути пріоритетним.

Постанова Кабінету Міністрів України «Порядок надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання» від 31.03.2004 р. № 422 поширюється на громадян, які не мають або втратили постійне місце проживання лише у випадках звернення стягнення на житлові приміщення, придбані ними за рахунок кредиту (позики) банку чи іншої особи, повернення якого забезпечене іпотекою відповідного приміщення, у зв'язку з чим їм надаються житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання.

Житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання надаються громадянам за умови, якщо таке житло є єдиним місцем проживання, а їх сукупний дохід недостатній для придбання або найму іншого житлового приміщення.

На сьогодні стоїть питання про доцільність збереження таких фондів для тимчасового проживання. Вважаємо, що таку функцію повинен виконати саме соціальний житловий фонд.

У науковій літературі висловлюється думка, що ст. 47 Конституції України проголошує право кожного на житло, а ст. 53 — право кожного на освіту. Отже, мають таке право і бездомні, і ті, хто не вчиться. З таким успіхом можна було б проголосити, що кожен має право на віллу, котедж. Але це ж не право, а лише обіцянка. Право це не тільки і не стільки можливість особи, яка має право, скільки обов'язок певних осіб забезпечити це право, цю можливість. Тому необхідно передбачити гарантії реального здійснення права громадян на житло як систему заходів, спрямованих на забезпечення цього конституційного права, що повинно охоплювати заходи державного впливу. Юридичні гарантії повинні полягати у забезпеченні прав громадян: недоторканність прав на житло, економічна доступність житла, стабільність суб'єктивних житлових прав людини, безперешкодне здійснення суб'єктивних житлових прав, захист житлових прав і законних інтересів громадян, сприяння держави житловому будівництву⁴⁵.

⁴⁵ Пчелинцева Л.М. Жилищные права и льготы граждан в России / Л.М. Пчелинцева, С.В. Пчелинцев. – М.: Изд-во НОРМА, Изд. группа НОРМА-ИНФРА. – М, 2001. – 899 с.

Перспективи реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»

Законом України «Про житловий фонд соціального призначення» передбачено необхідність підготовки Кабінетом Міністрів України та внесення на розгляд Верховної Ради України загальнодержавної програми розвитку соціального житла. Термін ухвалення цієї програми — 01.01.2008 р. Водночас дотепер вона не розроблена. Як правило, це пояснюють тим, що термін розроблення цієї програми збігся з розгортанням в Україні фінансово-економічної кризи, що значною мірою вплинуло на те, що не лише цей документ, а й навіть Концепція загальнодержавної програми розвитку соціального житла так і не були ухвалені. На нашу думку, навіть за відсутності кризи реальну програму розвитку соціального житла не було б можливим розробити з огляду на модель, що закладена у законі.

Міністерством з питань житлово-комунального господарства у 2008 р. було розроблено проект Концепції загальнодержавної програми розвитку соціального житла, затвердження якої, відповідно до законодавства України, є обов'язковою умовою підготовки загальнодержавної програми. Ця концепція неодноразово розглядалася за участю міністерств та відомств країни, а також громадських і наукових кіл, але так і не була ухвалена за таких причин.

По-перше, навіть самі скромні розрахунки щодо обсягів застосування коштів Державного бюджету, необхідних для старту цієї програми, доводили нереалістичність їх отримання у середньостроковій перспективі, у тому числі з огляду на фінансово-економічну кризу.

За прогнозними розрахунками Державної установи «Інститут економіки та прогнозування НАН України», проведеними у 2008 р., щонайменші потреби у соціальному житлі до 2025 р. становили 70,2 млн кв. м (6 % наявного у 2006 р. житлового фонду). З урахуванням цього навіть якщо орієнтовна вартість реалізації програми забезпечення населення соціальним житлом розраховувалася б, виходячи з ціни 1 кв. м у 1000 дол. США, загальна вартість програми становила б 350 млрд грн. (за умов безоплатного виділення житла, підведення комунікацій за кошти місцевих бюджетів і без урахування прогнозу інфляції), що дорівнювало майже 50 % номінального ВВП України та в 1,55 раза перевищувало видатки Зведеного бюджету у 2007 р.⁴⁶. Якщо ж врахувати вартість підведення інфраструктури, це набагато підвищить вартість програми створення соціального житла.

Проектом Концепції загальнодержавної програми розвитку соціального житла було передбачено поетапне фінансування цієї програми з вартістю першого етапу у 23 млрд грн. Однак навіть ці цифри були нереалістичними для включення відповідних витрат до Державного бюджету, особливо в умовах фінансово-економічної кризи.

По-друге, саме на цей період припадає обговорення нових підходів до формування житлової політики України, які були відображені в ухваленій у липні 2009 р. Загальнодержавній програмі реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2010—2014 рр. та у проекті Закону України «Про основні засади державної житлової політики», якими передбачалося комплексно та системно підійти до розв’язання житлової проблеми в Україні. Зокрема, цими документами передбачалося розробити єдину загальнодержавну житлову програму України, однією зі складових якої мала стати програма забезпечення громадян соціальним житлом. На жаль, проект Закону України «Про основні засади державної житлової політики» не був підтриманий Верховною радою України з політичних міркувань. А у Загальнодержавній програмі реформування та розвитку ЖКГ стосовно розвитку соціального житла залишилися лише такі заходи:

- організувати ведення обліку громадян України, які користуються правом на соціальне житло і перебувають у черзі на його отримання, надати державну підтримку для придбання житла (термін виконання — 2009—2010 рр.);
- забезпечити прогнозування потреб у житлі за категоріями і визначити його необхідні обсяги на середньо- та довгострокову перспективу (термін реалізації — 2010—2012 рр.).

Отже, зазначимо, що фактично через 4 роки після набуття чинності Законом України «Про житловий фонд соціального призначення» модель соціального житла так і не запрацювала в Україні.

Оскільки Загальнодержавна програма розвитку соціального житла не була ухвалена, Державним та місцевими бюджетами не виділялися кошти на її фінансування. Лише окремі регіони ухвалили програми розвитку соціального житла на своїх територіях, але практичного втілення вони не набули знов-таки внаслідок відсутності фінансових можливостей. Наприклад, у м. Києві була затверджена Програма розвитку соціального житла на 2010—2015 роки, за якою передбачалося забезпечити житлом 1450 родин з розрахунку 51 кв. м на сім’ю. Проте станом на листопад 2010 р. ця програма так і не почала реалізовуватися.

⁴⁶ Стратегічний план роботи Міністерства з питань житлово-комунального господарства – розроблено та надруковано Міністерством з питань житлово-комунального господарства України, вересень 2008 р.

Слід зазначити, що у 2009 р. в Україні з'явилося поняття «доступне житло», яке відвернуло увагу держави від формування житлового фонду соціального призначення.

Відповідно до ухваленого Верховною Радою Закону України «Про запобігання впливу фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 09.10.2010 р. №2504-ІУ, доступне житло — побудовані й ті, що будується за державної підтримки, житлові будинки (комpleksi) і квартири. На відміну від соціального житла доступне житло може бути побудоване або придбане громадянами, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов, за рахунок власних коштів і коштів державної підтримки.

Законом України «Про запобігання впливу фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» було запроваджено створення Єдиного державного реєстру громадян, які мають право на доступне житло. Цей реєстр було побудовано таким же чином, як квартирний облік і соціальний квартирний облік, тобто реєстр складався із загальної черги на доступне житло, позачерговиків і першочерговиків.

Згідно з цим законом, правом на доступне житло можуть користуватися громадяни, які потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства, якщо їх середньомісячний сукупний доход в розрахунку на одну особу (члена сім'ї) не дає права на отримання соціального житла та у той же час не перевищує чотириразового розміру середньомісячної заробітної плати в регіоні за даними Держкомстату України.

Законом визначено, що державна підтримка для будівництва (придбання) доступного житла надається сім'ям та одиноким громадянам лише один раз. Право на отримання такої підтримки вважається використаним з моменту отримання громадянином такого житла у власність.

Державна підтримка може надаватися шляхом:

- сплати державою за рахунок бюджетних коштів частини вартості будівництва (придбання) доступного житла та/або наданні пільгового іпотечного житлового кредиту в уповноваженому банку;
- надання премій громадянам — членам ЖБК, які здійснили накопичення житлових заощаджень на перший внесок для будівництва доступного житла.

Згідно із законом, право на отримання пільгового іпотечного житлового кредиту в уповноваженому банку надається громадянинові, який відповідно до законодавства має право на отримання такого житла з урахуванням вимог уповноваженого банку до позичальника. Підставою для надання державної підтримки є свідоцтво про право на державну підтримку.

Свідоцтво про право на державну підтримку є державним документом, форму, порядок видачі, обліку та обігу якого визначає Кабінет Міністрів України.

Державна підтримка надається з розрахунку 21 кв. м на одну особу та додатково 10,5 кв. м на сім'ю загальної площі житла. Решту вартості житла сплачує громадянин, який уклав договір про будівництво (придбання) доступного житла, за власні кошти.

З моменту ухвалення Закону України «Про запобігання впливу фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» програма соціального житла була позбавлена уваги держави. Навпаки вся увага, а також усі наявні на розв'язання житлових проблем кошти спрямовували лише на будівництво доступного житла, яке надавалося особам (родинам), які мали права на отримання доступного житла на умовах спільної участі держави і особи (родини) у фінансуванні будівництва (покупки такого житла).

Значною мірою це було пов'язано з тим, що в умовах фінансово-економічної кризи будівництво нового житла зупинилося і у багатьох населених пунктах України залишилося багато недобудованих будинків. Як наслідок, будівельні компанії стали шукати можливості залучити кошти державного і місцевих бюджетів для завершення будівництва, пропонуючи державі стимулювати попит на житло, частково компенсувавши населенню його витрати на придбання житла. І дійсно, таким чином вдалося трохи пожвавити попит на ринку будівництва житла і тим самим допомогти будівельній галузі вийти з кризи.

Разом з тим введення категорії «доступне житло» внесло плутанину у систему забезпечення житлом громадян України, зупинило підготовку та реалізацію Загальнодержавної програми розвитку соціального житла і призвело до остаточної втрати віри населення у можливості держави розв'язати існуючи у нього житлові проблеми.

Зауважимо, що модель соціального житла в Україні була сформована за відсутності інформації про потреби громадян у поліпшенні житлових умов залежно від рівня їх фактичних доходів. За таких умов неможливо було розрахувати потреби у коштах, необхідних для формування житлового фонду соціального призначення, оцінити спроможність державного і місцевих бюджетів віднайти ці кошти та відповідно визначитись з тими категоріями громадян, які найбільш потребують допомоги з боку держави і яким держава реально в змозі допомогти наявними у неї ресурсами. Закон про житловий фонд соціального призначення набув чинності з 01.01.2007 р. Водночас Загальнодержавною програмою реформування та розвитку ЖКГ, яка була ухвалена у 2009 р., лише на 2010—2012 рр. було заплановано забезпечення прогнозування потреб у житлі за категоріями та визначення його необхідних

обсягів на середньо- та довгострокову перспективу, а на 2009—2010 рр. — організацію ведення обліку громадян України, які користуються правом на соціальне житло і перебувають у черзі на його отримання, надання державної підтримки для придбання житла.

Формування житлового фонду соціального призначення відповідно до моделі, передбаченої Законом України «Про житловий фонд соціального призначення», потребує залучення значного обсягу коштів. Ретроспективний аналіз структури бюджетних видатків доводить, що розраховувати на виділення цих коштів з державного і місцевих бюджетів не можна навіть у довгостроковій перспективі. Державних коштів не вистачає навіть на зобов'язання, закріплена у чинному законодавстві. З огляду на це модель соціального житла в Україні мала б передбачати реалістичні фінансові джерела для її реалізації. Одним з таких джерел міг би стати податок на нерухомість, який лише нещодавно було введено в Україні. В разі спрямування його до місцевих бюджетів з цільовим використанням на розвиток комунальної інфраструктури і формування житлового фонду соціального призначення можна було б сподіватися, що держава хоча би частково зможе виконати свої зобов'язання щодо вирішення житлових проблем соціально незабезпечених верств населення. На жаль, цей податок не отримав відповідного спрямування.

Крім того, зрозуміло, що в умовах обмежених фінансових можливостей не має сенсу мати дві окремі черги на безкоштовне отримання житла, які фактично не просуваються з місця: одну — на звичайне житло, яке потім може бути приватизоване, іншу — на соціальне житло.

Останніми роками черга на звичайне житло просувається на 1,0—1,5 % в рік. Житлового фонду соціального призначення взагалі не створено. З огляду на це доцільним бачиться забезпечити переформування існуючої черги на житло у чергу на соціальне житло з урахуванням критеріїв, що висуваються до категорій громадян, які мають право на соціальне житло. До речі, подібний підхід передбачався Концепцією Державної програми «Соціальне житло», ухваленою у вересні 2005 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України (№ 384-р). На жаль, ця позиція не знайшла свого відображення в Законі України «Про житловий фонд соціального призначення».

Перегляду потребують і критерії віднесення громадян до позачерговиків і першочерговиків. 12 категорій позачерговиків та 19 — першочерговиків при веденні обліку громадян, які потребують соціального житла, на нашу думку, забагато. Якщо немає можливості в розумні терміни забезпечити всіх, хто стоїть у такій черзі, соціальним житлом, можливо, краще зробити жорстокішими

критерії для громадян, які мають право на таке житло, при цьому позбавившись такого поняття, як позачерговики і першочерговики.

Наведемо приклад. Станом на 2007 р. у черзі на звичайне житло стояло 1,4 млн сімей і одиноких громадян, з них 21 % — особи, які користуються правом першочергового отримання житла, 7,5 % — громадяни, котрі користуються правом на позачергове отримання житла. При цьому щорічно житло отримує 1,0—1,5 % громадян, які стоять у черзі. Зазначене доводить недоцільність ведення квартирного обліку громадян, а відповідно, й соціального квартирного обліку за трьома категоріями: просто черговики, позачерговики, першочерговики.

Потребує уточнення роль держави та органів місцевого самоврядування у забезпечені громадян соціальним житлом. Законом України «Про житловий фонд соціального призначення» широкі повноваження у цій сфері покладено на органи місцевого самоврядування. Разом з тим ці повноваження не підкріплени відповідними фінансовими ресурсами. Так, саме на органи місцевого самоврядування покладено обов'язок створення житлового фонду соціального призначення. При цьому кошти на його будівництво чи на реконструкцію існуючих житлових будинків або переобладнання нежитлових будинків у житлові за час, що пройшов з моменту ухвалення цього закону, ані державним, ані місцевими бюджетами не передбачалися. Водночас, фактично не маючі у своєму розпорядженні соціального житла, органи місцевого самоврядування зобов'язані вести облік громадян, які мають право на отримання такого житла, а також здійснювати щорічний моніторинг сукупного доходу громадян, які знаходяться на соціальному квартирному обліку.

З огляду на зазначене модель соціального житла, запроваджена Законом України «Про житловий фонд соціального призначення», виявилася нежиттєздатною і суто декларативною, а тому потребує перегляду в рамках формування нової житлової політики України.

* * *

З урахуванням вищенаведеного зробимо такі висновки:

1. Соціальні послуги — це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя (ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги»). Отже, головною метою такої послуги є надання допомоги особам, які самостійно не можуть задовольнити ті чи інші потреби. Тому відносини, які складаються між соціальною установою та особою щодо користування житлом, не можна визнати цивільно-правовими, заснованими на договорі найму житла чи позички, хоча б тому, що особи, які проживають у таких установах, не можуть бути позбавлені права на проживання в них і виселені.

2. Відповідно до ст. 15 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення», існують такі види житла, як тимчасові притулки. Їх не можна віднести до особливого виду соціального житла. Відносини, які складаються між мешканцями цих гуртожитків щодо проживання в них, повинні бути засновані на договорі надання соціальної послуги. Є доцільним надати можливість створювати такі тимчасові притулки не лише територіальним громадами, а й державі.

3. Є доцільним виділити таки види соціального житла: соціальне житло, призначене для постійного проживання; соціальне житло, призначене для тимчасового проживання.

Соціальне житло, призначене для постійного проживання, — житло, яке надається громадянам, які перебувають на соціальному квартирному обліку, на підставі безстрокового договору найму соціального житла без обмеження.

Соціальне житло, призначене для тимчасового проживання, — житло, яке надається окремим категоріям громадян для тимчасового проживання в разі знищення житла, в якому проживав громадянин, перебування житла в аварійному стані, що загрожує життю або здоров'ю біженцям, а також іншим категоріям громадян, перелік яких встановлюється законами або рішеннями органів місцевого самоврядування на підставі строкового договору соціального найму житла або позички.

4. Категорії громадян, які мають право на отримання житла у фонді соціального призначення, мають визначатись законом, а органи місцевого самоврядування повинні мати право додатково до переліку осіб, які мають право на отримання житла у фонді соціального призначення, визначеному у законі, встановлювати категорії громадян, яким надається житло у комунальному житловому фонду соціального призначення.

5. Мета надання соціального житла усім, хто його потребує, є досить благородною, але фінансово незабезпеченюю ідеєю для економічно слабкої країни, яка не може навіть забезпечити дахом над головою бідних і безпритульних. Враховуючи не досить великі доходи громадян України, можна стверджувати, що право перебувати на соціальному квартирному обліку матиме значна кількість осіб, і фактично цей облік нічим не буде відрізнятися від квартирного обліку, який перейшов у спадщину від радянської влади, а черги на отримання такого житла розтягнуться на десятиліття.

6. Аналіз стану реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» довів, що модель соціального житла, запроваджена цим законом, виявилася нежиттєздатною і суттєво декларативною, а тому потребує перегляду в рамках формування нової житлової політики України.

3.3. Правові проблеми регулювання житлових відносин у гуртожитках

Порядок користування гуртожитками в Україні регулюється Житловим кодексом України, Примірним положенням про гуртожитки, затвердженим Постановою Ради Міністрів УРСР від 3 червня 1986 р. № 208, та іншими нормативними актами. Зазначені нормативні акти були прийняті під час існування домінуючої державної форми власності. Тому на той час ні у кого не виникало питання щодо визначення виду відносин, які існували між особами, котрі проживають у гуртожитках, і між юридичними особами, яким ці гуртожитки належать. Нормативні акти навіть не визначили найменування суб'єктів цих відносин. Так, особи, які користувалися гуртожитками, називалися в одних випадках «мешканцями», в інших — «громадяни» чи «особами, котрі проживають у гуртожитках». Щодо іншої сторони, яка надає у користування житло у гуртожитках, то вона поіменована як «адміністрація». Відповідно до ст. 6 Житлового кодексу житлові будинки і житлові приміщення призначаються для постійного проживання громадян, а також для використання у встановленому порядку як службових житлових приміщень, так і гуртожитків. З цієї норми кодексу можна було б зробити висновок, що гуртожитки не призначені для постійного проживання. Така концепція фактично стала основою для відмови від користування гуртожитками на підставі договору найму житла.

Стаття 127 Житлового кодексу встановлює, що житлові будинки реєструються як гуртожитки у виконавчому комітеті районної, міської, районної в місті Ради депутатів. Але чинне законодавство не визначало, у якому порядку потрібно реєструвати гуртожитки у виконавчих органах і які документи необхідно надавати для такої реєстрації.

За часи незалежності України правове регулювання житлових прав осіб, які проживали у гуртожитках, було неоднозначне. З прийняттям Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» (в редакції 1992 р.) такі житлові приміщення не були включені до об'єктів державного житлового фонду.

6 листопада 1995 р. Постановою Кабінету Міністрів було затверджено «Положення про порядок передачі в комунальну власність загальнодержавного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні або в оперативному управлінні підприємств, установ та організацій», яке встановило, що передачі в комунальну власність підлягають житлові будинки відомчого житлового фонду, крім гуртожитків. Водночас були не поодинокі випадки, коли гуртожитки входили до майна приватизованих державних і комунальних підприємств. Тому на сьогодні власниками таких гуртожитків є приватні юридичні особи.

4 вересня 2008 р. був прийнятий Закон України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків», який здійснив «революцію» у правовому регулюванні правового режиму гуртожитків.

Як зазначається у ст. 1 цього закону, сфера його дії поширюється на громадян, які не мають власного житла, понад 5 років на законних підставах зареєстровані за місцем проживання у гуртожитках й фактично проживають у них. Отже, загалом закон регулює житлові відносини лише з участю громадян, які на законних підставах, тривалий час (не менше 5 років) зареєстровані та фактично проживають не у всіх видах гуртожитків. Тому назва закону не відповідає його змісту, оскільки він регулює відносини з обмеженим колом наймачів житла у гуртожитках і стосовно обмежених видів житла. Разом з тим, аналізуючи закон можна зробити висновок, що загалом його метою було врегулювання відносин з приватизації житла, яке знаходиться у гуртожитках.

Деякі статті зазначеного закону мають декларативний характер і не регулюють конкретні правовідносини. Це стосується ст. 2, яка передбачає, що громадяни, на яких поширюється дія цього закону, можуть реалізувати конституційне право на житло або шляхом приватизації житла у гуртожитку (у випадках, передбачених цим законом), або шляхом отримання соціального житла (відповідно до цього закону і Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»), або шляхом самостійного (на власний розсуд, за власні чи залучені кошти) вирішення свого (своєї сім'ї) житлового питання (відповідно до цивільного законодавства України). Таке право мають не лише наймачі житла у гуртожитках, а й інші фізичні особи.

Не витримують критики положення ст. 3 закону щодо визначення основних підходів до реалізації конституційного права на житло мешканців гуртожитків, на яких поширюється його дія, що здійснюються з дотриманням таких підходів:

1. Не визначено, яким саме територіальним громадам передаються гуртожитки (обласним, місцевим, районним у місті). Пункт 1 ст. 3 передбачає, що всі гуртожитки, на які поширюється дія цього закону, підлягають передачі у власність територіальних громад.

2. Відповідно до п. 8 ст. 3 закону, земельні ділянки, необхідні для утримання та експлуатації гуртожитків, на які поширюється дія цього закону, не підлягають приватизації чи продажу у зв'язку з приватизацією житлових і допоміжних приміщень у них, а залишаються у власності відповідної територіальної громади (або передаються їй у власність) згідно з чинним законодавством. Таке положення закону зовсім заплутало правовий режим земельної ділянки. По-перше, не існує законодавчих критеріїв визначення меж

земельних ділянок, потрібних для утримання та експлуатації гуртожитків. Поруче, постає питання, чи потрібно залишати у власності територіальної громади земельну ділянку після приватизації житла у гуртожитках.

3. Згідно із п. 10 ст. 3 цього закону, власники житлових і нежитлових приміщень у гуртожитках є співласниками допоміжних приміщень у гуртожитку, технічного обладнання, елементів зовнішнього благоустрою і зобов'язані брати участь у загальних витратах, пов'язаних з утриманням гуртожитку і прибудинкової території, відповідно до своєї частки у майні гуртожитку. По-перше, для того, щоб почати процеси приватизації, гуртожиток повинен бути позбавлений такого правового режиму. Гуртожиток набуває режиму багатоквартирного житлового будинку. По-друге, Цивільний кодекс виділяє види житла. До них, зокрема, відносяться квартира, житловий будинок, інше приміщення. Не завжди об'єктом приватизації у гуртожитках мають бути житлові приміщення. Так, у гуртожитках, призначених для проживання сімей, об'єктом приватизації можуть бути квартири. По-третє, набуваючи правовий режим багатоквартирного будинку, на гуртожиток, зокрема, поширюється Закон України «Про об'єднання співласників багатоквартирного будинку» та ст. 382 Цивільного кодексу, яка визначає права власників квартир на приміщення загального користування, опорні конструкції будинку тощо. Тому не потрібно «відкривати Америку» і регулювати у законі ті відносини, які вже врегульовані в інших законодавчих актах. Далі у цьому ж пункті зазначено, що власники житлових приміщень у гуртожитку та співласники допоміжних приміщень у гуртожитку зобов'язані брати участь у загальних витратах, пов'язаних з утриманням гуртожитку і прибудинкової території відповідно до своєї частки у майні гуртожитку. А чи залишається правовий режим гуртожитку після приватизації житла? Цей самий пункт встановлює, що наймачі є користувачами допоміжних приміщень у цьому ж гуртожитку, а також співористувачами технічного обладнання, елементів зовнішнього благоустрою будинку, в якому розташований гуртожиток. Постає питання: про яких наймачів йдеться?

4. У п. 12 ст. 3 зазначено, що користування закріплено за гуртожитками, на які поширюється дія цього закону, прибудинковою територією здійснюється в порядку та на умовах, передбачених Земельним кодексом України. Та як може бути земельна ділянка закріплена за гуртожитком, тобто за об'єктом цивільних прав, а не суб'єктом правових відносин? І що це за термін — «закріплення»?

Стаття 5 закону має назву «Особливості використання житлових приміщень (кімнат) у гуртожитках, переданих у власність територіальних громад». Знову з цього приводу слід звернути увагу на ігнорування розробниками закону цивілістичної термінології. Відповідно до ст. 317

Цивільного кодексу, змістом права власності є не «використання», а «користування». Аналізуючи ст. 5 закону, слід зробити такі зауваження.

1. Пункт 2 встановлює, що передача гуртожитків (як цілісних майнових комплексів) у власність територіальних громад здійснюється за рішенням законного власника гуртожитку (чи уповноваженої власником особи) або за рішенням суду. Якщо у власність територіальної громади передаються гуртожитки, які знаходяться у державній власності, то, напевно, «законним власником» є держава. Більше власників не існує. Відповідно до ст. 170 Цивільного кодексу України, держава набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи державної влади у межах їх компетенції. Отже, навряд чи держава як законний власник може приймати рішення. Це повинні робити органи державної влади.

2. Відповідно до п. 4, передача гуртожитків, що є об'єктами приватної власності, у власність територіальних громад здійснюється на договірних умовах відповідно до чинного законодавства. На сьогодні такого законодавства в Україні не існує.

3. Пункт 5 встановлює, що згідно з цим законом після прийняття гуртожитку у власність територіальної громади місцева рада приймає на сесії в межах своєї компетенції відповідні рішення щодо подальшого його використання.

По-перше, рада має право залишити цілісний майновий комплекс у статусі «гуртожиток» й дозволити приватизацію його житлових і нежитлових приміщень. Однак статусом наділяються лише суб'єкти правових відносин. Об'єкти прав мають правовий режим. Яка необхідність залишити правовий режим гуртожитку, якщо такий будинок може мати правовий режим багатоквартирного будинку? Якщо залишається правовий режим гуртожитку, то постає питання: які правові відносини складаються між особами, які в ньому проживають та не бажають приватизувати житло? Чи потрібно укладати договір найму житла?

По-друге, надати цілісному майновому комплексу статус «соціальне житло» та не дозволити приватизацію його житлових приміщень. У цьому випадку приватизація житлових приміщень гуртожитку не здійснюється (у тому числі й у випадках, передбачених цим законом), а колишнім законним мешканцям гуртожитку, за їх згодою, надається відповідне соціальне або інше житло. У зв'язку з цим постає питання: як бути з тими мешканцями, які не мають права на отримання соціального житла?

По-третє, перепрофілювати гуртожиток й використовувати цілісний майновий комплекс колишнього гуртожитку за іншим призначенням і

забезпечити законних мешканців такого гуртожитку іншим житлом згідно із законодавством. Застосування цього положення буде проблематичним урахуванням того, що чинне законодавство не регулює відносини щодо надання іншого житла у зв'язку з «перепрофілюванням».

По-четверте, знести цілісний майновий комплекс колишнього гуртожитку та вжити заходів щодо будівництва на звільненій земельній ділянці соціального житла або продати земельні ділянки на аукціоні згідно із земельним законодавством і забезпечити законних мешканців такого гуртожитку іншим житлом згідно із законодавством. Відносини щодо продажу з аукціону земельної ділянки регулює і пп. «г» цієї ж статті, яка також регулює відносини із знесенням гуртожитку та продажу із аукціону, але передбачає порядок переселення чи компенсації.

Пункт 6 ст. 5 встановлює, що передача житлових приміщень (кімнат) у гуртожитках державного житлового фонду у власність громадян згідно із цим законом проводиться виключно на підставі рішення відповідної місцевої ради. Однак про яку передачу у власність і яким громадянам йдеться, оскільки не особи, які проживають у гуртожитках, мають право на приватизацію.

Пункт 7 ст. 5 встановлює, що приватизація житлових приміщень у гуртожитках здійснюється шляхом: безоплатної їх передачі громадянам з розрахунку санітарної норми 21 кв. м загальної площині на наймача і кожного члена його сім'ї та додатково 10 кв. м на сім'ю; продажу надлишків загальної площині житлових приміщень громадянам України, які мешкають у них. Постає питання, навіщо було повторювати норму Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» (ст. 3)? І це стосується інших статей закону.

Стаття 6 встановлює, що власники житлових приміщень у гуртожитку є співвласниками допоміжних приміщень у гуртожитку і зобов'язані брати участь у загальних витратах, пов'язаних з утриманням будинку й прибудинкової території, відповідно до своєї частки у майні гуртожитку. Допоміжні приміщення у гуртожитку передаються у спільну сумісну власність безоплатно та окремо приватизації не підлягають. Поняття «допоміжні приміщення» дає ст. 1 наведеного закону, відповідно до якої це приміщення, призначені для забезпечення експлуатації гуртожитку та побутового обслуговування, задоволення санітарно-гігієнічних потреб його мешканців: кухні, санвузли, сходові клітки, вестибулі, переходні шлюзи, позаквартирні (позакімнатні) коридори, колясочні, кладові, сміттєзвірні камери, горища, підвали, шахти і машинні відділення ліфтів, вентиляційні камери та інші технічні приміщення.

Таке розуміння допоміжних приміщень відрізняється від поняття «допоміжне приміщення», яке дає Закон України «Про об'єднання співвласників

багатоквартирного будинку». Допоміжними приміщеннями є приміщення, призначені для забезпечення експлуатації будинку та побутового обслуговування мешканців будинку: сходові клітки, вестибулі, перехідні шлюзи, позаквартирні коридори, колясочні, кладові, сміттєкамери, горища, підвали, шахти і машинні відділення ліфтів, вентиляційні камери та інші технічні приміщення. При цьому закон допускає можливість правового режиму допоміжних приміщень як спільної часткової, так і спільної сумісної власності. Також досить сумнівним є включення до допоміжних приміщень кухонь, санвузлів, оскільки такі приміщення можуть знаходитись і в квартирах.

Стаття 8 передбачає, що громадяни, на яких поширюється дія цього закону, які на законних підставах зареєстровані й тривалий час (не менш як 5 років) проживають у гуртожитках, віднесеніх до недержавного житлового фонду (які перебувають у власності чи у повному господарському віданні відповідних державних або комунальних підприємств, установ, організацій, а також підприємств та організацій, утворених шляхом корпоратизації чи приватизації колишніх державних підприємств, крім тих організацій, створених органами державної влади, органами місцевого самоврядування для управління житловим фондом) і призначених для проживання працівників (членів їх сімей), які не мають можливості самостійно придбати чи побудувати власне житло, у разі, коли такі гуртожитки не передаються їх власниками у власність територіальних громад, мають право подальшого проживання в таких гуртожитках до розв'язання їх житлової проблеми.

Вважаємо, що закон не визначив підстави користування таким житлом. Крім того, не врахував, що між власниками таких гуртожитків (йдеться про юридичні особи, які були приватизовані чи корпоратизовані) та особами, котрі проживають у гуртожитках, можуть існувати договірні відносини, засновані на договорі найму житла, який регулюється Цивільним кодексом. А отже, припинення такого договору найму регулюється кодексом, а не цим законом. Також постає питання, що потрібно розуміти під задоволенням своєї житлової потреби, як саме її можна «розв'язати». Надання таких прав особам, які проживають у гуртожитках, унеможливить припинення їх прав проживання, наприклад у випадку, коли вони порушують громадський порядок або коли використовують житло не за призначенням, або в разі їх притягнення до кримінальної відповідальності.

Відповідно до ч. 2 ст. 8 цього закону, для сприяння громадянам у розв'язанні їх житлової проблеми вони беруться відповідними місцевими радами в установленому порядку на квартирний облік для надання їм (їх сім'ям) соціального житла на загальних підставах. Але якщо такі громадяни не

підпадають під суб'єктів, які мають право стати на квартирний облік з урахуванням їх майнового стану, що у такому випадку потрібно робити?

Стаття 9 регулює відносини з надання соціального житла мешканцям гуртожитку, але встановлення особливого порядку його надання у гуртожитках навряд чи є необхідним, оскільки існує Закон України «Про житловий фонд соціального призначення», який повинен регулювати ці відносини.

Відповідно до ст. 10 закону, статус гуртожитків, на які поширюється його дія, після прийняття відповідною місцевою радою рішення про їх приватизацію або про надання їм статусу житла соціального призначення не може бути змінено, крім випадку визнання гуртожитку (як цілісного майнового комплексу або його відокремленої частини) аварійним або непридатним для проживання людей. Проте у самому ж законі передбачається можливість його «перепрофілювання». Тому виникає конфлікт норм.

Положеннями ст. 19 закону передбачено, що забороняється виселення, переселення та відселення мешканців гуртожитків, на яких поширюється дія цього закону, без попереднього надання їм (іх сім'ям) іншого житла, придатного для постійного проживання людей, крім випадків, передбачених ч. 2 цієї статті. А зазначена норма встановлює, що відповідно до цього закону виселення, переселення чи відселення громадян з гуртожитків допускаються лише у разі визнання гуртожитку таким, що перебуває в аварійному стані або у стані, непридатному для проживання людей, на підставі рішення, прийнятого відповідно до ч. 1 ст. 20 цього закону. Щодо застосування цієї норми постає питання про те, що буде з тими громадянами, які відмовлятимуться приватизувати житло у гуртожитках та з якими не має правових підстав укладення договору найму соціального житла.

Стаття 20 закону встановлює особливості прийняття рішення про визнання гуртожитку аварійним або непридатним для проживання людей. А чи можуть існувати особливості саме для гуртожитків для визнання будинку аварійним або непридатним для проживання людей? Частина 2 цієї ж статті встановлює, що усім мешканцям гуртожитку, визнаного аварійним або непридатним для проживання людей, у порядку, зазначеному ч. 1 цієї статті, терміново надається інше, придатне для тимчасового проживання людей житло, тим органом місцевого самоврядування, який представляє інтереси територіальної громади, на території якої розміщено такий гуртожиток. А якщо житло у гуртожитку приватизовано? Чи потрібно також надавати інше житло власникам? Такі преференції власникам житла у гуртожитках порушують принцип рівності прав власників (ч. 3 ст. 319 Цивільного кодексу). Також потрібно пам'ятати, що відповідно до ст. 322 Цивільного кодексу, власник зобов'язаний утримувати

майно, що йому належить, а отже, територіальна громада не повинна нести обов'язок надання власникам житла у гуртожитках іншого житла.

Стаття 21 закону встановлює, що громадяни, які відповідно до цього закону можуть бути виселені, відселені чи переселені у зв'язку з визнанням гуртожитку, в якому вони проживають, аварійним або непридатним для проживання людей (відповідно до ст. 19 і 20 цього закону), мають право на взяття на квартирний облік громадян, які потребують надання їм (їх сім'ям) соціального житла. Рішення про взяття зазначених осіб на квартирний облік приймається виконавчим органом відповідної місцевої ради одночасно з прийняттям рішення про відселення (виселення, переселення) з аварійного чи непридатного для проживання у гуртожитку. Така норма не може бути сприйнята як загальна, оскільки:

- по-перше, порядок взяття на квартирний облік на отримання соціального житла регулюються спеціальним законом;
- по-друге, не усіх громадян, які повинні виселятися з гуртожитку, будуть мати право ставати на таких облік, виходячи з їхнього майнового стану.

Прийняття цього закону стало підставою для внесення змін до Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду». Постає питання, яким чином у гуртожитку можуть виникнути квартири, тим більше, що про такий об'єкт приватизації у гуртожитках не зазначено. Для того щоб вони виникли, потрібно провести технічну інвентаризацію. А чим квартира відрізняється від кімнати у гуртожитку?

Відповідно до п. 3 ст. 2 закону, приватизація квартир у будинках, кімнат у гуртожитках, включених до плану реконструкції поточного року, здійснюється після її проведення власником (володільцем) будинку. Наймачі, які проживали у квартирах, гуртожитках до початку реконструкції, після проведення реконструкції мають пріоритетне право на приватизацію цих квартир, житлової площі у цьому гуртожитку. По-перше, із цієї норми випливає, що ремонт має провадити власник, тобто держава. По-друге, не визначається статус володільця гуртожитку. По-третє, яким чином мешканці гуртожитку набудуть статус наймачів? Ці відносини не регулює ані Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду», ані Закон України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків».

Наведений вище аналіз правового регулювання забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків не втратив своєї актуальності й після схвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів

України щодо вдосконалення правового регулювання забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків»⁴⁷, що набув чинності у вересні 2011 р.

Зазначеним законом були внесені зміни до термінології, зокрема, визначено терміни «допоміжні приміщення у гуртожитку», «житлова кімната у гуртожитку», «житловий блок (секція) у гуртожитку», «житлові приміщення у гуртожитку», «нежитлові приміщення у гуртожитку» та внесено пов’язані з цим зміни до Житлового кодексу Української РСР, Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду», «Про забезпечення житлових прав мешканців гуртожитків».

Новим законом уточнено сферу дії Закону України «Про забезпечення житлових прав мешканців гуртожитків». Зазначено, що він не поширюється на гуртожитки, що перебувають у господарському віданні чи в оперативному управлінні військових частин, закладів, установ та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до закону, Міністерства внутрішніх справ України та державних навчальних закладів, а також на гуртожитки, що знаходяться у приватній власності, крім гуртожитків, що було включено до статутних капіталів товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації). Внесено й інші зміни, що переважно носять косметичний характер, та не вирішують проблеми мешканців гуртожитків по суті.

Окремі положення нового закону вносять подальшу плутанину у житлове законодавство. Зокрема, не зрозумілим є включення до закону статті 7 «Об’єднання співвласників гуртожитку» та взагалі необхідність введення в оборот такого терміну, оскільки єдиним положенням цієї статті є твердження про те, що «власники житлових та нежитлових приміщень у гуртожитку можуть створювати об’єднання співвласників багатоквартирного будинку відповідно до закону».

⁴⁷ Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» №3716-УІ від 08.09.2011. - Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2012. - №19-20. – ст. 167

* * *

Проаналізувавши викладене вище, можна зробити такі висновки:

1. Прийняття законодавчих актів з питань забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» мало досить благородну мету, але викликало більше запитань, ніж відповіло на них.

2. Головна проблема правового регулювання цих відносин полягає в тому, що надання права місцевим радам встановлювати правовий режим соціального житла у гуртожитках поставило їх мешканців у нерівні умови.

3. Існує два види гуртожитків:

- для проживання одиноких громадян (житлові приміщення знаходяться у спільному користуванні кількох осіб, які не перебувають у сімейних стосунках);
- для проживання сімей (житлові приміщення, що складаються з однієї чи кількох кімнат, перебувають у відособленому користуванні сімей).

Вважаємо, що до житлового фонду соціального призначення мають бути включені лише гуртожитки для проживання одиноких громадян.

4. Гуртожитки сімейного типу повинні бути визнані звичайними багатоквартирними будинками з виділенням окремих квартир та укладенням договорів найму житла.

5. Правовий режим спеціалізованих будинків для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів відповідно характеризується такими особливостями:

- такі будинки називають не житловими, а установами;
- крім житлових приміщень у спеціалізованому будинку на нижніх поверхах будівлі можуть бути розміщені служби соціально-побутового призначення і медичного обслуговування;
- перелік документів, потрібних для поселення у цей будинок, умови укладення договору найму житлових приміщень та підстави його розірвання затверджує орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про утворення такого будинку. Отже, договору соціального найму фактично не існує;
- особи, які проживають у спеціалізованому будинку, мають право на медичне, соціальне обслуговування та отримання соціальних послуг у встановленому законодавством порядку;

– переведення до іншого соціального закладу відповідно до висновку лікувально-профілактичного закладу про потребу в постійному сторонньому догляді може здійснюватись за рішенням директора спеціалізованого будинку, яке погоджується з органом місцевого самоврядування, що приймав рішення про надання житлового приміщення, з одночасним розірванням договору найму житлового приміщення у цьому будинку та передачею особової справи. Отже, фактично договір найму житла не розривається, а користувач приміщення переводиться до іншого соціального закладу;

– особи, які вибувають із спеціалізованого будинку на строк понад 10 діб, наказом директора будинку знімаються із соціального обслуговування, але залишаються у списках тих, хто проживає; родичам особи, яка проживає у спеціалізованому будинку, або іншим особам забороняється постійно користуватись житловим приміщенням у цьому будинку. Тимчасове проживання строком понад 2 місяці можливе за умови погодження з відповідним органом місцевого самоврядування;

– директор у межах своїх повноважень затверджує правила внутрішнього розпорядку.

6. Правовий режим гуртожитків для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, характеризується такими особливостями:

– відносини щодо користування приміщенням у гуртожитках складаються не на підставі договору найму соціального житла, а на підставі наказу директора гуртожитку про зарахування, письмової заяви і за письмовим направленням місцевого органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді за наявності паспорта або іншого документа, що посвідчує особу;

– відрахування особи з гуртожитку здійснюється згідно з наказом директора у разі: подання нею відповідної письмової заяви, закінчення граничного строку її перебування в гуртожитку, одноразового грубого або систематичного порушення правил внутрішнього розпорядку гуртожитку, забезпечення житлом.

РОЗДІЛ 4

ПРАВОВЕ ПОЛОЖЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ, МЕТОЮ ЯКИХ є ЗАДОВОЛЕННЯ ЖИТЛОВИХ ПОТРЕБ ГРОМАДЯН

4.1. Житлово-будівельні (житлові) кооперативи

Як зазначається в Концепції державної житлової політики, ухваленій Постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 р., одним із факторів, що зумовлюють реформування державної житлової політики, є недостатня підтримка з боку держави кооперативного будівництва. У свою чергу, однією з причин недостатнього розвитку житлового кооперативного будівництва є відсутність правових підходів до визначення ролі кооперації у розв'язанні житлових проблем громадян. Спробуємо розібратися у цій ситуації, проаналізувавши розвиток правового регулювання житлової кооперації.

Житлова кооперація виникла ще в перші роки радянської влади, коли вимагалась організаційна форма для управління націоналізованими і муніципалізованими будинками. Житлові товариства стали однією з форм управління муніципальними будинками і здійснювали свою діяльність на підставі циркулярів Народним комісаріатом внутрішніх справ (НКВС), розпоряджень місцевих органів влади. Першим нормативним актом в Україні, який згадував про житлові кооперативи, був Житловий закон УРСР від 1 листопада 1921 р., затверджений ВУЦВК⁴⁸. У ньому вказувалося, що Примірні статути житлових кооперативів і комун, а також порядок їх заснування встановлюються Народним комісаріатом внутрішніх справ України. У 1924 р. прийнято Положення про житлово-споживчу кооперацію⁴⁹, яке передбачало створення житлово-споживчих кооперативів, членами яких могли бути лише громадяни, які мали виборчі права. Житлові кооперативи не мали права власності на житлові будинки, вони були тільки орендаторами. Створювались такі види кооперативів: житлово-орендні кооперативні товариства (ЖОКТ) і житлово-будівельні кооперативні товариства (ЖБКТ). Житлово-будівельні кооперативні товариства поділялись на робітничі (ЖБРКТ) і загальногромадянські (ЖБЗКТ). Усі житлові кооперативи організовували лише на добровільних засадах.

Житлово-орендні кооперативи створювались для забезпечення належного утримання і ремонту житлових будинків на вимогу не менш як половини

⁴⁸ СУ УССР. – 1921. – № 22. – Ст. 641.

⁴⁹ СУ УССР. – 1924. – № 18. – Ст. 76.

мешканців. Членами ЖОКТ були лише особи, які користувались виборчими правами. Особи, які таким правом не користувались, наприклад «непмани», — мали право тільки проживати в будинку, тобто тут вже виявляється певне виокремлення поняття «член товариства».

Житлово-будівельні товариства мали єдину мету — споруджувати нові будівлі, відновлювати зруйновані. Житлово-будівельні робітничі кооперативні товариства, які мали зазначену мету, створювались лише з робітників і службовців державних і прирівняних до них підприємств, установ і організацій. Особи, позбавлені виборчих прав, виключались з товариства. Житлово-будівельні загальногромадянські товариства прагнули залучити до житлової кооперації приватний капітал, вони не користувались державними пільгами і не отримували кредитів. Як бачимо, правове положення житлових кооперативів повністю відображали політичну ситуацію в країні, класову політику партії і держави.

Особливістю розвитку законодавства про кооперації за часів радянської влади була нестабільність правових підходів до порядку їх створення та ліквідації, прав та обов'язків їх членів. За 70 років радянської влади було прийнято десятки нормативних актів, які регулювали правовий статус житлових кооперативів:

- 25 грудня 1929 року затверджено нове Положення про житлову кооперацію;
- 27 липня 1931 р. РНК СРСР прийняв Постанову «Про надання державним, кооперативним і громадським організаціям права користування житловою площею в будинках житлово-будівельних кооперативів»;
- Постановою ЦВК і РНК СРСР від 17 жовтня 1937 р. «Про збереження житлового фонду і покращання житлового господарства в містах» було реорганізовано діючу систему ЖБК;
- Примірний статут ЖБК було затверджено 20 березня 1951 р. Міністерством комунального господарства УРСР;
- 31 липня 1957 р. ЦК КПРС і Радою Міністрів СРСР було прийнято постанову «Про розвиток житлового будівництва в СРСР»;
- 20 березня 1958 р. Радою Міністрів СРСР затверджено постанову «Про житлово-будівельну і дачно-будівельну кооперацію»;
- 1 червня 1962 р. ЦК КПРС і Рада Міністрів СРСР прийняли постанову «Про індивідуальне і кооперативне житлове будівництво;
- 10 вересня 1962 р. Постановою Ради Міністрів УРСР був затверджений новий Типовий статут ЖБК;
- подальший розвиток житлове кооперативне будівництво отримує у зв'язку з прийняттям Радою Міністрів СРСР 19 листопада 1964 р.

- постанови «Про подальший розвиток кооперативного житлового будівництва»;
- Міністерством комунального господарства 30 січня 1965 р. затверджений новий Типовий статут ЖБК;
 - 12 березня 1968 р. Рада Міністрів УРСР прийняла постанову «Про покращання житлово-кооперативного будівництва в УРСР»;
 - Міністерство комунального господарства УРСР 28 травня 1968 р. затвердило новий Типовий статут ЖБК;
 - 27 червня 1972 р. Постановою Ради Міністрів УРСР був затверджений новий Типовий статут ЖБК.

Новим етапом розвитку законодавства про ЖБК були 80-ті роки минулого століття, коли прийняли Основи житлового законодавства Союзу РСР і союзних республік. 19 серпня 1982 р. Радою Міністрів СРСР було прийнято Постанову «Про житлово-будівельну кооперацію»⁵⁰, однойменну Постанову Ради Міністрів УРСР від 28 жовтня 1982 р.⁵¹, Постанову Ради Міністрів СРСР від 5 липня 1985 р. «Про додаткові заходи з будівництва молодіжних житлових комплексів і кооперативних житлових будинків для молоді»⁵², Постанову Ради Міністрів СРСР від 31 березня 1988 р. «Про заходи з прискорення розвитку житлової кооперації»⁵³.

Зазначені нормативні акти, крім тих, які приймалися органами влади СРСР, є чинними в Україні й нині. Вони вже давно не відповідають сучасним законодавчим актам. Наведемо лише один приклад. Він стосується порядку створення ЖБК. Відповідно до п. 2 Примірного статуту, кооперативи організуються при виконавчих комітетах місцевих рад депутатів, при підприємствах, установах і організаціях. До кооперативів, що організуються при виконавчих комітетах місцевих рад депутатів, приймаються громадяни, які перебувають у відповідному виконавчому комітеті на обліку бажаючих вступити до кооперативу (у списку осіб, які користуються правом на вступ до кооперативу поза чергою), а до кооперативів, що організуються при підприємствах, установах, організаціях, приймаються працівники цих підприємств, установ, організацій, які перебувають на обліку бажаючих вступити до кооперативу (у списку осіб, які користуються правом на вступ до кооперативу поза чергою), а також інші громадяни у випадках, передбачених законодавством. Такий порядок створення юридичних осіб приватного права

⁵⁰ СП СССР. – 1982. – № 23. – Ст. 120.

⁵¹ СП УССР. – 1982. – № 11. – Ст. 90.

⁵² СП СССР. – 1985. – № 22. – Ст. 111.

⁵³ СП СССР. – 1988. – № 23. – Ст. 43.

суперечить принципу добровільності їх створення. У зв'язку з тим що для створення таких кооперативів потрібно не волевиявлення фізичних осіб, які є засновниками ЖБК, а органів місцевого самоврядування чи юридичної особи, при яких створюються кооперативи. Отже, такий порядок не відповідає загальним зasadам створення юридичних осіб приватного права.

Питання щодо добровільності створення ЖБК постало ще з прийняттям у 1988 р. закону «Про кооперацію в СРСР», який проголосив головний принцип створення кооперативу — добровільність створення. Відповідно до ст. 5 цього закону, кооператив є організацією громадян СРСР, які добровільно об'єднались на основі членства для спільного провадження господарської та іншої діяльності на базі належного йому на праві власності, орендованого або наданого в безоплатне користування майна, самостійності, самоврядування і самофінансування, а також матеріальної заінтересованості членів кооперативу і найповнішого поєднання їх інтересів з інтересами колективу і суспільства. Тому не дивним було скасування нормативних актів, які врегульовували порядок створення та діяльності гаражних кооперативів, садівничих кооперативів тощо. Це дало можливість фізичним особам створювати такі кооперативи на добровільних засадах і керуватися у своїй діяльності законом «Про кооперацію в СРСР» і статутом кооперативу. Чинними залишилися лише нормативні акти, які регулювали діяльність ЖБК, що, безумовно, суперечило вищезазначеному закону.

Неможливість створення ЖБК лише на підставі волевиявлення фізичних осіб мало свої об'єктивні причини, пов'язані з існуванням дефіциту житла. Незважаючи на те що під час існування Радянського Союзу членство у ЖБК було єдиною можливістю скоротити строки отримання житла, за радянськими мірками для вступу в ЖБК необхідно було сплатити значну суму коштів. Але існуюча система кредитування житлової кооперації надавала можливість погашати такі кредити протягом 30 років. Водночас така система кредитування робила неможливим швидкий вступ до ЖБК і тому особи, які бажали задовольнити свою потребу у житлі шляхом кооперативного будівництва, стояли у черзі десятки років.

У 1990 р. в СРСР, а в 1991 р. в УРСР був прийнятий закон «Про власність», відповідно до якого, члени житлових, гаражних і дачно-будівельних кооперативів, які сплатили повністю пайові внески, ставали власниками квартир, дач, гаражів та інших будівель або приміщень, наданих їм у користування, а власником будинку та іншого майна залишався кооператив (ст. 15, 20, 21). Фактично членам кооперативу було «нав'язане» право власності на квартири. Слід зазначити, що Закон України «Про власність» на сьогодні є не чинним, а отже, постає питання про набуття права власності на квартири в ЖБК (житловому кооперативі).

Недосконалість правового регулювання ЖБК стала підставою для висновку, що така юридична особа, як ЖБК, не повинна існувати зовсім, натомість висувалися аргументи на користь перетворення ЖБК на ОСББ⁵⁴. Зазначена позиція послідовно розвивалась й у нормативних актах України. Так, Постанова Кабінету Міністрів від 31 липня 1995 р. № 588 «Про затвердження Положення про порядок організації та діяльності об'єднань, що створюються власниками для управління, утримання і використання майна житлових будинків, яке перебуває у загальному користуванні» рекомендувала для забезпечення ефективного використання житла ЖБК, члени яких повністю розрахувалися за надані їм на будівництво кредити, реорганізуватися в товариства (об'єднання) співвласників будинку⁵⁵. А для заохочення цього процесу місцеві органи влади були зобов'язані безоплатно провадити перереєстрацію статутів ЖБК і сприяти створенню таких формувань власників індивідуальних житлових будинків, як товариства співвласників будинку. Проте вказана Постанова Кабінету Міністрів не визначала порядку та процедури перетворення ЖБК у товариства співвласників будинку.

Однак з прийняттям Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» така процедура була визначена. Стаття 5 цього закону встановила, що реорганізація в ОСББ провадиться за рішенням загальних зборів ЖБК, які в разі прийняття такого рішення будуть вважатись установчими зборами об'єднання. При цьому участь в установчих зборах беруть члени кооперативу, які повністю сплатили вартість житлових приміщень і належної частки у вартості нежитлових приміщень та іншого майна, а також виявили таке бажання, а ті, хто не виконав своїх зобов'язань зі сплати, беруть участь у зборах лише за згодою власника невиплаченої частки майна. Така правова конструкція, запропонована цим законом, напевно, можлива лише для втілення в життя тільки для тих кооперативів, усі члени яких сплатили повністю пай і стали власниками житла. Але вона зовсім не пристосована до випадків, коли в ЖБК існують члени кооперативу, які не повністю сплатили свій пай, оскільки виникає низка певних неузгодженностей. Так, закон виділив такий суб'єкт права власності в ЖБК, як власник невиплаченої частки. Відповідно до чинних нормативних актів, які регулюють діяльність ЖБК, такого об'єкта права

⁵⁴ Макашов Л. Правовий статус співвласників багатоквартирного будинку / Л. Макашов // Право України. – 1996. – № 11. – С. 62–64; Крашенинников П. Кондоминіумы / П. Крашенинников // Законность. – 1994. – № 6. – С. 8–15.

⁵⁵ Положення про порядок організації та діяльності об'єднань, що створюються власниками для управління, утримання і використання майна житлових будинків, яке перебуває у загальному користуванні, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 588 // Інформаційно-пошукова правова система «Нормативні акти України».

власності, як частка, в кооперативі не існує. А якщо немає об'єкта права власності, то, безумовно, не існує й такого суб'єкта. Об'єктом права власності в ЖБК є пайовий внесок, власником якого є сам член кооперативу. ЖБК як суб'єкт права власності на житловий будинок не є власником ані паю, ані невиплаченої частки.

Чим же ЖБК відрізняється від ОСББ?

По-перше, ЖБК створюється з метою будівництва житлового будинку та його експлуатації, а об'єднання — лише для належного утримання та експлуатації.

По-друге, члени кооперативу мають рівні права щодо голосування у вищому органі управління, а у статуті об'єднання можна передбачати інший порядок голосування, наприклад, залежно від розміру площи, яка належить власнику.

По-третє, найсуттєвіша відмінність полягає в тому, що власником будинку в ЖБК є кооператив, а в об'єднанні — всі співвласники житлового будинку, що викликає дуже багато суперечок як теоретичного характеру, так і практичного застосування, про які ми розберемося далі.

Висловлюється думка щодо можливості трансформації ЖБК в акціонерні товариства. Так, А.А. Тарасов зазначає, що в США член кооперативної корпорації так і залишається лише титульним володільцем житлового приміщення навіть після внесення свого паю, і йому належать лише акції (shares) кооперативної корпорації, а кооперативна корпорація є власником будинку чи іншого об'єкта нерухомості (building mortgage)⁵⁶. Проте навряд чи можна взяти за основу запропоновану концепцію. У нашій країні, в якій ринок житла тільки розвивається, і громадяни не так давно стали реальними власниками житла, позбавлення їх права власності на житло буде невірним. Крім того, з проведенням масової приватизації громадяни втратили довіру до акцій, тому, напевно, такі юридичні особи не будуть приваблювати громадян.

Вважаємо, що не потрібно відмовлятись від житлової кооперації, більш того, необхідно надавати право співвласникам приватизованого державного чи громадського житла створювати не лише об'єднання співвласників квартир, а й житлові кооперативи. Тим більше, що такий вид юридичних осіб, як ЖБК, виділяється у Цивільному кодексі України.

Слід звернути увагу, що незважаючи на те, що метою житлової кооперації є задоволення споживчої потреби у житлі її членів, правове регулювання ЖБК (житлових кооперативів) ані в СРСР, ані в Україні ніколи не здійснювалось правовими нормами, які визначали статус споживчих кооперативів (товариств).

⁵⁶ Тарасов А.А. Жилищно-строительные кооперативы как юридические лица / А.А. Тарасов // Субъекты гражданского права. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 2000. – С. 80.

Тому прийняття у 1992 р. Закону УРСР «Про споживчу кооперацію» не стало передумовою для створення єдиної системи споживчих кооперативів. Влучну характеристику цього закону дав В.І. Федорович, який зазначив, що він значною мірою узаконив радянську споживчу кооперацію, основним завданням якої було обслуговування сільського населення, скуповування в нього дешевої продукції⁵⁷. І з цією думкою можна цілком погодитись⁵⁸.

10 липня 2003 р. був прийнятий Закон України «Про кооперацію». Назва цього законодавчого акта давала підстави для сподівання, що він стане системним нормативним актом, який визначить загальні принципи регулювання системоутворюальної організаційно-правової форми кооперативних товариств, а також специфіку правового положення окремих видів організаційно-правових форм кооперативних товариств, в тому числі й ЖБК. Проте аналіз положень цього закону не дає підстав для такого висновку, що підтверджує висловлену нами думку стосовно складності розробки єдиного законодавчого акта, який одночасно визначив би правове положення підприємницьких і непідприємницьких кооперативів⁵⁹.

Новий Цивільний кодекс України визначив кооперативи як один із видів юридичних осіб приватного права, які є товариствами. Статті 84 і 86 віднесли виробничі кооперативи до підприємницьких товариств, а споживчі — до непідприємницьких товариств.

Розробники Закону України «Про кооперацію» взагалі не керувалися положеннями Цивільного кодексу України щодо поділу товариств на підприємницькі та непідприємницькі, виходячи з такої ознаки, як право на отримання прибутку. Незалежно від виду кооперативу закон надає членам кооперативу такі майнові права: отримувати виплати на паї та кооперативні виплати (ст. 26); на персоніфікацію паю у резервному та спеціальному фонді (ст. 21); на отримання паю в разі ліквідації кооперативу (ст. 29); на отримання своєї загальної частки натурою, грошима або (за бажанням) цінними паперами відповідно до їх вартості на момент виходу, а земельної ділянки — в натурі в разі виходу або виключення з кооперативу фізичної або юридичної особи, а також на передачу загальної частки у спадок (ст. 21).

Першим завданням Закону України «Про кооперацію» було чітке

⁵⁷ Федорович В.І. Правові основи створення та діяльності сільськогосподарських кооперативів в Україні / В.І. Федорович. – Львів: Атлас, 1998. – С. 53.

⁵⁸ Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права / І.М. Кучеренко. – К.: ІДП НАН України, 2004. – С. 160.

⁵⁹ Кучеренко І.М. Право власності приватних юридичних осіб / І.М. Кучеренко // Проблеми вдосконалення правового регулювання права приватної власності. – К.: ІДП НАН України, 2002. – С. 76.

визначення видів організаційно-правових форм кооперативів, які належать до підприємницьких і непідприємницьких товариств. Однак цього не було зроблено. Також навряд чи можна визначити правильним проведення класифікації кооперативів залежно від видів їх діяльності, оскільки, наприклад, медичним, транспортним кооперативом може бути як виробничий, так і споживчий або обслуговуючий кооператив. Водночас, дійсно, серед споживчих кооперативів потрібно було виділити кооперативи, які створені виключно для обслуговування їх членів. Зокрема, це стосується житлово-будівельних, гаражних, дачних, садово-городніх кооперативів, в яких їх члени мають право власності на квартири, земельні ділянки, гаражі, будинки і відповідно їх власники мають спільні інтереси щодо експлуатації та утримання житлового будинку, земельних ділянок тощо. І такі види кооперативів потребують спеціального, відмінного від інших споживчих кооперативів, правового регулювання, оскільки, наприклад, у житловому кооперативі в його членів немає можливості співіснувати у житловому будинку без відповідного погодження порядку його експлуатації між власниками квартир.

Щодо однакового підходу до визначення майнових прав усіх видів кооперативів, закон також підішов однаково і до визначення права на членство в кооперативах, без урахування особливостей членства в деяких видах кооперативів. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про кооперацію», членом кооперативу може бути особа, яка досягла 16 років і виявила бажання брати участь у його діяльності. Встановлення такого обмеження віку членства у кооперативах, напевно, є виправданим щодо виробничих кооперативів і деяких видів споживчих кооперативів, де відповідно до статуту потрібно брати особисту участь у їх діяльності. На нашу думку, обмеження права на вступ у члени кооперативу віком до 16 років не може застосовуватися до осіб, які успадкували пай в житлових, гаражних, дачних кооперативах. Адже навіть за радянської влади неповнолітні спадкоємці не позбавлялися права на отримання у спадщину паю і вступу в зазначені кооперативи. Так, п. 7 Примірного статуту ЖБК передбачає, що неповнолітній спадкоємець члена кооперативу, який проживає спільно з ним, може бути прийнятий до членів кооперативу з тим, щоб до досягнення ним повноліття його права і обов'язки здійснював опікун (піклувальник). Немає застережень щодо надання права лише певним юридичним і фізичним особам бути членами окремих видів кооперативів. Це стосується, зокрема, встановлення права на членство в сільськогосподарських кооперативах, де членами кооперативу можуть бути лише товари виробники сільськогосподарської продукції.

В Україні багатьма вченими висловлювалася думка про прийняття єдиного законодавчого акта, навіть кодексу, який урегулював би кооперативні відносини. Так, зокрема, В.І. Семчик⁶⁰ пропонує прийняти Кооперативний кодекс, і ця пропозиція вже знайшла підтримку в науковій літературі⁶¹. Стосовно можливості прийняття так званого Кооперативного кодексу зауважимо, що тоді було б логічним прийняти і такі кодекси, як Кодекс господарських товариств, Кодекс непідприємницьких товариств та інші, але законодавець вже вирішив це питання, прийнявши Закон України «Про кооперацію». Водночас прийняття цього закону не стало підставою для проведення ревізії системи законодавчих актів, які визначають правовий статус ЖБК. Тому цей законодавчий акт потребує кардинальних змін і, напевно, не зможе стати основою для регулювання житлової кооперації.

Які ж правові підходи застосовують інші постсоціалістичні держави до правового регулювання житлової кооперації?

Правовий статус ЖБК у Росії визначається нормами Житлового кодексу, який набрав чинності 1 березня 2005 р.⁶², іншими нормативними актами.

Відповідно до ст. 111 Житлового кодексу РФ, право на вступ до Житлового кооперативу мають громадяни, які досягли 16 років, та юридичні особи, а в кооперативи, що створюються за сприяння органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, мають право вступу особи, яким може бути надане соціальне житло. Такий підхід щодо членства у кооперативі не можна однозначно оцінити позитивно. Критику викликає положення щодо можливості членства в ЖБК лише з 16 років. На наш погляд, потрібно відрізняти членство і право на створення ЖБК. Засновниками ЖБК можуть бути особи, які мають повну дієздатність. Водночас членами ЖБК можуть бути особи, які є недієздатними або обмежено дієздатними. Як зазначалось вище, існує позитивний досвід Примірного статуту ЖБК, у якому право бути членами кооперативу надавалося і неповнолітнім.

Рішення про створення житлових кооперативів приймається на загальних зборах, а членами такого кооперативу можуть бути лише особи, які проголосували за його створення (ст. 112 Житлового кодексу РФ). Разом з тим

⁶⁰ Семчик В.І. Деякі проблеми права колективної власності / Правові проблеми колективної власності в Україні (матеріали «круглого столу») / В.І. Семчик // Право України. – 1996. – № 1. – С. 9.

⁶¹ Зіновчук В.В. Організаційні основи сільськогосподарського кооперативу / І.І. Зіновчук. – К.: Логос, 2001. – С. 229.

⁶² Жилищный кодекс Российской Федерации, принят Государственной Думой 22 декабря 2004 г., одобрен Советом Федерации 24 декабря 2004 г. (с изм., согл. Федерального закона от 31.12.2005 № 199-ФЗ) // Общероссийская справочная правовая система «Законодательство России».

право на переважний вступ до житлових кооперативів, створених за сприяння органів державної влади та органів місцевого самоврядування, мають особи, які можуть відповідно до законів РФ укладати договори соціального найму.

Традиційно Житловий кодекс РФ підходить до визначення видів органів управління та контролю ЖБК, відносячи до них загальні збори (конференції) правління. При цьому витримують принцип кооперативного управління про рівність прав членів кооперативу на управління незалежно від розміру житлового приміщення.

Відповідно до ст. 129 Житлового кодексу РФ, право власності на квартиру член кооперативу набуває після виплати пайового внеску. Стаття 125 встановлює, що пай може належати одній або декільком особам. Л.Ю. Грудцина зазначає, що пайовий внесок має забезпечувати погашення витрат кооперативу на придбання та будівництво житлового приміщення⁶³. До виплати паю об'єктом права власності члена ЖБК є пай, який може відчужуватися та передаватися у спадщину. Як бачимо, російський законодавець не змінив підходи до об'єктів права власності членів кооперативу, які були розроблені ще під час існування Радянського Союзу.

Щодо правового статусу ЖБК, то не можна забувати про те, що вони є одним із видів непідприємницьких кооперативів, у яких існують специфічні майнові відносини між кооперативом та його членами. Їх суть полягає в тому, що кооперативне товариство створюється для задоволення певних потреб його членів, які беруть майнову участь в ньому шляхом внесення певних пайових внесків.

У Росії питання оплати пайового внеску (паю), який фактично прирівнюється до вартості квартир, спробували вирішити шляхом прийняття Закону РФ «Про житлові накопичувальні кооперативи»⁶⁴. Цей закон регулює відносини із залучення та використання грошових коштів членів кооперативу на придбання чи будівництво житлових приміщень з метою передачі їх у користування до сплати пайових внесків у повному обсязі, а після повної сплати внесків — у власність членів житлових накопичувальних кооперативів. При здійсненні діяльності із залучення та використання грошових коштів цей кооператив залучає грошові кошти громадян на придбання житла, вносить ці кошти у будівництво житлових приміщень (багатоквартирних будинків), зокрема участю у дольовому будівництві, приєдбає житло, залучає кредитні

⁶³ Грудцина Л.Ю. Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации; под общ. ред. Н.М. Коршунова. – М.: Эксмо, 2005. – С. 275.

⁶⁴ Федеральный Закон РФ «О жилищных накопительных кооперативах», принят Государственной Думой 22 декабря 2004 г., одобрен Советом Федерации 24 декабря 2004 г. // Общероссийская справочная правовая система «Законодательство России».

кошти. Житло, яке придбає у власність чи будує кооператив, може бути передане в заставу (іпотеку) лише для забезпечення вимог за зобов'язанням по поверненню кредиту чи цільової позики на придбання чи будівництво житла.

Пайові ж кошти члена кооперативу мають компенсувати витрати кооперативу на здійснення діяльності із залучення та використання коштів на придбання житла чи будівництво житла, а також забезпечувати погашення витрат на придбання або будівництво кооперативом житлового приміщення (ст. 24 Федерального закону РФ «Про житлові накопичувальні кооперативи»). Після внесення членом кооперативу певної частини пайового внеску згідно з обраною формою участі кооператив повинен придбати житлове приміщення відповідно до вимог, вказаних у заяві члена кооперативу чи право на житло, яке будується, або побудувати житло. Передача житла в користування члену кооперативу здійснюється після придбання кооперативом права власності на житло. При цьому така передача може бути здійснена лише після внесення не менш як 30 % розміру паю, якщо більший розмір не встановлений статутом. Житловий накопичувальний кооператив може бути перетворений на житловий чи житлово-будівельний кооператив.

Така складна конструкція щодо фінансування придбання чи будівництва житла для членів житлових накопичувальних кооперативів та виникнення права власності на житло в ЖБК і житлового кооперативу не може не викликати критику, бо фактично повторює правові підходи до вирішення фінансування кооперативного житлового будівництва, які існували за часів Радянського Союзу. Головне, що залишилося від радянських часів — це те, що член кооперативу не є первинним власником квартири в будинках ЖБК і житлових кооперативах. Подібну позицію займає і Цивільний кодекс України.

Зовсім іншу концепцію щодо правового регулювання ЖБК (житлового кооперативу) має Республіка Білорусь. Житловий кодекс цієї країни досить обмежено підійшов до цього питання. Існує лише одна стаття, що регулює відносини, які складаються у таких кооперативах. 28 січня 2008 р. був прийнятий Указ Президента Республіки Білорусь № 43 «Про діяльність організації забудовників, гаражних кооперативів та кооперативів, які здійснюють експлуатацію автомобільних стоянок». Цим указом було затверджено Положення про організації забудовників. Організація забудовників і ЖБК (житлові кооперативи) були визнані єдиною організаційно-правовою формою юридичної особи (код 07.05.02.00). Відповідно до цього положення, організація забудовників — це споживчий кооператив, що є добровільним об'єднанням громадян або громадян і юридичних осіб, індивідуальних підприємців, створюваний на основі членства для будівництва житлових і

нежитлових, вбудованих, пристроєних або прибудованих приміщень у багатоквартирному житловому будинку, реконструкції житлового будинку (будинків) або придбання нових або капітально відремонтованих, реконструйованих житлових будинків, наступної експлуатації цих будинків і управління ними, а також для придбання права на укладення договорів оренди земельних ділянок (права користування земельною ділянкою) для будівництва, реконструкції, придбання будинку. Фінансування будівництва, реконструкції, придбання будинку організації забудовників може здійснюватися як самою організацією, так і самостійно її членами.

До організацій забудовників відносяться: ЖБК, створювані з метою будівництва багатоквартирних житлових будинків, наступної їх експлуатації й управління ними, які також можуть придавати недобудовані будинки, а також будинку, що підлягають капітальному ремонту або реконструкції, добудовувати їх, здійснювати ремонт; житлові кооперативи, створювані з метою придбання нових або капітально відремонтованих, реконструйованих житлових будинків, наступної їх експлуатації й управління ними.

На наш погляд, виділення такого поняття, як організація забудовників, внесла непорозуміння, оскільки у будь-якому найменуванні юридичної особи потрібно зазначати організаційно-правову форму юридичної особи, а у цьому випадку традиційне найменування «кооператив» було замінено на «організацію забудовників». Також підкреслимо, що таке найменування, як організація забудовників, не відповідає меті житлового кооперативу, головна мета якого є придбання будинку у власність кооперативу. Позитивним є встановлення цим положенням права створювати одну організацію забудовників для будівництва, реконструкції, придбання декількох будинків, наступної їх експлуатації й управління.

Членом кооперативу мають право бути громадяни Білорусь, незалежно від того, чи проживають вони на її території (чи ні); іноземні громадянин, особи без громадянства, які постійно проживають на території Республіки Білорусь (далі — громадяни), юридичні особи або індивідуальні підприємці. Щодо останнього члена кооперативу, на наш погляд, його виділ не відповідає концепції виділу суб'єктів права власності, оскільки, незалежно від того, чи є фізична особа підприємцем чи ні, вона є єдиним суб'єктом права власності.

Як і у Російській Федерації, Положення Республіки Білорусь встановлює можливість створення особливих організацій забудовників, члени яких здійснюють будівництво, реконструкцію, придбання будинків з державною підтримкою. Вони створюються з ініціативи місцевих виконавчих і розпорядницьких органів, а також державних органів, інших державних

організацій до початку будівництва, реконструкції, придбання будинків. Застосування терміна «ініціатива» викликає деякі застереження, оскільки, як відомо, юридичні особи приватного права можуть створюватися лише за ініціативою засновників.

Відповідно до Положення Республіки Білорусь, для формування організації забудовників, члени якої здійснюють будівництво, реконструкцію, придбання будинку з державною підтримкою, місцевий виконавчий і розпорядницький орган, державний орган, інша державна організація за наявності земельної ділянки для будівництва будинку або недобудованого будинку, що підлягає капітальному ремонту або реконструкції, будинку, предмету продажу, визначає загальну кількість її членів, письмово сповіщає про формування організації забудовників громадян, які стоять на обліку і потребують поліпшення житлових умов, відповідно до черговості постановки на такий облік. При визначенні складу членів сформованої організації забудовників місцевим виконавчим і розпорядницьким органом, державним органом, іншою державною організацією задовольняються заяви громадян, котрі потребують поліпшення житлових умов, відповідно до черговості постановки їх на облік з розрахунку, зокрема особи, які мають право на позачергове надання пільгових кредитів на будівництво, реконструкцію, придбання будинку відповідно до Указу Президента Республіки Білорусь від 14 квітня 2000 р. № 185 «Про надання громадянам пільгових кредитів на будівництво (реконструкцію) або придбання житлових приміщень».

За відсутності або відмови зазначених вище осіб від вступу до організації забудовників кооператив може формуватися лише за участю громадян, які стоять на обліку потребуючих поліпшення житлових умов, а за відсутності таких громадян — за участю громадян, котрі не перебувають на цьому обліку (п. 8 положення).

Місцевий виконавчий і розпорядницький орган, державний орган, інша державна організація скликає збори засновників — громадян, які створюють організацію забудовників. На зборах засновників громадяни ухвалюють рішення щодо добровільного об'єднання в організацію забудовників, визначають розмір і порядок внесення вступного, пайових внесків (при фінансуванні будівництва, реконструкції, придбання будинку організацією забудовників), затверджують статут організації забудовників і відповідно до його формують органи управління цією організацією, обирають їх членів, а також уповноважують одного або декількох засновників на подання документів в орган, що реєструє (п. 10 статуту).

Такий підхід нагадує формально діючий в Україні Примірний статут ЖБК⁶⁵. Пункт 2 встановлює, що кооперативи організовуються при виконавчих комітетах місцевих рад, при підприємствах, установах і організаціях. Цей порядок створення кооперативу встановлений у зв'язку з тим, що існуvalа значна кількість громадян, які бажали поліпшити свої житлові умови за власні кошти, але існуючий дефіцит житла спонукав державу встановлювати черговість не лише для отримання житла безоплатно у державному фонді, а й для вступу до ЖБК. Відповідно до п. 2 Примірного статуту, до кооперативів, що організовуються при виконавчих комітетах місцевих рад, приймаються громадяни, які перебувають у відповідному виконавчому комітеті на обліку бажаючих вступити до кооперативу (у списку осіб, які користуються правом на вступ до кооперативу поза чергою), а до кооперативів, що організовуються при підприємствах, установах, організаціях, приймаються працівники цих підприємств, установ, організацій, які перебувають на обліку бажаючих вступити до кооперативу (у списку осіб, які користуються правом на вступ до кооперативу поза чергою), а також інші громадяни у випадках, передбачених законодавством. Отже, для того, щоб стати членом ЖБК, створити кооператив потрібно було волевиявлення не громадян, а державних органів. Тому ЖБК створювалися не в добровільному порядку громадянами, а в адміністративно-дозвільному порядку.

З дня прийняття Закону СРСР «Про власність» виникла проблема прийняття у члени ЖБК (житлового кооперативу) осіб, які придбали квартиру у члена кооперативу. Виходячи із принципу добровільності членства в кооперативі, практика пішла шляхом добровільного вступу до кооперативу. Пункт 18 Положення Республіки Білорусь чітко закріпив цей принцип, встановивши, що в разі переходу права власності на житлове (нежитлове) приміщення до іншого громадянина (юридичній особі, індивідуальному підприємцеві) новий власник має право вступити в члени організації забудовників, подавши відповідну заяву в правління цієї організації, і стає її членом з дати реєстрації такої заяви в правлінні організації забудовників, а ухвалення рішення загальними зборами (зборами уповноважених) про прийом до членів організації не потрібно. Отже, на відміну від інших видів кооперативів, у яких існує принцип прийняття у члени кооперативу, для набуття права членства в організації забудовників необхідна лише воля особи, яка набула права власності на квартиру.

⁶⁵ Постанова Ради Міністрів УРСР від 30.04.1985 р. № 186 «Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу» // ЗП УРСР. – 1985. – № 5. – Ст. 41.

Підставами для припинення участі в організації забудовників є:

- припинення права власності члена організації забудовників — власника житлового (нежитлового) приміщення на таке приміщення в будинку цієї організації;
- добровільний вихід члена організації забудовників з цієї організації;
- виключення з організації забудовників;
- смерть члена цієї організації, оголошення його померлим відповідно до цивільного законодавства;
- передача права на паєнакопичення членам своєї родини або іншим особам;
- ліквідація або реорганізація юридичної особи, припинення діяльності індивідуального підприємця — членів організації забудовників;
- ліквідація або реорганізація організації забудовників, у тому числі у зв'язку з її банкрутством;
- інші підстави, передбачені законодавчими актами й статутом організації забудовників (п. 19).

Як бачимо, вищезазначене положення послідовно дотримується принципу добровільності членства, зокрема, встановлюючи право добровільного виходу із членів організації. Водночас одна підставка припинення членства викликає зауваження. Це стосується припинення членства в разі реорганізації. На наш погляд, у разі реорганізації юридичних осіб у формі перетворення (zmіни організаційно-правових форм), виділу, приєднання до члена кооперативу іншої юридичної особи членство не повинно припинятися.

Однією з підстав припинення членства в кооперативах є виключення. Пункт 21 положення встановлює, що член організації забудовників може бути виключений з цієї організації в разі використання житлового приміщення не за призначенням, систематичного його руйнування або псування, або систематичного порушення правил користування цим приміщенням, що унеможливлює для інших проживання з ним в одній квартирі чи одному будинку, а також систематичного невнесення коштів для фінансування будівництва, реконструкції, придбання будинку (якщо фінансування здійснюється самостійно членом організації забудовників) або пайового (якщо фінансування будівництва, реконструкції, придбання будинку здійснюється організацією забудовників) та інших внесків протягом двох періодів підряд, визначених договором на будівництво, реконструкцію, придбання будинку, що передбачає графік внесення платежів (для коштів), або загальними зборами (для вступного, пайового й іншого внесків). При цьому таке виключення для членів, які здійснюють будівництво, реконструкцію, придбання будинку з державною

підтримкою, має бути затверджене державним органом і державною організацією, із чиєї ініціативи була створена організація забудовників.

У разі припинення членства в організації забудовників громадянина, який має в ній паєнакопичення, котрий не є власником житлового приміщення, за винятком випадків, передбачених цим положенням, переважне право на вступ у її члени має один із членів родини колишнього члена цієї організації, який проживає разом з ним у житловому приміщенні будинку організації забудовників і має право на частину паєнакопичень, або член родини (інша особа), якому колишній член організації забудовників передав право на свої паєнакопичення. При цьому таке право має особа, якій колишній член організації забудовників передав право на свої паєнакопичення, а у випадку передачі декільком членам родини (іншим особам) переважне право на вступ у члени організації забудовників має член родини (інша особа), який отримав право на більшу частину паєнакопичень вибулого члена організації забудовників, а якщо така угода не досягнута, рішення про вступ у члени організації забудовників одного із членів родини (інших осіб) приймається в судовому порядку.

Отже, для припинення члени кооперативу інших осіб у випадку виключення із членів кооперативу необхідне волевиявлення останнього про передачу паєнакопичення, що, на наш погляд, є досить проблематичним, враховуючи, зокрема, випадки, коли виключений член кооперативу не погоджується з рішенням загальних зборів організації забудовників. Також постає питання щодо правового режиму паєнакопичення, оскільки фактично ця величина є умовою. Паєнакопичення організація забудовників витрачає на будівництво чи придбання житла. Також постає питання щодо відносин, які складаються між колишнім членом кооперативу та особою, якій передається паєнакопичення: чи повинні вони передаватися безплатно чи оплатно.

У разі виходу особи з організації забудовників остання зобов'язана відшкодувати такій особі у строки, встановлені рішенням загальних зборів (збори уповноважених), але не пізніше 12 місяців, його паєнакопичення в розмірі, що відповідає оцінній вартості житлового приміщення, у якому він проживав, нежитлового приміщення, яким він користувався, визначеній ринковим методом відповідно до Положення про оцінку вартості об'єктів цивільних прав у Республіці Білорусь, затвердженому Указом Президента Республіки Білорусь від 13 жовтня 2006 р. № 615 «Про оцінну діяльність в Республіці Білорусь», у разі, якщо такий член організації забудовників повністю виплатив пайові внески (оплатив вартість житлового (нежитлового) приміщення), або здійснити повернення внесених коштів (при самостійному

фінансуванні членом організації забудовників будівництва, реконструкції, придбання будинку) або паєнкопичень (при фінансуванні будівництва, реконструкції, придбання будинку організацією забудовників) у порядку, встановленому Радою Міністрів Республіки Білорусь, у випадку, якщо таким членом організації забудовників пайові внески не були внесені в повному обсязі (не оплачена вартість житлового (нежитлового) приміщення).

Паєнкопичення також є об'єктом спадкування. Але переважне право на вступ до організації забудовників має член родини, який має право на частину паєнкопичень (п. 21). Отже, як бачимо, паєнкопичення може бути визнане оборотоздатним об'єктом цивільних прав. Позитивним слід оцінити врегулювання положенням права неповнолітніх спадкоємців, які передані у дитячі інтернатні установи або до опікуна (піклувальника), на збереження право користування житловим приміщенням.

Право членів організації забудовників залежать від того, чи вони є власниками житла і внесли повністю пайові внески. Таким особам житло надається у користування, яке засновується на членстві в кооперативі. Право користування підлягає реєстрації у книзі про права, обмеження (обтяження) прав на приміщення, видаваною територіальною організацією по державній реєстрації нерухомого майна, прав на нього й угод з ним. У зв'язку з тим що в організації забудовників існують два види членів (ті, які не є власниками житла, а також ті, які не набули цього права). Загалом різниця у правах таких членів полягає у тому, яким об'єктом права власності розпоряджається член (паєнкопиченнями або житлом). Член організації забудовників, зобов'язаний укласти договір з організацією забудовників на технічне обслуговування житлових (нежитлових) приміщень, а також зі спеціалізованими організаціями на надання окремих видів комунальних послуг. Отже, як бачимо, у положенні відмовилися від такого інституту, як внески на проведення поточного та капітального ремонтів. Така відмова, напевно, викликана тим, що в постсоціалістичних країнах є інфляційні процеси. Тому здійснення внесків на проведення капітального та поточного ремонтів не має сенсу.

Варто зазначити, що правові підходи до визначення прав та обов'язків членів сім'ї члена кооперативу, колишнього члена сім'ї члена кооперативу досить подібні до тих прав, які встановлені Примірним статутом ЖБК України, зокрема:

- права колишнього члена родини члена організації забудовників, який не є власником житлового приміщення, на проживання;
- у разі виїзду на постійне місце проживання в інше житлове приміщення члени родини (колишні члени родини) члена організації забудовників можуть

бути визнані у судовому порядку такими, які втратили право користування цим житловим приміщенням;

– громадяни, які вселяються членом організації забудовників у займане їм житлове приміщення, повинні отримати згоду повнолітніх членів його родини, котрі проживають разом з ним у цьому приміщенні. Такі громадяни здобувають рівне зі членом організації забудовників, який не є власником житлового приміщення, та іншими членами його родини право користування цим приміщенням, якщо між цими громадянами й членом організації забудовників, який не є власником житлового приміщення, не укладено іншої письмової угоди про порядок користування житловим приміщенням;

– члени родини, які спільно проживають з членом організації забудовників, мають право без письмової згоди такого члена організації забудовників та інших спільно проживаючих повнолітніх членів його родини вселяти в це приміщення, надане їм у користування, своїх неповнолітніх дітей;

– член організації забудовників, який не є власником житлового приміщення, і повнолітні члени його родини, котрі спільно проживають з ним, солідарно відповідають по зобов'язаннях, пов'язаних з користуванням і утриманням житлового приміщення, допоміжних приміщень житлового будинку й прибудинкової території.

Пункт 42 зазначеного положення встановлює, що член організації забудовників, який зробив пайові внески в повному обсязі за житлове (нежитлове) приміщення, надане йому в користування (який оплатив вартість цього житлового (нежитлового) приміщення), набуває право власності на це приміщення з дати реєстрації такого права у встановленому законодавством порядку. Як бачимо, ця норма змінила правові підходи, викладені у Законі СРСР «Про власність», який встановлював, що право власності набувається членом кооперативу саме з моменту оплати паю.

Багато проблем виникає при визначенні права осіб щодо права на управління спільним майном власниками житла (нежитлового приміщення), які не є його членами. Відповідно до Положення Республіки Білорусь, таке право мають не лише члени кооперативу, а й ті особи, які не є членами кооперативу, але є власниками житла (нежитлового приміщення). Проте вони мають право не управління юридичною особою, а управління житловим будинком. Також вони мають право бути присутніми на загальних зборах кооперативу, вносити пропозиції про управління загальним нерухомим майном будинку організації забудовників (п. 49). Разом з тим вони зобов'язані виконувати рішення загальних зборів (збори уповноважених), інших органів управління й контролю, що не суперечать законодавству, з питань, які стосуються управління загальним

нерухомим майном житлового будинку; укладати договір з організацією забудовників на технічне обслуговування житлових (нежитлових) приміщень, а також зі спеціалізованими організаціями на надання окремих видів комунальних послуг; нести витрати на експлуатацію й утримання будинку, а також вчасно здійснювати інші платежі, передбачені законодавством.

Позитивним є досить докладне регулювання Положенням щодо органів управління організації забудовників, яке чітко встановлює:

- можливість визнання вищим органом управління зборів уповноважених, а також порядок їх обрання та переобрання, припинення їх повноважень (п. 54);
- порядок скликання загальних зборів; визначення кворуму загальних зборів і зборів уповноважених та порядку прийняття ними рішення;
- проведення зборів шляхом опитування;
- виключну компетенцію загальних зборів тощо.

Доволі докладно регулюються права та обов'язки виконавчого органу організації забудовників, яким є правління, зокрема, порядок обрання, компетенція, порядок проведення засідань, оформлення протоколів, компетенція голови правління. При цьому як позитивне слід відзначити можливість бути головою правління не члену кооперативу, який працює в кооперативі на підставі трудового договору (п. 68).

На сьогодні багато проблем виникає з управління ЖБК. Зокрема, часто не скликаються загальні збори, не здійснюється капітальний та поточний ремонт будинку. Прогресивне вирішення цього питання було закріплене у п. 95 положення, відповідно до якого, в разі, якщо організація забудовників не забезпечує належним чином схоронність, зміст і експлуатацію будинку, у тому числі спільногом нерухомого майна, організацію роботи її органів управління, місцевий виконавчий і розпорядницький орган має право до належної організації цієї роботи призначити уповноважену особу з керування спільним нерухомим майном будинку цієї організації відповідно до законодавства. Водночас навряд чи доцільно в умовах інфляції організації забудовників відраховувати кошти на капітальний ремонт будинку (будинків) на субрахунок міських (районних) об'єднань ЖКГ, місцевих виконавчих і розпорядницьких органів, відкритих для накопичення коштів, що надходять від населення на капітальний ремонт житлового фонду.

Досить проблематичним є покладення на місцеві органи обов'язку надання громадянам на час проведення капітального ремонту іншого приміщення в разі, якщо роботи з капітального ремонту будинку організації забудовників не можуть бути проведені без виселення проживаючих у цьому

будинку громадян (п. 97 положення). Такий порядок був закріплений у Примірному статуті ЖБК України.

Пункт 101 Положення Республіки Білорусь встановлює, що при зносі будинку організації забудовників у зв'язку з вилученням земельної ділянки для державних потреб замість будинку, що підлягає зносу, юридичною особою, індивідуальним підприємцем, яким надається земельна ділянка, цій організації передається у власність рівноцінний житловий будинок, розташований у межах цього населеного пункту, а у сільській місцевості — у межах сільської ради. Якщо вартість переданого будинку більше вартості будинку, що зноситься, то різниця в їхній вартості з організації забудовників не стягується. На наш погляд, такий підхід є досить правильним і відповідає загальним засадам цивільного законодавства, зокрема принципу справедливості, оскільки у такому разі особа втрачає право власності на житло чи нежитлові приміщення, розташовані у будинку ЖБК. Зазначений пункт встановлює, що в разі, якщо житлове приміщення в будинку організації забудовників належить громадянинові (юридичній особі, індивідуальному підприємцеві) на праві власності, зазначеною у частині першій юридичною особою, індивідуальним підприємцем цьому громадянинові (юридичній особі, індивідуальному підприємцеві) відповідно до законодавства надається у власність житлове приміщення або виплачується грошова компенсація, а власникові нежитлового приміщення виплачується грошова компенсація за це приміщення. Розмір грошової компенсації визначається відповідно до Положення про оцінку вартості об'єктів цивільних прав у Республіці Білорусь, затвердженого Указом Президента Республіки Білорусь від 13 жовтня 2006 р. № 615, якщо інше не встановлено Президентом Республіки Білорусь. Отже, як бачимо, власникам нежитлового приміщення виплачується грошова компенсація за це приміщення. Вважаємо, що це не досить справедливо.

Пункт 102 Положення Республіки Білорусь встановлює, що реорганізація організації забудовників може бути здійснена у формі злиття, приєднання до іншої організації забудовників, а також перетворення на товариство власників відповідно до законодавства й статуту. Отже, як бачимо, організація забудовників не може бути перетворена на інші організаційно-правові форми юридичних осіб крім товариства власників. Це, на наш погляд, не є досить правильним. На практиці іноді виникають випадки, коли усі квартири у ЖБК придає у власність юридична особа. І тоді постає питання про перетворення кооперативу на підприємницьке товариство. Тому вважаємо, що обмеження, встановлені п. 102 положення, не є віправданими.

Положення також встановлює порядок ліквідації організації забудовників. Члени такої організації мають право на отримання майна, що залишилося після розрахунків з бюджетом, банками й іншими кредиторами, яке розподіляється між членами цієї організації згідно з її статутом (п. 105).

Правове положення ЖБК (житлового кооперативу) в Республіці Казахстан регулює Закон Республіки Казахстан від 16.04.1997 № 94-1 «Про житлові відносини». Він має особливі підходи до правового регулювання ЖБК (житлового кооперативу), які відрізняються від правових підходів Російської Федерації і Республіки Білорусь.

Стаття 2 цього закону встановлює, що житловий кооператив (ЖБК) — некомерційне об'єднання громадян з метою придбання (будівництва) і експлуатації житлового будинку, у якому право власності на житловий будинок належить кооперативу, а громадяни — члени кооперативу — мають право володіння й користування закріпленими за ними приміщеннями, в окремих випадках — правом розпорядження у встановленому порядку, й беруть участь у витратах на утримання житлового будинку.

Стаття 12 закону встановлює, що однією з підстав виникнення права власності на житло є внесення членом житлового кооперативу (ЖБК) всієї суми пайового внеску за житлове приміщення. Отже, закон сприйняв правову концепцію виникнення права власності, яка була закріплена у Законі СРСР «Про власність». Особливістю набуття права власності на житло, розташоване у ЖБК (житловому кооперативі), є те, що таке право набуває не лише член кооперативу (його дружина чи чоловік), а й члени його родини, які мають право на частину паєнакопичення (ст. 14 закону).

Для управління багатоквартирним житловим будинком або групою поруч розташованих будинків можуть утворюватися кооперативи власників приміщень, а для будинків, які не мають вбудованих нежитлових приміщень, — кооперативи власників квартир. Правове положення кооперативу власників квартир тодіжно правовому положенню кооперативу власників приміщень. Кооператив власників приміщень (квартир) може складатися із двох або більше учасників кондомініуму. Інтереси неповнолітніх громадян представляють їхні батьки, опікуни або піклувальники в порядку, встановленому законодавчими актами. Отже, на відміну від України, де власники приватизованих квартир мають право лише на утворення ОСББ, в Казахстані передбачено також створення кооперативу власників.

Закон визначає: систему органів управління, компетенцію вищого органу управління; виняткову компетенцію загальних зборів членів кооперативу; порядок їх скликання; компетенцію правління.

Головний обов'язок власників приміщень (квартир) є обов'язок брати участь у загальних витратах відповідно до їхньої частки. Власники нежитлових приміщень зобов'язані покривати понад установлений кошторис витрати з користування спільним майном, пов'язані зі здійснюваною ними виробничу, торговельною й аналогічною діяльністю.

Відповідно до ст. 51 цього закону, кооператив власників приміщень може бути припинений у таких випадках:

- при вилученні (викупі) земельної ділянки для державних потреб;
- за рішенням, прийнятим власниками приміщень про перехід на іншу форму управління об'єктом кондомініуму;
- за рішенням, прийнятим власниками приміщень, не відновлювати пошкоджені (зруйновані) частини житлового будинку при пошкодженні (руйнуванні) понад 50 % будинку внаслідок пожежі, землетрусу або іншого нещастя;
- при припиненні кондомініуму.

Отже, як бачимо, ліквідація кооперативу власників у добровільному порядку неможлива.

Крім кооперативів власників існують ще і житлові кооперативи та ЖБК. Перші утворяться для придбання житлового будинку, у якому квартири або інше житлове приміщення надаються членам кооперативу, другі — для будівництва житлового будинку й наступного використання житлових приміщень для проживання членів кооперативу. Після завершення будівництва житлового будинку ЖБК здобуває статус житлового кооперативу. Слід зазначити, що ЖБК і житлові кооперативи не є особливими організаційно-правовими формами юридичних осіб. Тому наведений вище закон і не застосовує такий інститут, як реорганізація у формі перетворення.

Стаття 53 цього закону встановлює такі умови членства: чисельність членів житлового кооперативу й ЖБК має бути не менш як три особи, які досягли повноліття. Наявність власного житла не є перешкодою вступу до житлового або житлового-будівельного кооперативу, якщо інше не передбачено статутом кооперативу. Таким чином, останній може передбачати умови членства в кооперативі лише тих осіб, які не мають іншого житла. Розподіл між членами житлового кооперативу й ЖБК житлових приміщень провадиться за рішенням загальних установчих зборів членів кооперативу відповідно до суми внесених або повних пайових внесків. Розмір пайових внесків установлюється відповідно до частки члена кооперативу, зумовленої відношенням корисної площини наданого йому приміщення (квартири) до загальної площини будинку. Рішенням загальних установчих зборів кооперативу визначаються строки

внесення пайових внесків (утворення паєнакопичень). Первінний внесок має становити не менш 1/3 пайового внеску.

ЖБК і житловий кооператив є власниками житлового будинку. При цьому реєструються кожна квартира (житлове приміщення) і нежитлове приміщення у житловому будинку, надані в користування кожному члену кооперативу (ст. 57 наведеного закону).

Членство у житловому (житлово-будівельному) кооперативі припиняється в разі:

- добровільного виходу з кооперативу;
- непридатності приміщення (квартири) для подальшого використання, спричиненої стихійним лихом, пожежею, аварійним станом або іншими надзвичайними обставинами;
- смерті члена кооперативу;
- виключення з кооперативу.

Як бачимо, Закон Республіки Казахстан «Про житлові відносини» підтримав концепцію добровільного членства в юридичних особах приватного права. При виході члена кооперативу з його складу до сплати їм повної суми пайового внеску переважне право на вступ до кооперативу здобуває член родини, який проживає у квартирі й має право на частину паєнакопичення, а член кооперативу, котрий вибув з нього, за згодою члена родини, що має право на частину паєнакопичення, може вказати на іншу особу, якій він бажає передати права й обов'язки члена кооперативу. Така особа здобуває переважне право вступу до кооперативу. В деяких випадках переважне право переходить до інших членів родини, які залишились проживати у квартирі, один із яких за спільною згодою родини вступає до кооперативу. В разі недосягнення згоди питання вирішується загальними зборами кооперативу.

Член житлового (житлово-будівельного) кооперативу може бути виключений з кооперативу в судовому порядку у випадках:

- систематичного руйнування або псування приміщення, а також іншого майна кооперативу;
- систематичного порушення правил гуртожитку, якщо це унеможливлює для інших проживання з ним в одній квартирі (житловому будинку) або використання нежитлового приміщення в будинку, а заходи попередження й суспільного впливу виявилися безрезультатними;
- в інших випадках, передбачених статутом кооперативу.

Внесення повної суми пайового внеску є підставою для придбання членом кооперативу права власності на кооперативну квартиру (приміщення). Власник квартири (приміщення) зобов'язаний зареєструвати її у порядку, встановленому

для реєстрації нерухомості. З появою в кооперативному житловому будинку однієї або більше квартир (приміщень), що належать на праві власності членам кооперативу, власність на весь будинок у цілому здобуває ознаки кондомініуму. Член житлового кооперативу, який придбав право власності на свою квартиру (приміщення), зберігає всі інші права й обов'язки члена кооперативу. В разі виходу власника колишньої кооперативної квартири (приміщення) з кооперативу за ним зберігаються права користування майном кооперативу, що перебуває поза межами квартири (приміщення), а також всі обов'язки по змісту такого майна й виконанню рішень органів управління кооперативу, що не зачіпають його права власності.

Якщо всі члени житлового кооперативу придбали право власності на кооперативні квартири (приміщення), такий кооператив може бути перетворений на кооператив власників приміщень (квартир) або інше об'єднання власників з управління об'єктом кондомініуму (ст. 66 закону).

Однією з причин непопулярності ЖБК у сучасних умовах є те, що його члени стають власниками квартири лише після повної сплати свого паю, а за новим Цивільним кодексом, — після викупу квартири. Тому до моменту повного внесення паїв (викупу квартири) членами кооперативу сам будинок із житловими приміщеннями, які в ньому знаходяться, є власністю житлового кооперативу.

Головна відмінність між інвестиційним (пайовим) будівництвом і будівництвом, яке провадять ЖБК, полягає в можливості кредитування такого будівництва й виникнення права власності на житло. У першому випадку використовують кошти інвесторів, які виступають позичальниками за договорами кредиту і несуть самостійну відповідальність за кредитними договорами. І це дає інвесторам можливість широкого залучення кредитних ресурсів у житлове будівництво, оскільки вони мають право заставляти майнові права чи саме житло для забезпечення виконання договорів кредиту. Тому комерційні банки надають кредити на інвестиційне та дольове будівництво і не надають кредити ЖБК.

Відповідно до ст. 384 Цивільного кодексу України, кооператив є суб'єктом права власності на житловий будинок. Новелою Цивільного кодексу є те, що він встановив зовсім інші відносини між кооперативом та його членами, ніж існували досі. Положення ст. 384 не зобов'язують члена кооперативу сплачувати пайові внески до кооперативу і в разі повної сплати цих внесків набувати право власності на квартиру, а передбачають можливість її викупу. На перший погляд ця конструкція є прогресивною, оскільки закріплює такі принципи: ЖБК є первинним власником будинку; член кооперативу повинен

викупити у кооперативу житло, а не сплачувати внески. Але вона прогресивна лише для тих кооперативів, які змогли взяти кредити і побудувати будинок.

Запропонована новим Цивільним кодексом України концепція щодо визначення кооперативу первинним суб'єктом права власності на весь житловий будинок не сприятиме розвитку кооперативного будівництва. На нашу думку, кредитні договори мають укладати не ЖБК, а особи, які бажають стати його членами. Це дасть можливість широко застосувати кредити для вступу до ЖБК, а також дозволить застосувати механізм застави житла, яке належатиме членам ЖБК на праві власності.

Проект Житлового кодексу України відносить житлові кооперативи до споживчих кооперативів. У зв'язку з чим неминуче стане питання про необхідність застосування Закону України «Про споживчу кооперацію». Суперечливими є положення проекту щодо створення житлових кооперативів. Стаття 38 передбачає, що особи, включені до затвердженого в установленому порядку списку осіб, які вступають до житлового кооперативу, що утворюється, вважаються членами цього кооперативу з дня його державної реєстрації. Виникає закономірне питання, а хто такий список формує і для чого його формувати, якщо кооператив створюється за волевиявленням його засновників. Поза увагою кодексу залишилося питання про необхідність створення ЖБК (житлового кооперативу) особами, які потребують поліпшення житлових умов.

Проект Житлового кодексу загалом регулює відносини щодо управління кооперативом, але він не встановлює: особливі питання, які потрібно віднести до компетенції загальних зборів (проведення капітального ремонту, укладення договорів з надання житлово-комунальних послуг тощо); визначення кворуму; питання права на управління особами, які є власниками квартир (нежитлових приміщень), але не є членами кооперативу.

Також не можна назвати вдалим підходи проекту Житлового кодексу щодо визначення прав та обов'язків членів житлових кооперативів лише у статуті, а також наслідків припинення членства в кооперативі. Насамперед є необхідність визначати права та обов'язки членів кооперативів щодо паю, його оборотоздатності, права членів сім'ї члена кооперативу тощо. Не витримують критики підходи проекту Житлового кодексу щодо наслідків припинення членства в кооперативі. Стаття 47 проекту передбачає, що в разі виключення громадянина з житлового кооперативу йому виплачується вартість належної йому частки у загальному майні кооперативу (сума внесків до пайового, резервного, спеціального та інших фондів), проіндексована на дату виключення, за вирахуванням боргів такого громадянина перед житловим кооперативом, а вартість належної громадянину частки у загальному майні кооперативу

визначається судом, що приймає рішення про виключення громадянина з членів житлового кооперативу. Такі члени кооперативу підлягають виселенню.

У зв'язку з такими підходами постає питання щодо тих членів кооперативів, які є власниками квартир, а також доцільності визначення вартості частки у загальному майні судом. Також порушує права власника квартири, яка знаходитьться у будинку ЖБК (житлового кооперативу), порядок обміну житлового приміщення членом житлового кооперативу. Стаття 48 проекту Житлового кодексу передбачає, що член житлового кооперативу за згодою житлового кооперативу та членів сім'ї, які проживають разом з ним має право, включаючи тимчасово відсутніх, здійснити обмін займаної ним, квартири з іншими членами житлового кооперативу, у тому числі з тими, які проживають в іншому населеному пункті. Такі підходи, напевно, були доцільними тоді, коли член кооперативу не був власником квартири. У тому ж випадку, коли член кооперативу набув право власності на квартиру, необхідно встановлювати єдині підходи до відчуження квартири — купівлі-продажу, дарування, міни.

Російськими вченими відзначається, що кооперативи у сфері житлових правовідносин є самостійним видом кооперативів, їх не можна віднести ані до виробничих, ані до споживчих кооперативів. Критерієм для виділення такої різновидності є особлива соціальна значущість. Предметом діяльності цих кооперативів є задоволення потреб членів кооперативів у житлі. Тому пропонується прийняти закон про кооперацію у сфері житлових правовідносин⁶⁶.

З такою думкою можна погодитися, враховуючи особливість мети та завдань, які є у ЖБК (житловому кооперативі), а також майнових відносин, які складаються між кооперативом та його членами, потреби в особливому правовому регулюванні.

К.І. Самаркін, характеризуючи правові відносини в ЖБК зарубіжних країн, зазначає, що:

- такі кооперативи створюються з ініціативи окремих громадян чи юридичних осіб;
- кооперативам надається державна підтримка у вигляді передачі земельних ділянок під забудову за низьку плату чи безоплатно, державні субсидії та/чи комерційні кредити під державні гарантії, податкові пільги;

⁶⁶Лебедева О.В. Правовое регулирование кооперации в сфере жилищных отношений: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / О.В. Лебедева. – М., 2007. – С. 9–10.

- житлові кооперативи, як правило, діють на безприбутковій основі з метою надання дешевого та якісного житла;
- управління кооперативами здійснюється самостійно або через керуючі компанії;
- житлові кооперативи залишаються власниками житлових приміщень;
- кожний член кооперативу набуває лише право на частку (пай) у кооперативі й право постійного проживання, але не набуває право власності на житлове приміщення⁶⁷.

Такі підходи наряд чи можна застосовувати в Україні, оскільки вже понад 20 років члени кооперативів стали власниками квартир. Також навряд чи сьогодні є інтерес у суспільстві в інвестуванні коштів у житлове будівництво без набуття інвесторами права власності на квартиру. Тому навряд чи концепція «не власника» члена кооперативу буде сприйнята українським законодавством.

* * *

З урахуванням вищепереліченого зробимо такі висновки:

1. ЖБК (житловий кооператив) є особливим видом кооперативів, які за їхньою сутністю не можна віднести ані до споживчих, ані до обслуговуючих, ані до виробничих.
2. З урахуванням особливого правового статусу ЖБК є необхідність прийняття Закону України «Про житлово-будівельні (житлові) кооперативи».
3. Потрібно виділити два види кооперативів: житлово-будівельний і житловий. Метою першого є будівництво чи добудова житлового багатоквартирного (одноквартирного) будинку. Право на створення ЖБК може бути надане інвесторам у разі, коли забудовник не виконує належним чином своїх зобов'язань щодо будівництва житлового будинку (будинків). Житлові кооперативи можуть створюватись як для придбання житлового будинку (будинків), так і для його спільної експлуатації та управління.
4. Постсоціалістичні країни мають різні підходи щодо правового регулювання статусу ЖБК (житлового кооперативу). Це, зокрема, стосується визначення виду нормативного акта. У Російській Федерації — це житлові кооперативи, у Республіці Білорусь — це Положення, затверджене Указом Президента, у Республіці Казахстан — закон, який регулює житлові відносини.

⁶⁷ Самаркин К.И. Осуществление гражданами права на жилище в жилищных и жилищно-строительных кооперативах: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / К.И. Самаркин. – Екатеринбург, 2011. – 26 с.

Не існує єдиного підходу до визначення видів юридичних осіб у системі житлової кооперації. У Російській Федерації — це ЖБК і житлові кооперативи, у Республіці Білорусь — організація забудовників (ЖБК, житлові кооперативи), у Республіці Казахстан — кооперативи власників, ЖБК і житлові кооперативи. ЖБК (житлові кооперативи) є споживчими кооперативами (Російська Федерація, Республіка Білорусь) чи некомерційними об'єднаннями громадян або власників приміщень у багатоквартирному будинку (Республіка Казахстан).

5. У Російській Федерації і Республіці Білорусь існує можливість створення ЖБК (житлових кооперативів) як добровільним об'єднанням фізичних і юридичних осіб, так і створенням кооперативів за сприяння органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. До останніх мають право вступати особи, яким може бути надане соціальне житло (Російська Федерація, Республіка Білорусь). Такі підходи можна запровадити й в Україні. Тому в Законі України «Про житлово-будівельні (житлові) кооперативи» необхідно встановити: особливості набуття прав на земельну ділянку кооперативами, що створюються особами, які потребують поліпшення житлових умов; особливості створення та порядок вступу до таких кооперативів.

6. У Російській Федерації, Республіці Білорусь, Республіці Казахстан виділяються такі оборотоздатні об'єкти, як пай (паєнкопичення), які члени кооперативу мають право передавати іншим особам, включаючи і членів сім'ї, а також передавати у спадщину. Такий об'єкт власності права існує доти, доки член кооперативу не набув права власності на житло. З метою індивідуального кредитування членів кооперативу вважаємо, що член кооперативу до закінчення будівництва повинен внести пай повністю, а отже, після введення будинку кооперативу в експлуатацію він набуде право власності на квартиру.

7. На нашу думку, в Україні існує необхідність надання права створення у багатоквартирних будинках не лише ОСББ, а й кооперативів власників.

4.2. Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку

Становлення й розвиток нової форми об'єднань власників житла в постсоціалістичних країнах є досить складними і суперечливими. Відсутність приватної власності в радянський період, блокування державою активності громадян, що виходить «за рамки дозволеного», наклали певний відбиток на їхню свідомість. З одного боку, це проявляється у відсутності у власників житла досвіду самостійного вирішення внутрішніх протиріч і конфліктів у межах свого під'їзду й будинку, що є спільним майном. З іншого боку, це залишок утриманських настроїв, сподівання на державу сприяють пасивному, споживчому поводженню, невмінню відстоювати свої інтереси перед структурами влади⁶⁸.

За час існування України як незалежної держави не було такої юридичної особи, яка привертала б таку значну увагу з боку нормотворчих органів, як ОСББ. І справа тут не у великій кількості створених об'єднань і необхідності постійного оновлення їх правового регулювання, а, напевно, насамперед, пошук такої правової конструкції юридичної особи, яка б зняла тягар утримання житлового фонду з державного і комунального бюджетів та поклала його на власників квартир (приміщень) багатоквартирного будинку. Однак, незважаючи на таку увагу з боку держави до цієї юридичної особи, як правильно зазначають деякі автори, вони не отримали потрібного поширення⁶⁹. І з цим можна погодитися.

Процес приватизації житлового фонду в постсоціалістичних країнах викликав потребу створення окремого виду юридичних осіб, метою яких стала спільна експлуатація житлового будинку. Такий вид юридичних осіб існує у багатьох країнах і має назву «кондомініум».

Зазначене поняття було закріплено і в Законі РФ «Про товариства власників житла». Відповідно до ст. 1 цього закону, кондомініум є єдиним комплексом нерухомого майна, що включає в себе земельну ділянку в установлених межах і збудований на ній будинок, інші об'єкти нерухомості, в якому окремі частини, призначені для житлових або інших цілей (приміщення),

⁶⁸ Евстигнеев Д.Г. Социально-политические аспекты деятельности объединений собственников жилья (на примере товариществ собственников жилья г. Москвы): автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / Д.Г. Евстигнеев. – М., 2007. – С. 7.

⁶⁹ Присягина Г. Н. Товарищества собственников жилья (обзор законодательных и нормативных актов, судебной практики и публикаций) / Г.Н. Присягина // Жилищное право. – 2001. – № 1. – С. 39–44; Потяркин Д. Товарищества собственников жилья / Д. Потяркин // Российская юстиция. – 1999. – № 6. – С. 21–23.

знаходяться у власності громадян, юридичних осіб Російської Федерації, суб'єктів Російської Федерації, муніципальних утворень (домовласників) — приватної, державної, муніципальної та іншої форм власності, а інші частини (загальне майно) перебувають у їх спільній частковій власності. Однак з прийняттям нового Житлового кодексу РФ Закон РФ «Про товариства власників житла» втратив чинність і російський законодавець відмовився від такого поняття, як «кондомініум», тому визначення правої природи кондомініуму втратило своє значення.

Поняття кондомініуму не набуло нормативного закріплення в Україні, але можливість створення юридичної особи (товариства або об'єднання індивідуальних власників квартир і будинків), метою якої було забезпечення ефективного використання приватизованих квартир та управління ними, було встановлено ст. 10 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду». Цей закон не визначав виду організаційної форми юридичної особи, яка створюється для управління приватизованими квартирами, а лише дав їй назву «товариство або об'єднання індивідуальних власників квартир і будинків».

8 жовтня 1992 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову № 572 «Про механізм впровадження Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду», якою затверджено низку нормативних актів, що регулювали порядок створення та діяльності юридичних осіб, які створювалися для експлуатації житлового будинку, зокрема, Правила користування приміщеннями житлових будинків і прибудинковими територіями; Типовий статут товариства (об'єднання) власників квартир (будинків).

Так, п. 10 Правил користування приміщеннями житлових будинків і прибудинковими територіями встановлював, що власники квартир у багатоквартирному будинку можуть утворювати товариства (об'єднання) власників квартир для забезпечення ефективного використання приватизованих квартир та управління ними, вирішення інших передбачених статутом питань, а власники квартир делегують товариству (об'єднанню) право виступати від їхнього імені з правами власника будинку і замовника на виконання робіт по його обслуговуванню і ремонту. Така конструкція делегування прав власників квартир запроваджена у зв'язку з тим, що ст. 10 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» закріпила правило щодо виникнення права спільної власності на допоміжні приміщення будинку.

Цією ж постановою був затверджений Типовий статут товариства (об'єднання) власників квартир (будинків), п. 3 якого визначив, що юридична особа, яка створюється власниками з метою забезпечення ефективного використання приватизованих квартир та управління ними, а також надання

інших послуг, збереження житлового будинку (будинків) і виконання санітарно-гігієнічних вимог при утриманні прибудинкової території, може створюватися як господарське товариство, так і як об'єднання.

Отже, фактично можна було зробити висновок про можливість створення власниками приватизованих квартир підприємницької юридичної особи, оскільки метою господарських товариств є отримання прибутку (ст. 1 Закону України «Про господарські товариства»). Однак подальший аналіз Типового статуту спростовував це, встановлюючи особливий порядок створення та управління товариством (об'єднанням), який відрізнявся від будь-якого іншого з існуючих видів господарських товариств. При цьому Типовий статут не виокремлював особливості правового регулювання товариства та об'єднання. Зважаючи на це, можна зробити висновок, що відмінностей у правовому статусі «товариства» та «об'єднання» не існувало, це були синоніми для визначення одного виду юридичної особи.

Товариство (об'єднання) власників квартир (будинків) мало право:

- укладати договори на виконання робіт з утримання будинку (будинків), страхування тощо відповідно до цілей його діяльності;
- організовувати культурно-побутове обслуговування;
- здійснювати оцінювання якості виконаних робіт з утримання будинку (будинків) і застосовувати встановлені санкції до підприємства за невиконання або неякісне виконання договірних зобов'язань.

До основних обов'язків товариства відносилось: своєчасне проведення оплати вартості квартир при їх приватизації у розстрочку; дотримання вимог Правил користування приміщеннями житлових будинків і прибудинкових територій; щорічно відраховувати кошти на ремонт будинку.

Як зазначалося вище, головною метою товариств є обслуговування житлового будинку, тому на їх членів покладався обов'язок щодо майнової участі у товаристві. Відповідно до п. 12 Типового статуту, члени товариства зобов'язані були сплачувати вступні внески, внески на проведення ремонту будинку (будинків), внески на обслуговування будинку та прибудинкової території. При цьому розмір внесків членів товариства (об'єднання) власників на проведення ремонту будинку визначається з урахуванням відновної вартості зайнаних ними квартир і розміру нормативу відрахувань, затверджених загальними зборами, а внески на технічне обслуговування будинків і санітарне обслуговування допоміжних приміщень і прибудинкових територій провадяться у розмірах, необхідних для покриття фактичних витрат товариства (об'єднання) власників на ці потреби, пропорційно загальній площі квартир, зайнаних власниками.

Члени товариства зобов'язані були сплачували внески на проведення ремонту будинку (будинків). Відповідно до п. 21 Типового статуту, під час

проведення ремонту (реконструкції) житлового будинку, який не може проводитися без відселення мешканців, товариство (об'єднання) власників надає члену товариства (об'єднання) і його сім'ї на час проведення ремонту (реконструкції) іншу квартиру в будинку, який здається в оренду товариства (об'єднання) органом місцевої державної влади. В разі відмови від переселення товариство (об'єднання) може вимагати переселення члена товариства (об'єднання) та його сім'ї в судовому порядку.

Зауважимо, що покладення на органи місцевої влади обов'язку щодо надання в оренду товариству квартири було традиційним для радянських часів вирішенням питання проведення капітального ремонту будинків у державному житловому фонді (ст. 101 Житлового кодексу) й фонді ЖБК (п. 44 Примірного статуту ЖБК).

Відповідно до п. 40 Типового статуту товариства (об'єднання) власників квартир (будинків), за рішенням загальних зборів членів товариства (об'єднання) могла бути проведена реорганізація товариства (об'єднання, злиття, приєднання, розділу, виділення) або припинення його діяльності. Як бачимо, Типовий статут не передбачав можливість реорганізації товариства перетворенням на інші організаційно-правові форми юридичних осіб.

Аналіз правового регулювання порядку створення і припинення товариства, прав та обов'язків члена товариства давав підставу для висновків про існування особливої організаційно-правової форми юридичних осіб, а саме товариства власників квартир.

Одним із позитивних моментів існування товариства власників квартир було закріплення у Типовому статуті товариства (об'єднання) власників квартир (будинків) принципу добровільності — як створення, так і членства у товаристві, що відповідало загальним тенденціям існування юридичних осіб приватного права.

30 червня 1995 р. Постановою Верховної Ради України було ухвалено Концепцію державної житлової політики, яка визначила, що державна житлова політика України передбачає обов'язкове об'єднання власників квартир багатоквартирних будинків у товариства (об'єднання) з метою забезпечення належного утримання будинків і прибудинкових територій. У зв'язку з цим Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 588 було затверджено Положення про порядок організації та діяльності об'єднань, що створюються власниками для управління, утримання і використання майна житлових будинків, яке перебуває у загальному користуванні. Постанова закріпила принцип обов'язковості створення об'єднання, а також рекомендувала для забезпечення ефективного використання житла ЖБК

(житлового кооперативу), члени яких повністю розрахувалися за надані їм на будівництво кредити, реорганізуватися в товариства (об'єднання) співвласників будинку. Отже, зазначення на можливість реорганізації кооперативів в об'єднання співвласників було нормативним визнанням об'єднання як самостійної організаційно-правової форми юридичної особи приватного права.

Щодо створення таких об'єднань, то наведена вище постанова встановила дивний для створення юридичних осіб приватного права порядок. З ініціативою про створення об'єднання міг виступати власник будинку, уповноважений ним орган або громадяни-власники квартир, житлових приміщень, а також власники нежитлових приміщень будинку. При цьому якщо установчі збори не відбулися вдруге, власник будинку або уповноважений ним орган самостійно розробляє проект статуту об'єднання власників відповідно до цього положення та реєструє товариство. Отже, фактично об'єднання могло бути створене не власниками квартир багатоквартирного будинку, а особою, яка визнавалася власником будинку. Водночас положенням не було чітко визначено, хто є власником багатоквартирного житлового будинку, але можна було зробити висновок, що ним визнається держава чи органи місцевого самоврядування в особі їх юридичних осіб, на балансі яких знаходився багатоквартирний житловий будинок.

З прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 588 наказом Державного комітету України по ЖКГ та Фонду державного майна України від 5 квітня 1996 р. № 28/389 був затверджений Типовий статут об'єднання (товариства) співвласників багатоквартирного будинку. В зв'язку з чим втратив чинність Типовий статут, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 1992 р. № 572.

Цим же наказом було затверджене Положення про порядок державної реєстрації об'єднань (товариств) співвласників багатоквартирного будинку, хоча, на наш погляд, цей нормативний акт суперечив Постанові Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 558, оскільки останньою передбачалось, що об'єднання вважається створеним з моменту реєстрації статуту. І хоча ми погоджуємося з концепцією Положення про порядок державної реєстрації об'єднань (товариств) співвласників багатоквартирного будинку щодо необхідності реєстрації саме об'єднання, а не статуту юридичної особи, але все-таки Державний комітет України по житлово-комунальному господарству та Фонд державного майна України вийшли за межі наданих їм повноважень Кабінетом Міністрів.

Слід зазначити, що встановлений Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 558 та Положенням про порядок державної реєстрації об'єднань (товариств) співвласників багатоквартирного будинку порядок реєстрації об'єднань був дуже складним, оскільки вимагав надання великої

кількості документів, які не надавали засновники інших юридичних осіб, що не сприяло створенню ОСББ. Так, відповідно до п. 12 постанови Кабінету Міністрів, до статуту потрібно було додавати такі документи:

- а) завірені копії документів, що встановлюють право кожного власника на володіння будинком, квартирою (квартирами), житловими приміщеннями;
- б) опис земельної ділянки за встановленою формою;
- в) технічний паспорт будинку;
- г) перелік й опис кожної квартири, житлового і нежитлового приміщення, відомості про їх розташування, площу тощо;
- д) проект кошторису на перший рік існування об'єднання;
- е) копію висновку щодо технічного стану будинку та необхідний ремонт і поліпшення, які мають бути здійснені протягом 5 років після реєстрації статуту.

Прийняття такої кількості нормативних актів не могло не викликати суперечності між ними. Одним із спірних питань, що виникали, було питання визначення суб'єктів права власності на допоміжні приміщення.

Стаття 10 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» визначила, що власники квартир багатоквартирних будинків є співвласниками допоміжних приміщень будинку, технічного обладнання, елементів зовнішнього благоустрою і зобов'язані брати участь у загальних витратах, пов'язаних з утриманням будинку і прибудинкової території відповідно до своєї частки в майні будинку. Як бачимо, закон давав лише примірний перелік майна, що є спільною власністю і, крім того, не встановлював вид спільної власності (часткової чи сумісної).

Плутанину щодо визначення суб'єкта права власності на допоміжні приміщення внесло Положення про порядок передачі квартир (будинків) у власність громадян, затвержене наказом Державного комітету України по житлово-комунальному господарству № 56 від 15 вересня 1992 р. Пункт 41 цього положення визначав, що не підлягають приватизації допоміжні приміщення житлових будинків, призначені для забезпечення експлуатації та обслуговування будинку (приміщення теплопунктів, котельних, сміттєзвірників, колясочних, приміщення, через які прокладені мережі комунікацій, а також приміщення, що використовують для розміщення обслуговуючого будинок персоналу та складські приміщення) і їх власником, після приватизації квартир будинку, є товариство власників квартир.

На відміну від Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» у Постанові Кабінету Міністрів від 31 липня 1995 р. № 588 зовсім не вказано про допоміжні приміщення і спільну власність на них власників квартир багатоквартирного житлового будинку. Водночас постанова виділила таке

поняття, як майно, яке перебуває у загальному користуванні членів об'єднання та визначила Перелік цього майна, який може перебувати в загальному користуванні, віднісши до нього такі об'єкти, як допоміжні приміщення, технічне обладнання, які відповідно до Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» могли бути лише у спільній власності осіб, які приватизували квартири.

Водночас залишалося чинним і Положення про порядок передачі квартир (будинків) у власність громадян, затверджене наказом Державного комітету України по житлово-комунальному господарству від 15 вересня 1992 р. № 56, яке виділяло товариство як власника допоміжних приміщень і давало змогу товариством відповідно укладених договорів з юридичними особами, на балансі яких знаходився багатоквартирний будинок, набувати права власності на допоміжні приміщення будинку. Найчастіше такі договори навіть викладались у вигляді актів прийому передачі.

Загалом об'єднання були потрібні тоді, коли провадилися покупки квартир у будинках, розташованих у центральних частинах великих міст, для того, щоб зафіксувати власником допоміжних приміщень товариство, яке створювалося не у зв'язку з необхідністю обслуговування житлового будинку, а лише з метою набуття права власності на нежитлові елементи будинку з подальшою ліквідацією такої юридичної особи у зв'язку з тим, що усі квартири опинялися у власності однієї юридичної чи фізичної особи. Тим більше, що відповідно до п. 31 Постанови Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 588 підставою для ліквідації було саме придбання однією особою всіх одиниць майна в будинку.

Ще одне цікаве питання виникло щодо ліквідації об'єднань, а саме неможливість його ліквідації у добровільному порядку, оскільки крім зазначеної вище підстави для ліквідації постанова Кабінету Міністрів передбачала лише таку підставу, як фізичне знищення або руйнування будинку, що унеможливило його відновлення або ремонт; відчуження будинку за рішенням суду. Отже, послідовно закріплувався принцип обов'язковості створення та існування об'єднання.

Одним із видів майна, яке могло перебувати у загальному користуванні відповідно переліку, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 588, є земельна ділянка. Наказом Держкомзему України, Держкоммістобудування України, Держжитлокомунгоспу України та Фонду державного майна України від 5 квітня 1996 р. № 31/30/53/396 було затверджене Положення про порядок встановлення та закріплення меж прибудинкових територій існуючого житлового фонду та надання у спільне користування або спільну сумісну власність земельних ділянок для спорудження житлових будинків (наказ втратив чинність 13 грудня 2005 р.).

У п. 1.2 Положення про порядок встановлення та закріплення меж прибудинкових територій існуючого житлового фонду та надання у спільне користування або спільну сумісну власність земельних ділянок для спорудження житлових будинків зазначалося, що розроблення зазначеного нормативного акта було зумовлено особливістю земельних ділянок багатоквартирної несадибної житлової забудови, які, як правило, знаходяться у спільному користуванні декількох юридичних осіб (власників будинків) і мають єдину інфраструктуру та об'єкти обслуговування будинків (проїзди, тротуари, майданчики для господарських цілей тощо). Тобто, як бачимо, головне питання, яке врегулювало це положення, — встановлення та закріплення меж прибудинкових територій існуючого житлового фонду та передача їх у спільне користування членам об'єднань власників багатоквартирних будинків, хоча головним чином цей нормативний акт визначав порядок поділу земельних ділянок в межах окремого мікрорайону. Межі цих об'єктів та особливості їх використання повинні були встановлюватися у проекті поділу території (мікрорайону, кварталу) та подаватися у складі проекту відведення земельних ділянок прибудинкових територій, а в разі неможливості поділу території мікрорайону, кварталу, групи будинків, окрім складові якої створювалися для спільног обслуговування групи будинків, без ущемлення інтересів співвласників цих будинків та порушення діючих норм і проектно-технічної документації прибудинкова територія об'єднується в одну земельну ділянку, яка переходить у спільне користування або у спільну часткову власність співвласників будинків.

Можливість переходу у спільне користування чи спільну часткову власність не мало під собою ніякої правової бази, оскільки фактично таке право не могло бути реалізоване у зв'язку з тим, що воно суперечило основним зasadам набуття прав на земельні ділянки, встановленим Земельним кодексом України.

Відповідно до п. 4.3 Положення про порядок встановлення та закріплення меж прибудинкових територій існуючого житлового фонду та надання у спільне користування або спільну сумісну власність земельних ділянок для спорудження житлових будинків суб'ектами права власності (користування) на земельні ділянки прибудинкових територій, можуть виступати об'єднання власників багатоквартирних житлових, допоміжних і нежитлових приміщень, у тому числі вбудовано-прибудованих, багатоквартирних житлових будинків згідно із чинним законодавством. Отже, як бачимо, Положення визнавало власником земельної ділянки об'єднання, що суперечило Постанові Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 588, яка визнавала, що земельні ділянки відносяться до майна, яке перебуває у загальному користуванні членів об'єднання.

Водночас Положення про порядок встановлення та закріплення меж прибудинкових територій існуючого житлового фонду та надання у спільне користування або спільну сумісну власність земельних ділянок для спорудження житлових будинків встановлювало, що право власності (користування) на прибудинкову територію (земельну ділянку) кожного співвласника будинку визначається у свідоцтві про право власності на частину будинку у вигляді відповідної частки, а кожний власник будинку відповідно до своєї частки має право на доходи, які можуть бути отримані від використання земельної ділянки відповідно до законодавства, відповідає перед третіми особами за зобов'язаннями, пов'язаними зі спільною власністю, і повинен брати участь у витратах на її утримання. При відчуженні своєї частки у власності будинку до її вартості включається вартість відповідної частки земельної ділянки за умови власності на неї згідно з чинним законодавством. Такі підходи щодо визначення прав на земельну ділянку зовсім заплутали ситуацію, оскільки одночасно на земельну ділянку існувало два суб'єкти власності — саме об'єднання та його члени.

29 листопада 2001 р. Верховною Радою був прийнятий Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку». Як визначає закон, об'єднання є неприбутковою організацією і не має на меті отримання прибутку для його розподілу між членами об'єднання. Тому, за класифікацією юридичних осіб, у новому Цивільному кодексі України його можна віднести до непідприємницьких товариств, якими відповідно до ст. 85 Цивільного кодексу України є товариства, що не мають на меті отримання прибутку для його наступного розподілу між його учасниками.

Щодо виду організаційно-правової форми, в якій створюється об'єднання, то тут існують різні погляди. Більшість авторів вважає, що товариство власників житла є видом споживчого кооперативу⁷⁰. На відміну від такого роду об'єднань існують товариства, створені для задоволення потреб своїх членів, що дозволяє віднести їх до товариств споживчого типу. Таким об'єднанням є товариство власників житлових приміщень, що відноситься до категорії некомерційних організацій⁷¹.

Російські науковці, аналізуючи суть товариства власників житла шляхом порівняння з давно устояними організаційно-правовими формами некомерційних організацій, вказують, що товариство власників житла є близьким до споживчого кооперативу. Відмінними від споживчого кооперативу

⁷⁰ Седугин П.И. Жилищное право. Учебник для вузов / П.И. Седугин. – М.: НОРМА, 2001. – С. 274–275.

⁷¹ Макаров Г. Правовой статус товариществ собственников жилья и порядок их формирования / Г. Макаров // Хозяйство и право. – 2001. – № 4. – С. 107–114.

рисами для товариства власників є такі:

1. Учасники товариства не несуть відповідальності за зобов'язаннями організації, в той час як учасники споживчого кооперативу несуть субсидіарну відповідальність у межах суми невнесеної частини додаткового внеску (ч. 2 п. 4 ст.116 Цивільного кодексу РФ).

2. Прибутки споживчого кооперативу, отримані від підприємницької діяльності, частково розподіляються між членами кооперативу (ст. 24 Закону РФ «Про споживчу кооперацію» у редакції від 11 липня 1997 р.), що неприпустимо у товаристві власників житла⁷².

Виходячи з наведеної класифікації, вірнішою видається думка інших авторів, які вважають, що товариство власників житла є самостійною організаційно-правовою формою юридичних осіб⁷³. Подальший аналіз визнання правового статусу ОСББ підтверджує самостійність цієї організаційно-правової форми юридичних осіб приватного права.

Важливим досягненням Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» є те, що він повернувся до принципу добровільності створення об'єднання, поклавши край суперечкам з цього питання, а також членства, у тому числі й виходу із членів об'єднання. Надання права власникам житлових і нежитлових приміщень створювати об'єднання найбільш правильно відображає умови створення юридичних осіб приватного права, за якими волевиявлення особи є суттєвою умовою створення будь-якої юридичної особи. Зазначений принцип був закріплений і в новому Цивільному кодексі України. Відповідно до ст. 385, власники квартир для забезпечення експлуатації багатоквартирного житлового будинку можуть створювати об'єднання власників квартир (житла).

Об'єднання може бути створене двома шляхами: заснуванням його співвласниками житлового будинку (ст. 6 закону); реорганізацією ЖБК (ст. 5 закону).

Відповідно до ст. 6 вищезазначеного закону, об'єднання може бути створене в будинку будь-якої форми власності з тих, хто приватизував або придбав квартиру, а також власника будинку або його уповноваженої особи, власників житлових приміщень, а також власників нежитлових приміщень. Отже, об'єднання створюється в будинку незалежно від того, об'єктом якої форми власності він є. Але чи може будинок перебувати у власності особи у випадку, коли вона не є власником житлових або нежитлових приміщень, що в

⁷² Потяркин Д. Товарищества собственников жилья / Д. Потяркин // Российская юстиция. – 1999. – № 6. – С. 21–23.

⁷³ Седугин П.И. Жилищное право. Учебник для вузов / П.И. Седугин. – М.: НОРМА, 2001. – С. 275.

ньому знаходяться? Наведемо приклад. У житловому будинку, який є об'єктом комунальної власності, були приватизовані всі квартири, то чи можна вважати, що будинок залишається в комунальній власності? Напевно ні, оскільки сам Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» дав відповідь на поставлене Законом України «Про приватизацію державного житлового фонду» питання про власність на допоміжні приміщення житлового будинку.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», спільне майно співвласників багатоквартирного будинку складається з неподільного і загального майна, яке відповідно перебуває у спільній сумісній власності та спільній частковій власності співвласників багатоквартирного будинку. Отже, логічним є те, що в будинку можуть бути лише житлові та нежитлові приміщення, які перебувають у власності окремих фізичних або юридичних осіб, а також спільне майно співвласників зазначених приміщень. Враховуючи зазначене, можна зробити висновок про те, що будинок ніколи не може перебувати в комунальній чи державній власності, якщо хоча б одна квартира в такому будинку приватизована. Оскільки в такому випадку власником неприватизованих квартир залишається держава чи територіальна громада, а власниками допоміжних приміщень є особа, яка приватизувала квартиру, і держава чи територіальна громада.

Розділ 23 нового Цивільного кодексу України, на відміну від Закону України «Про власність», не виділяє такого поняття, як форми власності, говорячи лише про суб'єктів права власності.

Однак, як зазначалося, об'єднання не може створюватися у випадку, коли будинок перебуває у комунальній або державній власності. Тому більш правильно було б зазначити у Законі України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» те, що об'єднання може бути створене, якщо будинок перебуває у спільній власності суб'єктів приватної власності чи спільній власності суб'єктів приватної та державної (комунальної) власності.

Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» визначив порядок і процедуру створення об'єднання, встановив вимоги до проведення установчих зборів. Але на практиці останнім часом стали викликати непорозуміння положення закону щодо проведення голосування на установчих зборах. Річ у тому, що ст. 7 закону встановлює, що порядок голосування на загальних зборах має визначатися статутом об'єднання, який мусить прийматися на загальних зборах. І можуть бути випадки, коли статут об'єднання на установчих зборах приймається більшістю голосів осіб, які не мають у своїй власності більшості житлової (нежитлової) площин і, безумовно,

вони залишатимуть такий же принцип голосування й після створення об'єднання, що, на нашу думку, є несправедливим.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», усі витрати на утримання, експлуатацію та ремонт неподільного (спільногого) майна сплачуються власниками пропорційно до загальної площині, що перебуває у їх власності. Безперечно, обов'язки повинні кореспондувати права, і якщо обсяг обов'язків з утримання будинків залежить від розмірів частки власності в цьому будинку, то й обсяг прав з управління має бути не меншим. Тому вважаємо за доцільне у цьому законі закріпити положення про визначення кількості голосів на установчих зборах і зборах об'єднання залежно від загальної площині приміщень, які перебувають у власності особи в багатоквартирному житловому будинку.

Ще одне питання, на якому необхідно зупинитися, — визначення кола осіб, які мають право брати участь в установчих зборах у випадку, коли житлове (нежитлове) приміщення перебуває у спільній частковій або сумісній власності. Відповідно до ст. 358 Цивільного кодексу України, право спільної часткової власності здійснюються співвласниками за їхньою згодою. Стаття 369 передбачає, що співвласники майна, що є у спільній сумісній власності, володіють і користуються ним спільно, якщо інше не встановлено домовленістю між ними. На сьогодні дуже багато об'єктів житлового фонду перебуває у спільній частковій або спільній сумісній власності. Тому постає питання про визначення представника співвласників квартир (нежитлових, житлових приміщень) для участі в установчих зборах. На нашу думку, в установчих зборах мають право брати участь всі співвласники приміщень, але право голосу повинен мати лише один їх представник.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», оформлення і реєстрація всіх документів, що засвідчують створення об'єднання, здійснюються безоплатно у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, а об'єднання вважається створеним з моменту видачі свідоцтва про державну реєстрацію. Як бачимо, в закон перейшли помилки щодо створення об'єднання, які існували в Положенні про порядок організації та діяльності об'єднань, що створюються власниками для управління, утримання і використання майна житлових будинків, яке перебуває у загальному користуванні, затвердженному Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 588, яке також пов'язувало створення цієї юридичної особи з моменту реєстрації документів, а не самої юридичної особи. Крім того, суперечить загальним зasadам створення юридичної особи і положення ст. 6 закону щодо створення об'єднання саме з моменту видачі

свідоцтва про державну реєстрацію, а не з дня внесення до єдиного державного реєстру запису про його створення, як це передбачає ст. 91 Цивільного кодексу України. Отже, зазначений у Законі України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» порядок набуття об'єднанням прав юридичної особи суперечить встановленому в Цивільному кодексі і не може застосовуватися.

Стаття 7 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» встановлює, що статут об'єднання складається відповідно до Типового статуту, який затверджує спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань містобудування та житлової політики. Такий Типовий статут був затверджений наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 27 серпня 2003 р. № 141.

Якщо проаналізувати положення Типового статуту, то у багатьох випадках він суперечить Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку». Наведемо лише декілька прикладів. Пункт 1.3 Типового статуту передбачає, що власники квартир, житлових і нежитлових приміщень зобов'язані виконувати вимоги чинного законодавства України та Статуту об'єднання. Як відомо, статут є локальним нормативним актом, який регулює відносини членів (учасників) юридичної особи, тому він не може регулювати відносини щодо участі не членів об'єднання, які є власниками квартир.

Дивним є закріплення у п. 2.5 Типового статуту права об'єднання виступати засновником (учасником) товариств з обмеженою відповідальністю. Чому лише такого виду господарських товариств? Логічної відповіді на це питання знайти важко, тим більше, що ст. 10 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» надає право участі об'єднанню у будь-яких товариствах.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», об'єднання згідно із законодавством і статутом має право визначати порядок утримання, експлуатації та ремонту неподільного і загального майна відповідно до статуту, а пп. 3.2.2 Типового статуту визначає, що члени об'єднання приймають рішення щодо управління неподільним майном будинку.

І такі невідповідності Типового статуту об'єднання співвласників багатоквартирного будинку Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» можна продовжувати і продовжувати. Тому постає закономірне запитання щодо необхідності наявності типового статуту.

Зауважимо також, що зазначення у ст. 7 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» на необхідність обов'язкової

відповідності статуту об'єднання Типовому статуту суперечить загальним зasadам існування юридичних осіб приватного права. Так, закріплюючи загальні вимоги до статуту товариств, ст. 88 Цивільного кодексу встановлює загальне правило відповідності статуту юридичної особи Цивільному кодексу та іншим законам. У зв'язку з цим потрібно виключити зі ст. 7 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» положення щодо необхідності дотримання вимог Типового статуту об'єднання.

Відповідно до ст. 9 цього закону, членом об'єднання може бути фізична чи юридична особа, яка є власником квартири (квартир) або приміщення (приміщень) у багатоквартирному будинку. На перший погляд регулювання відносин членства є досить демократичним. Але все-таки постають декілька питань. Перше — щодо права членства осіб, які є співвласниками квартир і приміщень, розташованих у житловому будинку. Спосіб вирішення цього питання ми надали при визначенні участі співвласників майна в установчих зборах.

Друге питання — це права членства недієздатних і обмежено дієздатних осіб в об'єднанні співвласників, оскільки, як бачимо, Закон пов'язує право на членство в об'єднанні співвласників з правом власності на квартири (приміщення). З нашого погляду, у випадку, коли власники квартир є недієздатними та обмежено дієздатними, потрібно виходити із загальних цивільних засад здійснення такими особами певних дій. Тому ми вважаємо, що членами об'єднання можуть бути лише особи — власники квартир (приміщень) тільки з 14 років. Такий висновок ми зробили з аналізу ст. 32 Цивільного кодексу, яка встановлює, що фізична особа у віці від 14 до 18 років (неповнолітня особа) має право бути учасником (засновником) юридичних осіб, якщо це не заборонено законом або установчими документами юридичної особи. Водночас досить проблематично є реальна участь таких осіб у діяльності об'єднання. Щодо малолітніх осіб — власників квартир і приміщень у багатоквартирних будинках, а також недієздатних осіб, то це питання на сьогодні вирішити неможливо без спеціального врегулювання у законі. І тут у пригоді можуть стати правові підходи щодо членства в ЖБК, які надавали право неповнолітнім бути членами ЖБК із здійсненням його прав та обов'язків опікуном (піклувальником). Тому пропонуємо доповнити ст. 9 зазначеного вище закону положенням щодо надання права бути членами об'єднання недієздатним та обмежено дієздатним особам, з покладенням прав та обов'язків членів таких об'єднань на опікуна і піклувальника.

Згідно із ст. 12 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», управління неподільним і загальним майном житлового комплексу здійснює управитель шляхом: належної експлуатації

житлового комплексу та забезпечення відповідних умов користування власним, неподільним і загальним майном власників; накопичення необхідних коштів на проведення поточних і капітальних ремонтів відповідно до законодавства; отримання відшкодування від винної особи за збитки, заподіяні майну, яке перебуває в нього на балансі, або своєчасного звернення до суду щодо відшкодування збитків у примусовому порядку.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», відносини власників приміщень і управителя регулюються договором між ними, який укладається на основі Типового договору, форму якого затверджує спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань містобудування та житлової політики, а у разі передачі частини функцій з управління неподільним і загальним майном житлового комплексу юридичній особі між власником приміщення і цією юридичною особою укладається окремий договір. При цьому укладення договору між власником окремого приміщення у житловому комплексі та управителем є обов'язковим і не залежить від членства в об'єднанні, за винятком випадку, коли власник і управитель є однією особою.

Як бачимо, закон виділяє два види договорів управління неподільним і загальним майном, які укладають власники квартир (приміщень):

- договір щодо передачі усіх функцій стосовно управління;
- договір щодо передачі частини функцій стосовно управління.

Але чи можна визначити природу договірних відносин, які складаються між власниками та управителем? Як правило, відповідь на це питання дається передбаченими законом істотними умовами договору. Істотними вважаються умови, що формують договір у цілому та його окремі види⁷⁴.

У законодавстві України міститься легальне визначення істотних умов. Так, відповідно до ст. 638 Цивільного кодексу України встановлюється, що договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору. Істотними умовами договору є умови про предмет договору, умови, визначені законом як істотні або є необхідними для договорів цього виду, а також усі ті умови, за якими за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди.

Новелою Цивільного кодексу України є те, що, на відміну від Цивільного кодексу УРСР, він прямо визначає одну істотну умову для всіх видів цивільно-правових договорів — предмет договору.

⁷⁴ Цивільне право України: Академічний курс: [підруч.]: У 2 т. / За заг. ред. Я.М. Шевченко. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – Т. 1: Загальна частина. – С. 473.

У науковій літературі визначення в ст. 638 Цивільного кодексу України істотних умов договору умовно поділяють на чотири групи: 1) умови про предмет договору; 2) умови, визначені законом як істотні; 3) умови, які є необхідними для договорів цього виду; 4) умови, за якими за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди⁷⁵.

М.І. Брагінський зазначає, що умова про предмет договору — це єдина абсолютним чином віднесена у Цивільному кодексі до істотних договірна умова, яка відповідає на питання: що і скільки. У широкому розумінні слова предмет охоплює весь набір показників того, з приводу чого укладений договір. До нього належать дані з власне предмету, включаючи кількість, якість та ціну переданих товарів, виконаних робіт і наданих послуг⁷⁶.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», істотними умовами договору є: найменування сторін; предмет договору; права сторін щодо здійснення управління житловим комплексом; обов'язки сторін щодо надання послуг з експлуатації житлового комплексу та оплати цих послуг; вичерпний перелік послуг; вартість кожної послуги та загальна вартість щомісячного платежу; порядок контролю і звіту сторін; наслідки невиконання умов договору; перелік форс-мажорних обставин; строк дії договору, умови продовження та припинення дії договору, дата укладення договору. Отже, як бачимо, предмет договору законом не визначений. Але все-таки з урахуванням того що істотними умовами договору є права та обов'язки сторін щодо експлуатації житлового комплексу, такий договір можна віднести до договорів про надання послуг стосовно експлуатації житлового комплексу. Та чому ж особа, яка надає такі послуги, називається управителем, а не виконавцем, як це встановлює ст. 901 Цивільного кодексу?

Наказом Держжитлокомунгоспу України від 27 серпня 2003 р. № 141 затверджено Типовий договір відносин власників житлових і нежитлових приміщень та управителя. Отже, як бачимо, Типовий договір також чітко не дає назву договору, який укладається власником житлових (нежитлових)

⁷⁵ Луць В.В. Укладення договору / В.В. Луць // Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: У 2 т. / За відповід. ред. О.В. Дзери (кер. авт. кол.), Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – Т. 2. – С. 164–165 (інші автори поділяють істотні умови на три групи, поєднуючи в одну умови, визначені законом як істотні та умови, які є необхідними для договорів цього виду). Венецька М.В. Укладення договору / М.В. Венецька // Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар: У 2 ч. / За заг. ред. Я.М. Шевченко. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – Ч. 2. – С. 104.

⁷⁶ Брагинский М.И. Договорное право. Книга первая: Общие положения: Изд. 2-е, испр. / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М.: Статут, 2000. – С. 315.

приміщень. Щодо предмету договору, то відповідно до п. 2 Типового договору управитель безпосередньо або з дозволу власників залученням на конкурсних засадах фізичних та/чи юридичних осіб для надання послуг власникам приміщень з управління неподільним і загальним майном житлового комплексу забезпечує належну його експлуатацію, якісне та своєчасне надання житлово-комунальних послуг, забезпечує відповідні умови користування неподільним і загальним майном власника (власників).

До основних обов'язків управителя п. 4 Типового договору відносить: здійснення належної експлуатації житлового комплексу й забезпечення відповідних умов користування власним, неподільним і загальним майном власників; проведення контролю за дотриманням власниками приміщень норм протипожежної безпеки та правил користування газовими і електроприладами; надання послуг з утримання будинку та прибудинкової території; проведення підготовки житлового будинку і його технічного обладнання до експлуатації в осінньо-зимовий період; доведення до відома власника приміщення встановлених тарифів на житлово-комунальні послуги і розмірів щомісячних платежів за них; надання послуг з водо-, тепlopостачання, водовідведення та ін.

Проаналізувавши ці обов'язки управителя, побачимо, що вони дуже подібні на обов'язки будь-якого підприємства, яке надає житлово-комунальні послуги. Та яка ж причина виникнення терміну «управитель»? Вважаємо, що виникнення такого суб'єкта пов'язане з існуванням спільногомайна у співвласників багатоквартирного будинку та намаганням виправдати права управителя щодо експлуатації спільногомайна. Цей висновок підтверджує і визначення поняття управителя, яке дає цей закон.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», управитель — це юридична особа, яка здійснює управління неподільним і загальним майном житлового комплексу за дорученням власника (власників) майна і забезпечує його належну експлуатацію. Застосування терміну «за дорученням власника» є не досить коректним, оскільки у цьому випадку постає закономірне питання щодо співвідношення договору доручення і договору управління спільногомайном. Але на основі аналізу прав та обов'язків сторін договору, який ми зробили вище, управитель надає послуги власнику квартири (приміщення) щодо експлуатації спільногомайна, а не здійснює юридичні дії, які здійснює повірений за договором доручення (ст. 1000 Цивільного кодексу).

Існування спільної власності на загальне та неподільне майно викликало необхідність розробити правову концепцію щодо бухгалтерського обліку такого майна. Традиційно, до проведення приватизаційних процесів, житлові будинки перебували на балансі житлово-експлуатаційних організацій. Однак після

проведення приватизації житла та виникнення права спільної власності на допоміжні приміщення виникло питання щодо неможливості перебування майна на бухгалтерському обліку у юридичної особи, яка не має речових прав на таке майно.

Тому Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» виділив такого суб'єкта прав на спільне майно, як «балансоутримувач», який забезпечує управління житловим комплексом, якими можуть бути саме об'єднання, колишній власник чи управитель. Відповідно до ст. 11 цього закону, об'єднання після набуття статусу юридичної особи може: прийняти на власний баланс весь житловий комплекс; за договором з попереднім власником залишити його балансоутримувачем усього житлового комплексу або його частини; укласти договір з будь-якою юридичною особою, статут якої передбачає можливість здійснення такої діяльності, про передачу їй на баланс усього житлового комплексу або його частини. При чому існування такого суб'єкта, як балансоутримувач, є обов'язковим навіть у новозбудованих будинках.

Стаття 11 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» надає право сільським, селищним, міським радам своїм рішенням призначити балансоутримувача в разі, якщо у новозбудованому будинку власники квартир, приміщень протягом 2 місяців після підписання акта державної приймальної комісії не створили об'єднання і не прийняли на баланс основні фонди. Призначений балансоутримувач здійснює свої повноваження зі забезпечення управління будинком до прийняття будинку на баланс об'єднанням. Витрати на здійснення цих функцій управління розподіляють між власниками пропорційно площі приміщень, що перебувають у їх власності.

Стаття 8 Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» встановлює, що об'єднання співвласників гуртожитку набуває статусу юридичної особи та стає балансоутримувачем гуртожитку як цілісного об'єкта нерухомого майна з моменту його офіційної реєстрації. Існування такої норми ставить у набагато гірше положення власників житла (нежитлових приміщень), яке розташоване у гуртожитках, оскільки на перший погляд об'єднання не повинно підписувати ніяких документів щодо прийняття житлового комплексу на баланс. Ми вважаємо, що не може бути різних підходів до передачі на баланс житлового комплексу звичайного багатоквартирного будинку і житлового комплексу, гуртожитку. Крім того, прийняття на баланс багатоквартирного будинку — не примусова, а добровільна дія.

Існування майна, яке є спільної власністю власників квартир (приміщень), потребує винайдення певних конструкцій щодо їх експлуатації і, як зазначено раніше, однією з таких конструкцій є укладення договору управління цими

суб'єктами індивідуально. Фактично договір управління є договором щодо надання послуг з експлуатації житлового будинку. Стаття 12 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» прямо вказує, що управління неподільним і загальним майном житлового комплексу здійснює управитель шляхом:

- належної експлуатації житлового комплексу та забезпечення відповідних умов користування власним, неподільним і загальним майном власників;
- накопичення необхідних коштів на проведення поточних і капітальних ремонтів відповідно до законодавства;
- отримання відшкодування від винної особи за збитки, заподіяні майну, яке перебуває у нього на балансі, або своєчасного звернення до суду щодо відшкодування збитків у примусовому порядку.

Вищеведена стаття також встановлює, що в разі, якщо балансоутримувачем є об'єднання, рішення про форму управління приймається на загальних зборах кваліфікованою більшістю голосів. У цьому разі управління неподільним і загальним майном житлового комплексу об'єднання може здійснювати у формі:

- управління неподільним і загальним майном через статутні органи об'єднання;
- передачі всіх або частини функцій з управління неподільним і загальним майном житлового комплексу юридичній особі за договором;
- делегування визначених статутом повноважень з управління неподільним і загальним майном житлового комплексу асоціації.

Відповідно до п. 5.5 Типового статуту, ОСББ рішення про форму управління житловим комплексом приймають на загальних зборах кваліфікованою більшістю голосів ($\frac{3}{4}$ голосів присутніх на зборах членів об'єднання).

Така форма управління майном, яке перебуває у спільній власності, не відповідає загальним цивілістичним принципам управління спільним майном. Відповідно до ст. 19 вказаного закону, спільне майно співвласників багатоквартирного будинку складається з неподільного і загального майна. Неподільне майно перебуває у спільній сумісній власності співвласників багатоквартирного будинку і не підлягає відчуженню. Загальне майно перебуває у спільній частковій власності співвласників багатоквартирного будинку. Об'єкти права спільної власності на майно можуть бути передані в користування фізичній або юридичній особі, або групі осіб у разі, якщо це не пов'язано з порушенням прав й інтересів інших співвласників неподільного та загального майна, які охороняються законом. Зовсім по-іншому до визначення виду спільної власності підійшов Цивільний кодекс України, відповідно до ст. 382

якого власникам квартир загальне майно належить на праві сумісної власності.

До такого майна Цивільний кодекс відносить опірні конструкції будинку, механічне, електричне обладнання за межами або всередині квартири, яке обслуговує більше однієї квартири, а також споруди, будівлі, призначені для забезпечення потреб усіх власників квартир, а також власників нежитлових приміщень, які розташовані в житловому будинку. Отже, Цивільний кодекс України вже не виділяє два види спільної власності (сумісну й часткову), тому до Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» потрібно буде вносити відповідні зміни щодо визначення однакового статусу неподільного і загального майна. Але, на нашу думку, концепція спільної часткової власності більше відповідає її призначенню в об'єднаннях співвласників. У зв'язку з цим можна навести декілька основних аргументів.

Згідно із ст. 360 Цивільного кодексу України, утримання майна, яке є спільною частковою власністю, здійснюється співвласниками відповідно до своєї частини у праві спільної часткової власності. Щодо спільної сумісної власності, то він не визначає й не може визначати такого обов'язку, оскільки співвласники сумісної власності не мають ніяких часток, тому неможливо визначити порядок їх участі у спільних витратах.

Розпорядження майном, що є у спільній сумісній власності, здійснюється за згодою всіх власників, і в разі вчинення одним із співвласників правочину щодо розпорядження спільним майном вважається, що він вчинений за згодою всіх співвласників (ч. 2 ст. 369 Цивільного кодексу України). Якщо це подружжя чи сім'я, такий спосіб розпорядження, напевно, можливий. А чи можна застосувати такий порядок у будинках, в якому сотні співвласників? Напевно, ні. Тому доцільніше визнавати за ними право спільної часткової власності.

П.В. Крашенінніков зазначає, що спільна сумісна власність крім всього іншого характеризується незамінністю її учасників, тобто при цьому виді спільної власності будь-яке відчуження житлового чи нежитлового приміщення з юридичного погляду було б дуже утрудненим: необхідно було б спочатку визначити і виділити частку місць загального користування в будинку, потім провести відчуження житлового чи нежитлового приміщення разом з частиною місць загального користування, а вже після цього новому власнику довелося б знову ставати учасником спільної власності шляхом об'єднання своєї частини місць загального користування з іншими частинами. При спільній же частковій власності чітко витримується критерій визначення частки — площа, що

перебуває у власності, нерухомості⁷⁷. З такою думкою слід погодитися.

Зі створенням об'єднання співвласників його члени, які є учасниками спільної власності, передають свої права на її управління об'єднанню. А що робити тим власниками житлових (нежитлових) приміщень, які не стали членами об'єднання? Як вони можуть реалізовувати свої права співвласника? Зокрема, це стосується питань, віднесених законом до компетенції загальних зборів об'єднання, а саме: прийняття рішення про реконструкцію та ремонт будинку або про зведення господарських споруд; визначення обмежень на користування об'єктами, які перебувають у спільній власності об'єднання; прийняття рішень про передачу в оренду об'єктів, які перебувають у спільній власності членів об'єднання, фізичним і юридичним особам, а також визначення розміру платежів на утримання, експлуатацію та ремонт спільного майна (ст. 10 закону). Водночас ст. 20 цього закону визначає, що частка в загальному обсязі обов'язкових платежів на утримання і ремонт неподільного майна в багатоквартирному будинку встановлюється пропорційно до загальної площини приміщень, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб.

Отже, фактично, закон позбавив права співвласників квартир, які не є членами об'єднання, вирішувати питання розпорядження і користування спільною сумісною власністю. На таку невідповідність уже звертали увагу російські вчені. Так, Д.Б. Савельєв зазначає, що відмінність у правовому статусі домовласників — членів товариства власників житла і домовласників — нечленів товариства полягає в порядку їх участі в управлінні майном у кондомініумі. Але звертає увагу на неможливість на практиці реалізовувати безпосередньо всіма домовласниками свого права на ведення справ у кондомініумі. Тому він пропонує забезпечити кожному домовласнику право брати безпосередню участь у прийнятті рішень з питань, що стосуються експлуатації кондомініуму, шляхом обговорення важливих питань на загальних зборах власників, хоча підготувати й провести загальні збори домовласників не легше, ніж підготувати й провести в цьому кондомініумі загальні збори його членів⁷⁸.

Рівність і необхідність спільного вирішення питання щодо експлуатації будинку закріплена і в Рішенні Конституційного Суду, який зазначив, що відповідно до Конституції України всі суб'єкти права власності рівні перед законом. У багатоквартирних будинках, у яких не всі квартири приватизовані чи приватизовані повністю, власник (власники) неприватизованих квартир (їх

⁷⁷ Крашенинников П. Кондоминиумы / П. Крашенинников // Законность. – 1994. – № 6. – С. 9–15.

⁷⁸ Савельєв Д.Б. Управление делами в кондоминиуме / Д.Б. Савельев // Юридический консультант. – 2000. – № 5. – С. 11–13.

правонаступники) і власники приватизованих квартир є рівноправними співласниками допоміжних приміщень. Вони є рівними у праві володіти, користуватися і розпоряджатися допоміжними приміщеннями. *Ніхто з власників квартир не має пріоритетного права користуватися і розпоряджатися цими приміщеннями, в тому числі й з питань улаштування мансард, надбудови поверхів тощо.*

Д.Б. Савельєв висловлює думку, що безпосереднім носієм права на управління кондомініумом є домовласник. Цей принцип має бути покладений в основу концепції управління кондомініумом і, оскільки кожен домовласник є лише власником частки в загальному майні, постає об'єктивна потреба в колективному прийнятті рішень з питань, що стосуються загальних інтересів. Тому він пропонує існування двох загальних зборів. При цьому загальні збори членів товариства не можуть вирішувати низку питань, які торкаються прав й інтересів домовласників — нечленів товариства, навіть незважаючи на те, що вони прямо віднесені законом до компетенції загальних зборів членів товариства.

Зокрема, це стосується таких повноважень, як: прийняття рішень про відчуження, про передачу в оренду, заставу або передачу інших прав на майно товариства домовласникам або третім особам; надання сервітутів або інших прав користування загальним майном у кондомініумі; прийняття рішень про придбання, будівництво, реконструкцію, в тому числі з розширенням (надбудовою), будівництво господарських будівель та інших споруд, ремонт нерухомого майна в кондомініумі; введення обмежень на використання загального майна. Фактично компетенція загальних зборів членів товариства повинна обмежуватись питаннями діяльності в середині товариства (внесення змін до статуту, вибори органів управління товариством тощо). У свою чергу, з цих питань загальні збори домовласників не мають права приймати рішень⁷⁹. І, справді, з цією думкою можна було б погодися з тієї причини, що всі без винятку домовласники мали рівні права на участь в управлінні кондомініумом, відтак, вони повинні мати рівні права на участь у діяльності товариства. Здійснення цивільних прав не повинно порушувати законних прав й інтересів інших осіб. Відповідно до ст. 13 Цивільного кодексу України, цивільні права особа здійснює в межах наданих їй договором або актами цивільного законодавства.

Проте далі Д.Б. Савельєв пропонує відмовитись від членства у товариствах, при цьому наводячи як приклад можливість створення автономної некомерційної організації (ст. 10 Закону РФ «Про некомерційні організації» від

⁷⁹ Савельєв Д.Б. Проблемы правового регулирования управления кондоминиумом / Д.Б. Савельєв // Юрист. – 2002. – № 3. – С. 57–59.

12 січня 1996 р.), вищим органом управління якої є загальні збори домовласників. Нагадаємо, що автономною некомерційною організацією є некомерційна організація, яка не має членства, заснована громадянами і (або) юридичними особами на основі добровільних майнових внесків з метою надання послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, науки, права, фізичної культури і спорту тощо.

Але далі Д.Б. Савельєв все-таки пропонує встановити, що не всі питання можуть вирішуватися усіма домовласниками одноголосно. І вказує, що рішення з питань господарської діяльності, пов'язаної з поточною експлуатацією і підтриманням збереження наявного загального майна в кондомініумі, можуть прийматися й реалізовуватися кожним домовласником. Наприклад, домовласник, над квартирою якого протікає дах, має право самостійно прийняти рішення про необхідність ремонту і вжити заходів для його проведення. А з метою недопущення зловживань правами і для захисту законних інтересів домовласників необхідно спеціально закріпити норму, згідно з якою рішення, що приймаються більшістю голосів домовласників або окремими домовласниками, мають бути необхідними і розумними⁸⁰. На нашу думку, більш правильним є надання права всім співвласникам спільногомайна брати участь у загальних зборах, на яких вирішуються питання щодо спільногомайна.

Житловий кодекс РФ у розділі 6 врегулював відносини щодо права власності на загальне майно власників приміщень у багатоквартирному будинку. Зокрема, цей кодекс встановив такий порядок управління спільним майном, як проведення загальних зборів власників приміщень у багатоквартирному будинку, які є органом управління багатоквартирним будинком, а не ОСББ. Відповідно до ч. 2 ст. 44 Житлового кодексу РФ, до компетенції загальних зборів відноситься: прийняття рішень з реконструкції багатоквартирного будинку, в тому числі з його розширенням або надбудовою, будівництво господарських будівель та інших споруд, ремонт спільногомайна в багатоквартирному будинку; прийняття рішень про межі використання земельної ділянки, на якій розташований багатоквартирний будинок, в тому числі введення обмежень користування нею; прийняття рішень про передачу в користування спільногомайна в багатоквартирному будинку; вибір способу управління багатоквартирним будинком інші питання, які цим кодексом віднесені до компетенції загальних зборів власників приміщень в багатоквартирному будинку. Такі підходи є досить виправданими, оскільки у цьому випадку власники квартир (нежитлових приміщень) незалежно від того, чи є вони членами ОСББ, чи ні беруть участь у вирішенні особливо важливих питань.

⁸⁰ Савельєв Д.Б. Проблемы правового регулирования управления кондоминиумом / Д.Б. Савельев // Юрист. – 2002. – № 3. – С. 57–59.

Російські вчені зазначили, що згідно з п. 1 ст. 44 Житлового кодексу РФ органом управління багатоквартирного будинку є загальні збори власників приміщень у багатоквартирному будинку. Для житлового законодавства інститут загальних зборів власників як орган управління спільним майном — інститут новий. Багато питань не врегульовано нормами Житлового кодексу РФ. Наприклад, статус загальних зборів неясний, чіткої процедури проведення, оскарження й виконання його рішень немає, підсудність спорів про оскарження рішень загальних зборів і належний відповідач у цьому випадку невизначені тощо. Згідно з п. 1 ст. 22 Цивільно-процесуального кодексу РФ, спори про оскарження рішень загальних зборів підвідомчі судам загальної юрисдикції. Але постає інше питання: хто буде належним відповідачем у разі оскарження рішення загальних зборів співвласників?

Варіанти можу бути такі.

По-перше, власники, які брали участь в ухваленні рішення загальними зборами. Цей варіант невдалий тим, що незрозуміло, до всіх учасників загальних зборів пред'являється позов або лише до тих, хто голосував «За ухвалення конкретного рішення».

По-друге, для того, щоб звернутися в суд, позивач повинен знати хоча б мінімальний обсяг відомостей про відповідача (П.І.Б., адреса, що може не збігатися з адресою цього багатоквартирного будинку), необхідно також знати, яка частка належить конкретному співвласнику, для визначення кількості належних йому голосів. Крім того, цей варіант не враховує положення законодавця про те, що рішення загальних зборів мають обов'язкову чинність для всіх власників, які брали участь у його прийнятті, а які не брали.

Звідси й інший варіант — визнати співвідповідачами всіх власників приміщень багатоквартирного будинку⁸¹.

Стаття 19 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» закріплює правило, відповідно до якого об'єкти спільної власності не можуть бути передані в користування фізичній або юридичній особі, або групі осіб у разі, якщо це пов'язано з порушенням прав та інтересів інших співвласників неподільного та загального майна, що охороняється. Однак кожний власник житлового (нежитлового) приміщення має право на визначення цільового призначення використання майна, яке перебуває в його спільній частковій власності.

⁸¹ Филатова У.Б. Общее имущество собственников помещений в многоквартирном доме: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / У.Б. Филатова. – Иркутск, 2006. – С. 8.

Як бачимо, реалізація права спільної власності в об'єднанні співвласників викликає дуже багато питань. Тому в науковій літературі висловлювалися думки щодо можливості існування права власності самого товариства на загальне майно. Так, Д. Потяркін зазначає, що в кондомініумі може бути один власник.⁸² Зазначена думка не є новою. В нашій країні до прийняття Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» існувала практика передачі у власність товариствам нежитлових елементів будинків (сходових кліток, підвальних, колясочних тощо). Причому таку передачу проводили як на безоплатній основі шляхом підписання акта прийому-передачі й реєстрації у БТІ як суб'єкта права власності однієї особи, так і на оплатній основі — на підставі договорів купівлі-продажу. Підстава для передачі у власність спільних елементів будинку була. Як зазначалося вище, виникненню права власності в об'єднанні надавали можливість і нормативні акти, зокрема, Положення про порядок передачі квартир (будинків) у власність громадян, затверджене наказом Державного комітету України по житлово-комунальному господарству № 56 від 15 вересня 1992 р., п. 41 якого визначав, що допоміжні приміщення житлових будинків, призначені для забезпечення експлуатації та обслуговування будинку, після приватизації квартир будинку є власністю товариства власників квартир. Тому ми також підтримуємо думку щодо можливості передачі у власність допоміжних приміщень саме об'єднанню співвласників.

Зазначений підхід визначення об'єднання співвласників квартир власником неподільних і загальних елементів будинку є дуже привабливим, оскільки він зніме, на нашу думку, таку проблему, як реалізація права спільної власності на ці об'єкти, а також неможливість реалізації свого права власності власниками житлових (нежитлових) приміщень, які не є членами товариства. Не буде також виникати проблем і щодо реєстрації права власності на допоміжні приміщення в органах реєстрації об'єктів нерухомості. Оскільки на сьогодні навіть у разі реалізації положень закону щодо передачі допоміжних приміщень з балансу житлово-експлуатаційної організації на баланс об'єднання будинку не вирішується проблема перереєстрації прав на такий об'єкт у БТІ, тому що немає правових підстав реєструвати об'єднання власником цього об'єкта нерухомості.

Проте існує й протилежна думка. Так, П.В. Крашенинников і Н.В. Маслов зазначають, що ніяким іншим крім загального володіння і користування загальним майном у кондомініумі бути не може⁸³.

⁸² Потяркін Д. Товарищества собственников жилья / Д. Потяркін // Российская юстиция. – 1999. – № 6. – С. 22.

⁸³ Крашенинников П.В. Кондоминиумы. Общая собственность в многоквартирных домах / П.В. Крашенинников, Н.В. Маслов. – М.: Спарк, 1995. – С. 7, 9.

У вітчизняній цивілістиці висловлювалась думка про те, що тріада повноважень власника не вичерпує всього обсягу права власності⁸⁴. У зв'язку з цим Д.Б. Савельєв вважає, що юридично захищений інтерес володільця права часткової власності на загальне майно у кондомініумі полягає не стільки у тріаді повноважень, скільки в самому факті належності частини цінового змісту загального майна. Частка в загальному майні, оскільки вона не підлягає відчуженню, не має самостійної ціни. Її цінність полягає в цінності приміщення. Частка у цінності загального майна має вплив на ступінь інтересу у використанні й забезпеченості збереженості загального майна⁸⁵.

У юридичній літературі висловлюється думка про те, що саме житлове приміщення є головною річчю, а майно, що перебуває на праві спільної часткової власності, є належністю головної речі — житлового приміщення⁸⁶. П.В. Крашенинников йде далі і говорить про те, що спільна часткова власність на нерухомість загального користування в багатоквартирних будинках є видом часткової власності, що має характерні ознаки⁸⁷. Тому він робить висновок, що третьою ознакою юридичної особи є те, що частка в загальному майні не може існувати самостійно, оскільки вона є складовою частиною квартири як об'єкта права власності, а тому завжди поділяє долю такого житлового приміщення. Справді, відповідно до ст. 135 Цивільного кодексу РФ, річ, яка призначена для обслуговування іншої, головної речі, і пов'язана з нею загальним призначенням (належністю), є такою, як і доля головної речі, якщо договором не передбачено інше. Статтею 290 Цивільного кодексу РФ введені обмеження цього положення: власник сам не може відчужувати свою частку в загальному майні. Однак п. 1

⁸⁴ Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». – 2-е изд., испр. / О.С. Иоффе. – М.: Статут, 2003. – С. 335.

⁸⁵ Савельев Д.Б. Долевая собственность в кондоминиуме / Д.Б. Савельев // Юридический мир. – 2000. – № 8. – С. 55–58.

⁸⁶ Крашенинников П.В. Современные проблемы права собственности и иных вещных прав на жилые помещения: автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / П.В. Крашенинников. – М.: МГУ, 1997. – С. 18; Крашенинников П.В. Право собственности и иные вещные права на жилые помещения / П.В. Крашенинников. – М.: Статут, 2000. – С. 25; Абрамов Д.М. Справочник юриста. Жилищное право / Д.М. Абрамов, С.А. Бабицкий, А.А. Гладкий. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2000. – С. 206.

⁸⁷ Крашенинников П.В. Современные проблемы права собственности и иных вещных прав на жилые помещения: автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / П.В. Крашенинников. – М.: МГУ, 1997. – С. 20.

ст. 246 цього кодексу припускає розпорядження майном, що перебуває у спільній частковій власності, яке здійснюється за згодою всіх її учасників. Analogічні положення закріплені й у Цивільному кодексі України (ст. 186, 358).

Особливість частки у праві на загальне майно в кондомініумі, зазначає М.Г. Піскунова, полягає в тому, що вона: 1) не відчужується окремо від права власності на приміщення в кондомініумі; 2) не підлягає окремій державній реєстрації і переходить автоматично разом з правом власності на окреме приміщення; 3) на неї не поширюється право переважної купівлі; 4) вона не може бути виділена в натурі. Частку у праві на загальне майно, на думку М.Г. Піскунової, не слід розглядати як належність приміщення до головної речі. Відповідно до ст. 135 Цивільного кодексу РФ, за загальним правилом річ, пов'язана загальним призначенням і призначена для обслуговування головної речі, наслідує її долю, якщо договором не передбачено інше. Але, по-перше, частка у праві не є річчю, по-друге, вона за законом не відокремлена від права власності на приміщення, тоді як встановлений ст. 135 цього кодексу зв'язок юридичної долі належності з головною річчю є диспозитивною нормою, що змінюється договором⁸⁸.

Зовсім іншу концепцію має Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку». Він визначає, що тільки майно, яке належить до неподільного і є спільною сумісною власністю, не може бути відчужене (ст. 19). Отже, загальне майно, яке є спільною частковою власністю, відчужувати можна. Тому концепція невідчуження загального майна, яке є спільною частковою власністю, спростовується Законом України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку». Стосовно нормативних підходів до вирішення цього питання, то загалом воно вирішується на користь існування спільної часткової власності з обмеженим або необмеженим розпорядженням. Відповідно до Житлового кодексу РФ, спільне майно у багатоквартирному будинку належить на праві спільної часткової власності власникам житлових і нежитлових приміщень.

Закон Республіки Казахстан від 16 квітня 1997 р. «Про житлові відносини» встановлює, що частка кожного власника приміщень (іншого правовласника) у спільному майні невіддільна від індивідуальної власності (іншого речового права) на принадлежне йому приміщення. Розмір частки, якщо інше не встановлено угодою учасників кондомініуму, визначається відношенням корисних площ житлових і (або) нежитлових приміщень, що перебувають у роздільній

⁸⁸ Пискунова М.Г. Государственная регистрация прав и сделок с недвижимым имуществом в кондоминиумах / М.Г. Пискунова // Жилищное право. – 2001. – № 4. – С. 42–55.

(індивідуальної) власності (іншого речового права), до суми корисних площ усіх житлових і площ усіх нежитлових приміщень, що перебувають у цьому об'єкті кондомініуму. Таку частку не можна виділяти в натурі.

Закон Республіки Естонії «Про квартирні товариства» також встановлює спільну часткову власність на такі спільні елементи будинку. Відповідно до ст. 2 цього закону, квартирні товариства створюються для спільного господарського обслуговування ідеальних часток у будівлі та земельної ділянки, яка є частиною об'єкта квартирної власності.

Тому доцільніше встановити єдиний правовий режим для спільного майна, а саме визнати його спільною частковою власністю власників квартир і нежитлових приміщень, які знаходяться у багатоквартирному будинку.

Згідно із ст. 182 Цивільного кодексу України, право власності та інші речові права на нерухомі речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і призупинення підлягають державній реєстрації в єдиному державному реєстрі. Ввівши обов'язковість державної реєстрації, законодавець, очевидно, мав на увазі, що кондомініум виникає з моменту його державної реєстрації, проте не зміг сформулювати норму, яка не суперечила б Цивільному кодексу і його положенням про державну реєстрацію.

Закон Республіки Казахстан від 16 квітня 1997 р. «Про житлові відносини» встановлює, що у житлових будинках, які належать двом і більше власникам приміщень, утвориться особлива форма власності — кондомініум. Об'єкт кондомініуму повинен бути зареєстрований як єдиний комплекс відповідно до законодавства про реєстрацію прав на нерухоме майно й угод з ним, яка здійснюється за заявою учасника кондомініуму або уповноваженим представником власників або органа керування кондомініумом. При реєстрації об'єкта кондомініуму визначають склад спільного майна й розмір частки правовласників кожного приміщення у спільній власності. До такої реєстрації угоди із спільним майном не набувають юридичної чинності, за винятком випадків, коли угода із часток у загальній власності вважається зробленою при здійсненні угоди з майном, що перебуває в роздільній (індивідуальної) власності (іншому речовому праві), а при зміні складу спільного майна та (або) розміру часток учасників кондомініуму в спільному майні в результаті зміни площ приміщень за згодою учасників або за інших підстав відповідні зміни підлягають державній реєстрації.

Пунктом 2 ст. 23 Закону РФ «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно і угод з ним» від 21 липня 1997 р. № 122-ФЗ встановлюється, що внесення до Єдиного державного реєстру запису про реєстрацію права власності на конкретне приміщення одночасно є реєстрацією права спільної

сумісної власності домовласника на загальне майно в кондомініумі. Ця норма вказує на похідний характер реєстрації частки від реєстрації права на об'єкт у складі кондомініуму. М.Г. Піскунова зазначає, що відповідно до чинного законодавства при створенні кондомініуму слід провадити реєстрацію права часткової власності домовласників на загальне майно, інших прав на земельні ділянки загального використання з одночасним внесенням до Єдиного державного реєстру запису про включення об'єктів нерухомого майна до складу кондомініуму⁸⁹. При цьому вона пропонує під час реєстрації часткової власності до опису загального об'єкта вносити запис про входження його до кондомініуму. Після реєстрації часткової власності до записів, що є в Єдиному державному реєстрі про права домовласників на належні їм приміщення, вносяться зміни — вказується входження об'єктів у кондомініум і частка участі домовласника. Це також повинно вказуватися й при подальшій реєстрації прав останніх домовласників, чиї права до створення кондомініуму не були зареєстровані в установі юстиції. Такі записи також вносяться і при реєстрації права постійного (безстрокового) користування або договору оренди земельної ділянки загального користування. Таким чином права домовласника на нерухомість у кондомініумі можуть бути посвідчені двома свідоцтвами про державну реєстрацію: права власності на приміщення в кондомініумі й на частку в праві власності на загальне нерухоме майно⁹⁰.

Така конструкція, на нашу думку, є досить складною, оскільки в разі перебудови, добудови майна, яке перебуває у спільній власності, потрібно буде постійно вносити зміни й до реєстраційних документів власників житлових (нежитлових) приміщень.

У державному реєстрі прав на нерухомість потрібно реєструвати: багатоквартирний будинок як особливий вид спільної часткової власності (кондомініум), а також допоміжні приміщення цього будинку. При цьому суб'єкти права власності у державному реєстрі не повинні зазначатись. У тому випадку, коли багатоквартирний будинок та інше спільне майно передається в управління ОСББ або іншим особам, цей факт також повинен бути відображенний у Державному реєстрі. Аналогічні підходи потрібно встановити і для реєстрації земельної ділянки.

У ст. 23 Закону України «Про інститути спільного інвестування (пайові та

⁸⁹ Піскунова М.Г. Государственная регистрация прав и сделок с недвижимым имуществом в кондоминиумах / М.Г. Піскунова // Жилищное право. – 2001. – № 4. – С. 42–55.

⁹⁰ Піскунова М.Г. Государственная регистрация прав и сделок с недвижимым имуществом в кондоминиумах / М.Г. Піскунова // Жилищное право. – 2001. – № 4. – С. 42–55.

корпоративні інвестиційні фонди)»⁹¹, нерухоме майно, що становить активи пайового інвестиційного фонду, який не є юридичною особою, реєструється в установленому порядку на ім'я компанії з управління активами, що не є власником майна, з відповідною відміткою. Компанія з управління активами є лише розпорядником цього нерухомого майна. Тому, на наш погляд, до реєстру нерухомості як номінальний утримувач (розпорядник) майна об'єднання співвласників квартир може бути внесено об'єднання співвласників багатоквартирного будинку.

Оскільки за загальним правилом житлові приміщення і приміщення кондомініуму, що перебувають у спільній частковій власності, не є власністю товариства власників житла, то виникають проблеми з поданням позовних заяв від імені товариства, коли чиняться порушення прав домовласників з приводу їх спільної власності. Позов подається від імені юридичної особи, в якої власності немає. Тому суди вимагають заяву від кожного власника окремо⁹².

Як бачимо, складність правової конструкції щодо спільного поділу часткової (сумісної) власності на загальне та неподільне майно об'єднання співвласників квартир призводить до багатьох невирішених ситуацій у житті. Тому, напевно, не можна вважати створення таких об'єднань панацеєю в реалізації прав на спільну власність та можливості експлуатації, користування та розпорядження цим майном, хоча сьогодні висловлюється багато думок про те, що тепер на зміну житловим і житлово-будівельним кооперативам приходить сучасніша юридична освіта — товариство власників житла (ТВЖ), що відповідає теперішнім ринковим відносинам⁹³. Житлові кооперативи приречені стати ТВЖ, тому що відповідно до п. 4 ст. 218 Цивільного кодексу члени будь-якого споживчого кооперативу (у нашему випадку — ЖБК), які повністю внесли свій пайовий внесок за будь-яке приміщення, стають власниками цього майна, що відповідно до п. 1 ст. 291 має зумовити створення ТВЖ (квартир), як зазначає Д. Потяркін⁹⁴.

⁹¹ Закон України «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)» від 15.03.2001 р. № 2299-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 21. – Ст. 103.

⁹² Михеев О. Дайте жильцу голос / О. Михеев, И. Глан // Квартирный ряд. – 2000. – № 16 (276). – С. 1–2.

⁹³ Кичихин А.Н. Жилищные права. Пользование и собственность. Комментарий и разъяснения / А.Н. Кичихин, И.Б. Марткович, Н.А. Щербакова. – М.: Юристъ, 1997. – С. 71.

⁹⁴ Потяркін Д. Товарищества собственников жилья / Д. Потяркін // Российская юстиция. – 1999. – № 6. – С. 21–23.

Але створення таких юридичних осіб привело до того, що на сьогодні виникає дуже багато спорів щодо визнання таких осіб розпорядниками спільногомайна. Не можна вважати об'єднання співвласників багатоквартирного будинку єдиною формою управління багатоквартирним будинком, в якому приватизовані квартири, а ЖБК (житлові кооперативи) відсталою від сучасних умов формою юридичних осіб. Якби це було так, то на сьогодні, коли вже понад 10 років існує правова база для перетворення ЖБК на об'єднання, усі кооперативи зробили б таку реорганізацію. Але такий процес ні в Україні, ні в Росії не спостерігається.

Якщо ж проаналізувати сутність ТВЖ шляхом порівняння з давно випробуваними організаційно-правовими формами непідприємницьких організацій, то стає очевидним, що воно близьке до споживчого кооперативу. На нашу думку, спільною для ОСББ та споживчих кооперативів є тільки мета, з якою вони створюються, а саме: здійснення експлуатації багатоквартирного будинку. Але між цими юридичними особами більше немає жодних спільних ознак. Головною істотною ознакою ОСББ є те, що юридична особа управляет спільною власністю як членів, так і нечленів об'єднання, а кооператив управляет об'єктами, які знаходяться у його власності.

Закріплення на законодавчому рівні права спільної власності на загальні (неподільні) елементи будинку потребує адекватної реалізації усіма власниками права на управління нею. Тому вважаємо, що товариство власників багатоквартирного будинку може бути створене в будь-якому будинку, але розпорядження загальним майном, яке є спільною власністю, має провадитись лише усіма співвласниками. Коли ж усі власники житлових та нежитлових приміщень багатоквартирного житлового будинку є членами об'єднання, такі рішення потрібно приймати на загальних зборах товариства, але тільки кваліфікованою більшістю голосів. У разі, коли не всі власники є членами об'єднання, вони повинні висловити свою волю в письмовій формі. До питань, які мають вирішуватись усіма співвласниками, варто віднести: прийняття рішення про реконструкцію житлового будинку, передачу в оренду чи у позичку спільногомайна, про його перебудову, визначення розмірів сплати внесків на експлуатацію будинку, також надання права власникам житлових і нежитлових приміщень у багатоквартирному житловому будинку створювати житлові чи житлово-експлуатаційні кооперативи, в яких власником загальних приміщень буде кооператив. Крім того, перетворювати об'єднання співвласників квартир на такі кооперативи.

Зазначене питання вирішено у новому Житловому кодексі РФ, який у розділі 6 врегулював відносини щодо права власності на загальне майно власників приміщень у багатоквартирному будинку. Зокрема, цей кодекс

встановив такий порядок управління спільним майном, як проведення загальних зборів власників приміщень у багатоквартирному будинку. Відповідно до ч. 2 ст. 44 Житлового кодексу РФ, до компетенції загальних зборів відноситься: прийняття рішень про реконструкцію багатоквартирного будинку (в тому числі з його розширенням або надбудовою), будівництво господарських будівель та інших споруд, ремонт спільногомайна в багатоквартирному будинку; прийняття рішень про межі використання земельної ділянки, на якій розташований багатоквартирний будинок, в тому числі введення обмежень користування ним; прийняття рішень про передачу в користування спільногомайна в багатоквартирному будинку; вибір способу управління багатоквартирним будинком, інші питання, які цим кодексом віднесені до компетенції загальних зборів власників приміщень в багатоквартирному будинку.

Незважаючи на те що ст. 28 цього закону передбачила, що об'єднання ліквідується у разі: фізичного знищення або руйнування житлового комплексу, яке унеможливило його відновлення або ремонт; відчуження житлового комплексу за рішенням суду; придбання однією особою всіх приміщень у житловому комплексі, виходячи із аналізу ст. 7, яка встановила, що підстави та порядок ліквідації об'єднання і вирішення майнових питань, пов'язаних з цим, повинні встановлюватися статутом, можна зробити висновок, що статутами об'єднань можуть передбачатися й інші підстави для ліквідації.

Пункт 14.3 Типового статуту ОСББ передбачає, що після завершення ліквідації об'єднання майно та кошти розподіляються між його членами після закінчення ліквідаційної процедури, порядок проведення якої встановлюється законодавством України. Майно, передане об'єднанню у користування, повертається власникам у натуральній формі без винагороди.

На нашу думку, така норма має бути не в підзаконному акті, а у Законі, оскільки це є істотною ознакою товариства співласників як окремої організаційно-правової форми юридичних осіб приватного права. До цього лише додамо, що поділ майна між членами товариства після ліквідації товариства повинен провадитися пропорційно їх часткам у спільному майні товариства, оскільки саме від цього залежать їх майнові зобов'язання перед товариством.

Стаття 7 Закону України «Про об'єднання співласників багатоквартирного будинку» передбачає, що статут об'єднання повинен містити відомості щодо підстав і порядку ліквідації й вирішення майнових питань, пов'язаних з цим. У зв'язку з цим постає питання про можливість встановлення спеціальних підстав для ліквідації ОСББ статутом. Це не суперечить загальним зasadам ліквідації юридичних осіб. Стаття 110 Цивільного кодексу передбачає,

що юридична особа може бути ліквідована у випадках, передбачених установчими документами.

Повернемося до спеціальних підстав ліквідації ОСББ. Аналізуючи їх, вчені висловлювали критику щодо неможливості їх застосування. Так, О.М. Скоропис вважає, що:

- житловий комплекс не може бути знищений, оскільки знищеними можуть бути лише споруди чи будівлі, а не житловий комплекс;

- не може бути проведено і відчуження житлового комплексу за рішенням суду, оскільки житловий будинок складається із окремих квартир, нежитлових приміщень, власниками яких є окремі суб'єкти (фізичні та юридичні особи, територіальна громада, держава), а також із спільногомайна (загального та неподільного). Тому неможливе як добровільне відчуження співвласниками житлового комплексу, так і його примусове відчуження на підставі рішення суду;

- придбання однією особою всіх приміщень у житловому комплексі є не досить коректним, оскільки приміщення існують лише у житловому будинку, тому якщо говорити про придбання особою приміщень, то не у житловому комплексі, а у житловому будинку, який складається із квартир, нежитлових приміщень та спільногомайна, тому загалом набуття права власності на квартири чи нежитлові приміщення, що належать окремим власникам, веде до набуття у власність й спільногомайна та неподільного майна. Точніше було б сказати про набуття права власності на житловий будинок однією особою⁹⁵.

З такою думкою не можна не погодитися. Тому постає питання про необхідність встановлення спеціальних підстав для ліквідації ОСББ.

Стаття 141 Житлового кодексу РФ встановлює, що ліквідація ТВЖ здійснюється на підставі і в порядку, встановлених цивільним законодавством. Отже, як бачимо, спеціальних підстав для ліквідації не встановлено. Водночас, напевно, все-таки є підставка для ліквідації саме ОСББ — виникнення права власності одного суб'єкта на всі квартири (нежитлові приміщення), які знаходяться у багатоквартирному будинку.

Основні права ОСББ встановлені ст. 16 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», яка передбачає, що шляхом скликання загальних зборів об'єднання має право: створювати органи управління та визначати умови їх діяльності та оплати; приймати рішення щодо

⁹⁵ Скоропис О.М. Підстави для ліквідації об'єднань співвласників багатоквартирного житлового будинку / О.М. Скоропис // Матеріали науково-практичного семінару «Проблеми формування та реалізації державної житлової політики» (м. Київ, 5 вер. 2008 р.). – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2008. – С. 87–90.

надходження і витрати коштів об'єднання; визначати порядок утримання, експлуатації та ремонту неподільного і загального майна відповідно до статуту; давати згоду на укладення договорів на виконання робіт і надання послуг для об'єднання відповідно до закону; встановлювати розміри платежів, зборів і внесків членів об'єднання, а також відрахувань до резервного і ремонтного фондів; виключати з складу членів об'єднання, які не виконують своїх обов'язків; брати на баланс майно об'єднання; для виконання статутних завдань здійснювати необхідну господарську діяльність в порядку, визначеному законом. Крім того, доручати правлінню в межах повноважень, визначених статутом: визначати підрядника, укладати договори на управління та експлуатацію, обслуговування і ремонт майна з будь-якою фізичною або юридичною особою відповідно до статуту та законодавства; здійснювати контроль за своєчасною сплатою внесків і платежів; ініціювати скликання загальних зборів; захищати права, представляти законні інтереси власників в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності; за рішенням загальних зборів й згодою власників приміщень, які не є членами об'єднання, використовувати приміщення в житловому комплексі для потреб органів управління об'єднання.

Така конструкція зазначененої вище статті не може не викликати критику.

По-перше, права юридичної особи здійснюються самою юридичною особою через органи управління. Щодо загальних зборів юридичної особи, то як вищий орган управління він приймає відповідні рішення. Тому здійснення повноважень ОСББ є неможливим через скликання загальних зборів шляхом прийняття відповідних рішень.

По-друге, якщо проаналізувати зміст цієї статті, то загалом ми побачимо компетенцію органів управління, а не особливі права та обов'язки самого ОСББ, зокрема щодо прийняття рішення загальними зборами відносно надходження та витрат коштів об'єднання; визначення порядку утримання, експлуатації та ремонту неподільного і загального майна відповідно до статуту; дачі згоду на укладення договорів на виконання робіт та надання послуг для об'єднання відповідно до закону тощо.

По-третє, виділення особливих питань, які можуть доручатись правлінню, також не можна визнати правильним, оскільки у цьому випадку йдеться не про «доручення», а про компетенцію органів управління.

По-четверте, викликає складнощі реалізація такого права, як представництво законних інтересів власників в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та

організаціях незалежно від форми власності. У цьому випадку не зрозуміло, які саме інтереси власників повинно представляти ОСББ шляхом прийняття рішення загальними зборами.

Зупинимося ще на одному питанні. Останнім часом в нашій країні набуло розвитку інвестиційне та дольове будівництво нежитлових будинків, в яких право власності на окремі нежитлові приміщення мають юридичні та фізичні особи. У зв'язку з цим постає багато питань і спорів щодо спільної експлуатації таких будинків. На нашу думку, для уникнення та розв'язання цих проблем необхідно надати право створювати об'єднання співвласників не лише житлових, а й нежитлових приміщень. Крім того, можливість створення об'єднань співвласників можна встановити й для власників дачних будівель, як це передбачено, наприклад, Законом Росії «Про садівницькі, городні і дачні некомерційні об'єднання громадян». З нашого погляду, слід прийняти новий Закон України «Про товариства співвласників», яким врегулювати порядок створення не лише об'єднань співвласників житлового будинку, а й будь-якого будинку, а також власників дач, гаражів, житлових (нежитлових) будинків.

Таке право закріплено у ч. 2 ст. 136 Житлового кодексу РФ, яка передбачає, що ТВЖ може бути створене при об'єднанні декількох розміщених близько будинків, будівель або споруд — житлових будинків, призначених для проживання однієї сім'ї, дачних будинків із присадибними ділянками або без них, гаражами та іншими розміщеними на загальній земельній ділянці або декількох сусідніх (межових) земельних ділянках, мережами інженерно-технічного забезпечення та іншими елементами інфраструктури.

Термін «кондомініум» має латинське походження. У римському праві поняття «condominium» було синонімом до слова «communio» (спільна власність). У сучасному праві багатьох країн інститут кондомініуму має спеціальне значення, а саме форма власності. Так, С. Батлер визначає кондомініум як форму права власності або володіння на правах власності, яка «обмежує права користування і володіння нерухомістю для запобігання безпосередньому або потенційно негативному впливу здійснення одними особами своїх прав власників на права інших»⁹⁶.

У науковій літературі існує думка, що кондомініум можна розглядати як: єдиний комплекс нерухомого майна; правовий режим цього майна; спільність домовласників, що складається на підставі відносин спільної часткової

⁹⁶ Батлер С. «Кондоминиум» как форма собственности на недвижимость / С. Батлер // Вопросы экономики. – 1993. – № 7. – С. 142–150.

власності на майно в кондомініумі⁹⁷.

Закон Республіки Казахстан від 16 квітня 1997 «Про житлові відносини» встановлює, що у житлових будинках, що належать двом і більше власникам приміщень, утвориться особлива форма власності — кондомініум.

На сьогодні законодавство України не надає право на створення інших колективних об'єднань крім ОСББ. Виникнення права спільної власності на спільне майно у багатоквартирному будинку «підштовхує» на створення юридичної особи.

Чи є це доцільним? На наш погляд, ні.

Необхідно у Цивільному кодексі врегулювати особливості здійснення права спільної часткової власності. Стаття 216 Цивільного кодексу Грузії передбачає, що сукупність індивідуальних власників складає товариство власників житлових приміщень, яке не є юридичною особою. Органами управління такого товариства є збори власників, голова товариства (ст. 223).

Така конструкція потребує зміни цивілістичної концепції щодо визнання суб'єктами правовідносин лише юридичних осіб. Хоча сучасні українські вчені висловлюють думку щодо необхідності надання правосуб'єктності окремим видам колективних утворень. Як на наш погляд, така концепція є доволі перспективною, оскільки утримання юридичної особи є досить складна та дорога процедура.

⁹⁷ Савельев Д.Б. Правовая природа кондоминиума / Д.Б. Савельев // Юридический консультант. – 2001. – № 12. – С. 12–13.

* * *

Аналіз вищепередованого дає підставу зробити такі висновки:

1. Основною метою ОСББ є утримання спільногомайна власниками нерухомогомайна. Оскільки таке спільне майно може утворитися не лише у багатоквартирному будинку, а й у власників одноквартирних будинків, дачних і садових будинків, гаражів, нежитлових приміщень, які знаходяться у нежитловому будинку, доцільно забезпечити право створювати товариства співвласників для усіх зазначених категорій (суб'єктів). Застосування терміну «товариство» відповідає сучасній концепції організаційно-правових форм, які закріплені у ст. 83 Цивільного кодексу України.

2. На нашу думку, необхідно надати самостійне право бути членом ОСББ не лише власникам квартир, а й кімнат у комунальних квартирах, оскільки відповідно до ст. 2 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» кімната у комунальній квартирі є самостійним об'єктом приватизації.

3. Оскільки відповідно до ст. 10 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» власники квартир є співвласниками спільніх елементів багатоквартирного житлового будинку, то в рамках існуючого правового регулювання не можна виділяти такого суб'єкта правовідносин, як власник будинку, як це встановлено у ст. 6 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку».

4. Власники квартир (кімнат, нежитлових приміщень) повинні мати кількість голосів на установчих і загальних зборах пропорційно площі, яка їм належить на праві власності, оскільки принцип розміру площі покладено в основу сплати ними витрат на утримання загального та неподільного майна у житловому комплексі.

5. Недоцільним є зазначення у статуті ОСББ переліку майна, що перебуває у спільній сумісній власності (неподільного майна), оскільки існує майно, яке знищується або замінюється на нове, а отже, це потребує постійних внесень змін до статуту.

6. Необхідно переглянути підстави ліквідації ОСББ. Стаття 28 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» встановлює, що об'єднання ліквідується у разі: фізичного знищення або руйнування житлового комплексу, яке унеможливило його відновлення або ремонт; відчуження житлового комплексу за рішенням суду; придбання однією особою всіх приміщень у житловому комплексі. Отже, зазначена норма не

враховує закріплених у Цивільному кодексі та Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» підстав. Вважаємо, що до ОСББ можна застосувати норми цих законодавчих актів, які визначають загальні підстави і процедуру ліквідації юридичних осіб.

7. У законодавстві Україні не існує концепції спільного майна у багатоквартирному будинку. Це стосується таких видів майна, які знаходяться у спільній власності та правового режиму цього майна. З огляду на це помилковою є концепція виділення такого суб'єкта, як балансоутримувач цього майна.

8. Інженерні комунікації та технічні пристрої, необхідні для забезпечення санітарно-гігієнічних умов та безпечної експлуатації квартир і житлового будинку, у будь-якому разі не можна визнавати спільним майном, оскільки існують випадки, коли таке обладнання встановлюється за кошти ОСББ. Тому більш обґрунтованою є модель, за якою останні можуть знаходитися у власності об'єднання.

9. Оскільки відповідно до ст. 182 Цивільногого кодексу України право власності та інші речові права на нерухомі речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і призупинення підлягають державній реєстрації в єдиному Державному реєстрі, пропонується реєструвати багатоквартирний будинок у Державному реєстрі прав на нерухомість як самостійний об'єкт права власності, а також здійснювати реєстрацію передачі будинку в управління. Доцільним є законодавчо закріпити такий вид спільної часткової власності, як кондомініум — особливий вид спільної часткової власності. Це вирішить правові проблеми суб'єктів права власності на спільне майно.

10. Вважаємо недоцільним виділ такого об'єкта прав, як прибудинкова територія, та встановлення обов'язків щодо утримання земельної ділянки без закріплення права користування чи права власності за власниками квартир (нежитлових приміщень) та покладення на останніх або ОСББ обов'язків з його утримання і сплати податків.

11. Необхідно визнати право спільної часткової власності на спільне майно, включаючи і на земельну ділянку, саме за власниками квартир (кімнат) та нежитлових приміщень у багатоквартирному будинку з можливістю визнання особи, з якою укладається договір на управління спільним майном, утримувачем цього майна.

12. Повноваження ОСББ через скликання загальних зборів, як це зазначається у ст. 16 Закону України «Про об'єднання співласників багатоквартирного будинку», є неможливими, оскільки повноваження цього

органу управління здійснюється через безпосереднє проведення загальних зборів.

13. Багатоквартирні будинки ще до проведення приватизації державного і комунального житлового фонду перебували на бухгалтерському балансі житлово-експлуатаційних організацій або у державних підприємств, установ та організацій, яким вони належали на праві оперативного управління або повного господарського відання (господарського відання). Концепція балансоутримання була розроблена внаслідок неможливості списання з балансу таких юридичних осіб багатоквартирного будинку, оскільки ані ОСББ, ані управитель не набували право власності на самий багатоквартирний будинок та на спільне майно.

14. Не можуть бути встановлені різні підходи до передачі на баланс житлового комплексу звичайного багатоквартирного будинку та житлового комплексу гуртожитку, оскільки у технічному розумінні гуртожиток є багатоквартирним будинком. Тому пропонуємо виключити ст. 8 Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків», яка встановлює, що об'єднання співвласників гуртожитку набуває статусу юридичної особи і стає балансоутримувачем гуртожитку як цілісного об'єкта нерухомого майна з моменту його офіційної реєстрації.

15. Вважаємо можливим проведення у багатоквартирному будинку зборів власників житла (нежитлових приміщень), якщо не всі вони є членами ОСББ, для вирішення питань про реконструкцію багатоквартирного будинку (в тому числі з його розширенням або надбудовою), будівництва господарських будівель та інших споруд, ремонту спільногомайна в багатоквартирному будинку, прийняття рішень про межі використання земельної ділянки, на якій розташований багатоквартирний будинок, в тому числі введення обмежень користування ним, прийняття рішень про передачу в користування спільногомайна в багатоквартирному будинку, вибір способу управління багатоквартирним будинком.

16. Оскільки головною метою об'єднання є забезпечення і захист прав його членів та дотримання їхніх обов'язків, належного утримання та використання неподільного і загального майна, а реалізація цієї мети провадиться через вищий орган управління об'єднання — загальні збори, ті, хто володіють більшою часткою спільногомайна у багатоквартирному будинку, повинні мати більшу кількість голосів.

17. Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» та Типовий статут мають розбіжності щодо визначення компетенції

загальних зборів ОСББ, порядку скликання загальних зборів, зокрема, що стосується питання про затвердження угод про заснування товариств або участі у товариствах, а також визначення Типовим статутом порядку скликання загальних зборів.

18. Актуальним є ухвалення нового Закону України «Про товариства власників нерухомості», яким необхідно встановити: право бути учасниками таких ТВЖ (нежитлових приміщень), житлових і нежитлових будинків, дачних і садових будинків, гаражів; особливий вид спільної часткової власності — кондомініум й визначити його правовий режим (види спільногомайна, порядок користування та розпорядження ним, включаючи встановлення видів майна, які підлягають відчуженню, реєстрацію кондомініуму в Державному реєстрі прав відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»), зобов'язання власників земельних ділянок, на яких знаходиться багатоквартирний будинок, передати у спільну власність безоплатно земельну ділянку; визначити тільки корпоративні права та обов'язки товариства та його членів; встановити загальні підстави та порядок ліквідації товариств; надати право реорганізовувати ТВЖ у інші види товариств.

РОЗДІЛ 5

ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ

5.1. Ринок житлово-комунальних послуг як складова житлової сфери

Формування житлової політики у широкому сенсі цього слова має враховувати питання утримання житла та формування моделі надання мешканцям квартир або багатоквартирному будинку в особі ОСББ чи ЖБК (житлового кооперативу) житлово-комунальних послуг, тобто включати до себе весь комплекс питань, пов'язаних з проживанням людини. Відповідно, формування нової моделі ринку житла в Україні має супроводжуватись удосконаленням існуючої моделі функціонування ринку житлово-комунальних послуг. Не випадково, що серед основних завдань Загальнодержавної програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2009—2014 рр. було передбачено:

- поліпшення якості управління житлом і комунальною інфраструктурою;
- перехід до економічно обґрунтованих цін і тарифів за користування житлом, комунальні послуги, запровадження практики надання адресних субсидій окремим категоріям громадян для компенсації витрат, пов'язаних з оплатою житла та комунальних послуг;
- усунення диспропорцій у попиті та пропозиції на ринку житла і житлово-комунальних послуг.

Як бачимо, ринок житла та ринок житлово-комунальних послуг тісно пов'язані й мають розглядатися як одне ціле при формуванні концептуальних зasad житлової політики країни.

Модель організації ринку житлово-комунальних послуг в Україні є недосконалою і також як модель ринку житла потребує перегляду. Плутаниця тут починається з концептуальних питань, пов'язаних з розумінням різниці між «товарами» та «послугами», а також між ринками природних моноподій, ціни і тарифи на яких мають підлягати державному регулюванню, та потенційно конкурентним ринком з обслуговування житла, ціни і тарифи на якому мають формуватися на конкурентних засадах. Нерозуміння цих питань породжує неспроможність держави здійснювати належне регулювання житлово-комунальної сфери. Як наслідок, суспільство є незадоволеним ані пропозицією житлово-комунальних послуг, ані їх якістю, ані цінами (тарифами) на них. Існує модель організації діяльності житлово-комунальної сфери стимулює споживацькі та витратні настрої у населення, не сприяє ощадному використанню

енергетичних та інших ресурсів, підвищенню енергоефективних характеристик житлового фонду.

Ринки житлово-комунальної сфери, як і будь-які ринки, оперують поняттями «товар» і «послуга», які мають різну економічну сутність. Нерозуміння цієї сутності призводить до проблем у врегулюванні відносин між суб'єктами ринку, формуванні тарифної політики у цій сфері та забезпеченні захисту прав споживачів житлово-комунальних послуг. За таких умов споживач не розуміє, яким чином обслуговувати своє житло, які вимоги до обсягу та якості товарів або послуг він може пред'являти і кому.

Розглянемо різницю між цими поняттями.

Відповідно до економічної теорії, товар є виробленим продуктом, призначеним для продажу чи обміну. Товар має задовольняти ті потреби людини, для яких він був створений. Як правило, товар — відчутний, він має матеріальну оболонку.

Водночас послуга є будь-якою діяльністю або заходом, або вигодою, яку одна сторона може запропонувати іншій. По суті, це невідчутина дія, що не призводить до володіння чим-небудь. Скоріше послуга є процесом, якого не можна торкнутися, відчути і, природно, неможливо покласти на склад.

Ціна товару складається з собівартості (сировина, виплата заробітних плат, вартість упаковки, податки, транспортні витрати тощо) й прибутку його виробника і продавця. У виробника і продавця товару, як правило, не викликає ніяких труднощів розрахувати та обґрунтувати його ціну. Товар виготовляють з використанням певних технологій, він має встановлений порядок виробництва і досить часто має відповідати встановленим державою стандартам. Товар, на відміну від послуги, можна запатентувати, встановити на нього право власності.

Разом з тим формування ціни на послугу часто викликає ускладнення. Основне питання, що постає у цій сфері: звідки узята та чи інша цифра? І дійсно вартість послуги іноді дуже важко обґрунтувати. По-перше, для цього необхідно чітко розуміти, з чого складається така послуга, які дії має здійснити її виконавець тощо. По-друге, цінність послуги для споживача багато в чому залежить від її якості. При цьому якість послуги не завжди корелюється з фактичними витратами на її здійснення. Встановлювати стандарти і особливо контролювати якість послуги досить складно, оскільки здебільшого відповідні показники, що характеризують якість послуги, не є статичними, постійно змінюються і не завжди піддаються чіткій формалізації. Тому одним із важливих завдань компаній, що займаються наданням послуг, є забезпечення якості послуг на певному рівні, врегулювання спірних питань відносно якості послуг із споживачами послуг. А для споживачів, які отримують такі послуги, важливо

розуміти, яка має бути якість цих послуг та як впливатиме на ціни (тарифи) неналежна якість надання послуг, а також як має бути доведено відхилення якості надання послуг від затверджених стандартів.

У економічній теорії вважається, що послуга, на відміну від товару, має властивість одночасності її виробництва і споживання. Водночас, якщо говорити про ринки житлово-комунальних послуг, зокрема ринок електроенергії і ринок теплопостачання, це спостереження є справедливим і для товарів «електрична енергія» та «теплова енергія», тому на цих ринках виникає плутанина у визначені товарів і послуг, а відповідна термінологія не визначена у законодавстві.

З огляду на зазначене можна виділити такі фактори, на підставі яких стає зрозумілою різниця між товаром і послугою:

- товар матеріальний і відчутний, послуга — ні;
- якість і зовнішній вигляд товару постійні та зрозумілі для споживачів, послуги — ні;
- виробництво товару, як правило, відокремлене від споживання; послуга припускає поєднання цих етапів;
- послугу зберігати неможливо, товар можна зберігати; водночас ця характеристика не поширюється на ринки електроенергії і тепла, де товари «електрична енергія» та «теплова енергія» теж не можуть зберігатися.

Саме з урахуванням цих факторів слід розглядати питання визначення товарів і послуг у житлово-комунальній сфері та пропонувати їх класифікацію.

Житлово-комунальні послуги визначені у Законі України «Про житлово-комунальні послуги». У цьому ж законі представлено класифікацію житлово-комунальних послуг за певними ознаками (щодо їх функціонального призначення та щодо встановлення на них цін і тарифів). Разом з тим Закон України «Про житлово-комунальні послуги» не містить визначення «товарів», які існують на ринках теплопостачання, водопостачання та водовідведення, а також поводження з побутовими відходами. Визначення товарів у житлово-комунальній сфері здійснюється іншими законодавчими актами України, зокрема Господарським кодексом України, Законами України «Про електроенергетику», «Про теплопостачання», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про відходи».

Відповідно до цих законів на ринках житлово-комунальної сфери існують такі товари, які можуть постачатися споживачам.

Енергія. Статтею 275 Господарського кодексу України визначено, що енергопостачальне підприємство (енергопостачальник) відпускає електричну енергію, пару, гарячу і перегріту воду (далі — енергію) споживачеві. Виходячи з

цього можна зробити висновок, що термін «енергія» включає електричну енергію, пару, гарячу та перегріту воду. Статтею 1 Закону України «Про електроенергетику» дано інше визначення терміну «енергія», а саме: «енергія — електрична чи теплова енергія, що виробляється на об'єктах електроенергетики і є товарною продукцією, призначеною для купівлі-продажу». Тобто відповідно до цього закону енергія є або електричною, або тепловою енергією. У Господарському кодексі теплова енергія корелюється з паром, гарячою та перегрітою водою. Водночас відповідно до ст. 1 Закону України «Про теплопостачання» теплова енергія визначається як «товарна продукція, що виробляється на об'єктах сфери теплопостачання для опалення, підігріву питної води, інших господарських і технологічних потреб споживачів, призначена для купівлі-продажу». Зважаючи на зазначене не зрозуміло:

- що саме може продаватися споживачу (як багатоквартирному будинку як єдиному інженерному об'єкту, так і окремій квартирі) — енергія, теплова енергія або пара, перегріта вода, гаряча вода?
- чи може споживач (багатоквартирний будинок або окрема квартира) купувати товар «теплова енергія» на ринку?
- якщо так, то з яким суб'єктом має укладатися договір на поставку товару, в яких одиницях має продаватися такий товар і хто має встановлювати ціни (тарифи) на цей товар?

На останньому слід зупинитися окремо, оскільки відповідно до Законів України «Про природні монополії» та «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, здійснює державне регулювання окремо на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії (ліцензування цих видів діяльності та встановлення тарифів на них). Відповідно до Закону України «Про теплопостачання», тариф на теплову енергію є сумою тарифів на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії. Якщо споживач отримує товар «теплова енергія», він, очевидно, має сплачувати продавцю цього товару плату залежно від вартості однієї гігакалорії та кількості отриманих ним гігакалорій. Водночас, як відомо, оплата за теплову енергію здійснюється майже всіма споживачами за 1 кв. м площи квартири, яка опалюється. Виходить, що споживачі (багатоквартирні будинки або окремі квартири) отримують послугу з теплопостачання та оплачують її, а не купують товар «теплова енергія». Тобто на практиці споживачі (багатоквартирні будинки або окремі квартири) взагалі не купують товар «теплова енергія».

Ще цікавішою є ситуація з водою. Відповідно до законодавства України, існує визначення як товару лише «питної води». Законом України «Про питну

воду та питне водопостачання» визначено, що питна вода — «вода, яка за органолептичними властивостями, хімічним і мікробіологічним складом та радіологічними показниками відповідає державним стандартам та санітарному законодавству». Інших визначень товару «вода» не існує. Водночас в різних актах законодавства існують посилання на такі терміни, як «холодна вода», «гаряча вода» (наприклад, Господарський кодекс України, Закон України «Про житлово-комунальні послуги»). Тим часом визначень цих термінів у законодавстві не існує. У зв'язку з цим постають питання:

- як співвідносяться терміни «питна вода», «холодна вода» та «гаряча вода»?
- чи обов'язково холодна вода має бути питною водою?
- якщо так, то як кваліфікувати холодну воду, що подається споживачам відповідно до тимчасових дозволів у зв'язку з невідповідністю її існуючим стандартам якості на таку воду?
- чи має бути гаряча вода питною водою?
- чи може продаватися споживачу (як багатоквартирному будинку як єдиному інженерному об'єкту, так і окремій квартирі) товари «холодна вода» та «гаряча вода»?
- якщо так, то з яким суб'єктом має укладатися договір на поставку цього товару, в яких одиницях має продаватися такий товар і хто має встановлювати ціни (тарифи) на цей товар?

Зауважимо, що відповідно до Законів України «Про природні монополії» і «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, здійснює державне регулювання (ліцензування та встановлення цін і тарифів) лише на послугу «централізоване водопостачання та водовідведення». Тобто якщо виробник товару «гаряча вода» і «холодна вода» буде продавати цей товар багатоквартирному будинку або окремій квартирі, то ціна на цей товар не має встановлюватися ані Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, ані органами місцевого самоврядування, ані профільним міністерством з цих питань. У всікому разі законодавством цього не передбачено. У табл. 1 надано посилання на законодавчі акти України, які містять терміни, пов'язані з словом «вода».

Таблиця 1

**Посилання на законодавчі акти України, які містять терміни,
пов'язані з словом «вода»**

Товар	Наявність терміна у законодавстві
Холодна вода	Комунальні послуги (централізоване постачання <u>холодної</u> та гарячої <u>води</u> , водовідведення, газо- та електропостачання, централізоване опалення, а також вивезення побутових відходів тощо) (Закон України «Про житлово-комунальні послуги»). <i>Визначення відсутнє</i>
Гаряча вода	Входить до складу терміна «енергія» (ст. 275 Господарського кодексу України). Комунальні послуги (централізоване постачання холодної та <u>гарячої води</u> , водовідведення, газо- та електропостачання, централізоване опалення, а також вивезення побутових відходів тощо) (Закон України «Про житлово-комунальні послуги»). <i>Визначення відсутнє</i>
Стічна вода	<u>Вода стічна</u> — це вода, що утворилася у процесі господарсько-побутової і виробничої діяльності (крім шахтної, кар'єрної, дренажної води), а також відведена з забудованої території, на якій вона утворилася внаслідок випадання атмосферних опадів (ст. 1 Водного кодексу України)
Комунальна вода	<u>Комунальні</u> та інші стічні <u>води</u> (ст. 1 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання»). <i>Визначення відсутнє</i>
Перегріта вода	Входить до складу терміна «енергія» (ст. 275 Господарського кодексу України). <i>Визначення відсутнє</i>
Побутові відходи	<u>Побутові відходи</u> (Закон України «Про відходи»). Комунальні послуги (централізоване постачання холодної та гарячої води, водовідведення, газо- та електропостачання, централізоване опалення, а також вивезення <u>побутових відходів</u> тощо) (Закон України «Про житлово-комунальні послуги»)

Важливим елементом обслуговування житла є вивезення побутових відходів. У Законі України «Про відходи» міститься визначення побутових відходів як «відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення». Вивезення побутових відходів обов'язково має замовлятися споживачами у виконавця відповідних послуг з

огляду на необхідність дотримання санітарно-епідеміологічної ситуації у населеному пункті та збереження навколошнього середовища.

За результатами проведеного аналізу можна зробити висновок про те, що законодавство України, що регулює діяльність у житлово-комунальній сфері, не містить вичерпного визначення товарів, які можуть бути предметом купівлі-продажу між споживачами (багатоквартирними будинками або окремими квартирами) та виробниками відповідних товарів. Відповідно, не врегульовано й відносини щодо встановлення цін (тарифів) на ці товари, що потребує удосконалення законодавства у цій сфері та приведення його у відповідність до економічної теорії та практики її застосування у житлово-комунальній сфері.

Які ж товари можуть бути визначені у житлово-комунальній сфері, вважаючи, що вона охоплює ринки теплопостачання, водопостачання та водовідведення, поводження з побутовими відходами та ринок обслуговування житла?

Ринок теплопостачання:

- теплова енергія або теплоносій (пара, вода);
- електрична енергія;
- природний газ.

Ринок водопостачання та водовідведення:

- холодна вода;
- гаряча вода.

Ринок поводження з побутовими відходами:

- побутові відходи.

На ринку обслуговування житла таких об'єктів, які можуть бути визнані товарами, не існує.

Удосконалення законодавства у частині уточнення термінології на товари у житлово-комунальній сфері потребує приведення у відповідність один з одним термінів, що визначаються різними актами законодавства, а також видалення тих термінів, використання яких не має сенсу, уточнення окремих термінів.

Наприклад, необхідно:

- удосконалити визначення теплової та електричної енергії, зокрема, чітко виокремити їх один від одного та виключити прив'язку визначення теплової та електричної енергії до об'єктів, на яких вони виробляються, та до мети її використання;
- визначити термін «вода» як товар, який матиме різні ознаки (холодна, гаряча, питна, стічна тощо), або термін «холодна вода»;
- видалити термін «комунальна вода», видалити або дати визначення терміна «перегріта вода».

Ще складнішим і суперечливішим у законодавстві України є визначення житлово-комунальних послуг. Існуючі послуги по-різному визначаються у різних актах законодавства, їх класифікація є не зрозумілою та не узгоджується між собою. Визначення деяких послуг, на які тепер встановлюються регульовані тарифи, взагалі відсутнє у законодавстві. За таких умов постає питання: як можна розробити методологію формування тарифу на послугу, якщо законом не визначено, у чому полягає така послуга та, відповідно, не зрозуміло, які витрати мають враховуватися для забезпечення цією послугою споживачів?

Розглянемо послуги, які згідно із законодавством України можна віднести до житлово-комунальних.

Відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги», житлово-комунальні послуги класифікуються за:

- функціональним призначенням;
- порядком затвердження цін/тарифів.

Залежно від функціонального призначення житлово-комунальні послуги поділяються на:

- комунальні послуги (централізоване постачання холодної та гарячої води, водовідведення, газо- та електропостачання, централізоване опалення, а також вивезення побутових відходів тощо);
- послуги з утримання будинків, споруд і прибудинкових територій (прибирання внутрішньобудинкових приміщень, прибудинкової території, санітарно-технічне обслуговування, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, утримання ліфтів, освітлення, місць загального користування, поточний ремонт, вивезення побутових відходів тощо);
- послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків (балансуєтримання, укладання договорів на виконання послуг, контроль виконання умов договору тощо);
- послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд (заміна та підсилення елементів конструкцій, мереж, їх реконструкція, відновлення несучої спроможності несучих елементів конструкцій тощо).

Примірні переліки житлово-комунальних послуг та їх склад залежно від функціонального призначення визначає центральний орган виконавчої влади з питань ЖКГ. Такий примірний перелік було встановлено Постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги».

Залежно від порядку затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги їх поділяють на три групи:

- 1) перша група — житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади, а у випадках, передбачених законом, — Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг і Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики;
- 2) друга група — житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують органи місцевого самоврядування для надання на відповідній території;
- 3) третя група — житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які визначають виключно за договором (домовленістю сторін).

Розглянемо ці послуги за категоріями.

До комунальних послуг відносяться такі послуги:

- централізоване постачання холодної та гарячої води;
- водовідведення;
- газопостачання;
- електропостачання;
- централізоване опалення;
- вивезення побутових відходів.

У табл. 2 наведено посилання на ці послуги у законодавстві України.

Таблиця 2

**Комунальні послуги відповідно до Закону України
«Про житлово-комунальні послуги»**

Послуга	Коментар
Централізоване постачання холодної води	Визначення відсутнє
Централізоване постачання гарячої води	Визначення відсутнє
Водовідведення	Визначення відсутнє
Газопостачання	Визначення терміна у законодавстві відсутнє. Водночас є визначення: <u>постачання природного газу</u> — господарська діяльність на ринку природного газу, що підлягає ліцензуванню і полягає у наданні послуг та пов'язана з реалізацією природного газу безпосередньо споживачам на підставі укладених з ними договорів (Закон України «Про засади функціонування ринку природного газу»)
Електропостачання	Визначення терміна у законодавстві відсутнє. Водночас є визначення: <u>постачання електричної енергії</u> — надання електричної енергії споживачу за допомогою технічних засобів передачі та розподілу електричної енергії на підставі договору (Закон України «Про електроенергетику»)
Централізоване опалення	Визначення відсутнє
Вивезення побутових відходів	Законом України «Про житлово-комунальні послуги» послуги з вивезення побутових відходів віднесені одразу для двох категорій послуг відповідно класифікації за їх функціональним призначенням. Послуги з <u>вивезення</u> побутових відходів — збирання, зберігання, перевезення, <u>перероблення</u> , <u>утилізація</u> , <u>знешкодження</u> та <u>захоронення</u> побутових відходів, що здійснюються у населеному пункті згідно із правилами благоустрою, затвердженими органом місцевого самоврядування (Закон України «Про відходи»)

Як бачимо, жодна з комунальних послуг відповідно до класифікації Закону України «Про житлово-комунальні послуги» крім послуги з вивезення побутових відходів, яка відноситься одразу до двох категорій послуг відповідно

до класифікації цього закону, не має визначення у законодавстві. Тобто споживач не може зрозуміти, у чому полягає така послуга, які вона має якісні характеристики та, відповідно, скільки вона має коштувати.

Щодо послуги з вивезення побутових відходів, то термін, визначений Законом України «Про побутові відходи», включає до неї також перероблення, утилізацію, знешкодження і захоронення побутових відходів, які важко віднести до послуг, що безпосередньо надаються споживачу (багатоквартирному будинку).

Зауважимо, що комунальні послуги також опосередковано визначені у Законі України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг». Цим законом, зокрема, визначені функції Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, та встановлено принципи, засади та механізми державного регулювання у сфері комунальних послуг, у тому числі ліцензуванням і формуванням тарифів (розроблення й затвердження методик формування тарифів, безпосереднє встановлення тарифів). Цей закон зовсім по-іншому визначає послуги, що можуть бути віднесені до комунальних послуг. Зокрема, відповідно до цього закону до таких послуг належать: централізоване виробництво, транспортування та централізоване постачання теплової енергії, централізоване водопостачання та водовідведення. У законодавстві існують й інші послуги, які можна віднести до комунальних послуг у сенсі Законів України «Про житлово-комунальні послуги» і «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» (табл. 3).

Таблиця 3

**Комунальні послуги/види діяльності відповідно до Законів України
«Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», «Про природні
монополії» та інших спеціальних законів України**

Послуга	Коментар
Транспортування теплової енергії	Згадується у Законі України «Про тепlopостачання», Закон України «Про природні монополії» визначає її як сферу природної монополії, визначення відсутнє, до комунальних послуг відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» не відноситься
Централізоване водопостачання та водовідведення	Закон України «Про природні монополії» визначає її як сферу природної монополії (<u>одна послуга</u> «централізоване водопостачання та водовідведення»), визначення відсутнє, до комунальних послуг відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» не відноситься. Водночас у Законі України «Про питну воду та питне водопостачання» є визначення послуги «централізоване <u>питне</u> водопостачання», яке визначається як господарська діяльність із забезпечення споживачів питною водою за допомогою комплексу об'єктів, споруд, розподільних водопровідних мереж, пов'язаних єдиним технологічним процесом

	<p>виробництва і транспортування питної води.</p> <p>До комунальних послуг відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» не відноситься.</p> <p>Також відповідно до Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» визначено термін «централізоване водовідведення» як господарська діяльність з відведення та очищенню комунальних та інших стічних вод за допомогою комплексу об'єктів, споруд, колекторів, трубопроводів, пов'язаних єдиним технологічним процесом.</p> <p>До комунальних послуг відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» ця послуга також не відноситься</p>
Питне водопостачання	<p>Питне водопостачання — діяльність, пов'язана з виробництвом, транспортуванням й постачанням питної води споживачам, охороною джерел і систем питного водопостачання (Закон України «Про питну воду та питне водопостачання»).</p> <p>До комунальних послуг відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» не відноситься</p>
Нецентралізоване питне водопостачання	<p>Нецентралізоване питне водопостачання — забезпечення індивідуальних споживачів питною водою з джерел питного водопостачання за допомогою пунктів розливу води (в тому числі пересувних), застосування установок (пристроїв) підготовки питної води та постачання фасованої питної води (Закон України «Про питну воду та питне водопостачання»).</p> <p>До житлово-комунальних послуг відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» не відноситься</p>
Виробництво питної води	<p>Виробництво питної води — забір води з джерел питного водопостачання та доведення її якості до вимог на питну воду (Закон України «Про питну воду і питне водопостачання»).</p> <p>Не є послугою.</p>
Транспортування питної воді	<p>Згадується у Законі України «Про питну воду і питне водопостачання».</p> <p>Визначення відсутнє</p>
Виробництво теплової енергії	<p>Згадується у Законі України «Про теплопостачання».</p> <p>Не є послугою. У Законі України «Про природні монополії» визначено як суміжний ринок. Водночас відповідно до Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» відноситься до сфери регулювання Національної комісії, тобто розглядається як послуга</p>
Постачання теплової енергії	<p>Згадується у Законі України «Про теплопостачання», у Законі України «Про природні монополії» визначається як суміжний ринок.</p> <p>Визначення відсутнє, до комунальних послуг відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» не відноситься.</p>
Побутові послуги	<p>Згадується у Законі України «Про місцеве самоврядування».</p> <p>Визначення відсутнє і більш ніде не трапляється</p>

Аналіз наведеної інформації дає змогу зробити такі висновки:

1). Жодна з комунальних послуг, визначених Законом України «Про житлово-комунальні послуги» (крім послуги з вивезення побутових відходів, яка одночасно відноситься до двох категорій — «комунальні послуги» та «послуги з утримання будинків, споруд і прибудинкових територій»), не має визначення ні в цьому законі, ні в законодавстві України у цілому.

2). Послуги, що відповідно до Закону України «Про природні монополії» відносяться до сфери природних монополій, а згідно із Законом України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг України» — до комунальних послуг і підлягають регулюванню Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (транспортування теплової енергії) та «централізоване водопостачання, водовідведення») відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» до комунальних послуг не відносяться. Більш того, визначення терміна «транспортування теплової енергії» у законодавстві відсутнє. Послуга «централізоване водопостачання та водовідведення» Законами України «Про природні монополії» та «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг України» розглядається як одна послуга (і на цей вид діяльності надається одна ліцензія). Водночас відповідно до Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» існує дві окремі послуги — «централізоване **питне** водопостачання» та «централізоване водовідведення». Цим законом надано визначення цих послуг.

3). Послуга з «постачання теплової енергії», яка визначена Законом України «Про природні монополії» як суміжний ринок та відповідно до Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг України» підлягає регулюванню Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, також не міститься у переліку комунальних послуг, що визначений Законом України «Про житлово-комунальні послуги».

4). До житлово-комунальних (комунальних) послуг також не віднесено такі послуги: «питне водопостачання», «нецентралізоване питне водопостачання» (визначені Законом України «Про питну воду та питне водопостачання»), а також послуга «побутові послуги», посилення на яку є в Законі України «Про місцеве самоврядування».

5). Послуга «вивезення побутових відходів» відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» відноситься як до комунальних послуг, так і до послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій. При цьому ця послуга відповідно до Закону України «Про відходи» визначається як «збирання, зберігання, перевезення, перероблення, утилізація, знешкодження та

захоронення побутових відходів, що здійснюються у населеному пункті згідно з правилами благоустрою, затвердженими органом місцевого самоврядування». Тобто включає в себе таку діяльність, як «перероблення, утилізація, знешкодження та захоронення побутових відходів», що за своєю сутністю взагалі не може відноситися до житлово-комунальних послуг.

6). Зазначене вище свідчить про те, що законодавством України не визначено, що мається на увазі під «комунальними послугами» і взагалі не зрозуміло, які послуги можуть надаватися у житлово-комунальній сфері, що відноситься до природних монополій та суміжних до них ринків. У такій ситуації ні держава, ні споживач не можуть зрозуміти, які послуги, у яких суб'єктів та за якою ціною вони можуть отримувати. Невизначеність термінології у цій сфері не дає змоги визначитися з адекватними засобами та механізмами регулювання на відповідних ринках.

Не кращою є ситуація і з іншими категоріями послуг, що визначені Законом України «Про житлово-комунальні послуги». Розглянемо категорію «послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій» (табл. 4).

Таблиця 4

Послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій

Послуга	Коментар
Прибирання внутрішньо-будинкових приміщень та прибудинкової території	Закон України «Про житлово-комунальні послуги»
Санітарно-технічне обслуговування	Закон України «Про житлово-комунальні послуги»
Дератизація	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Не зрозуміло, як вона співвідноситься з послугою «санітарно-технічне обслуговування» відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги»
Дезінсекція	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Не зрозуміло, як вона співвідноситься з послугою «санітарно-технічне обслуговування» відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги»
Прибирання прибудинкової території	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Не зрозуміло, як вона співвідноситься з послугою «прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території» відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та іншими аналогічними послугами, визначеними у постанові
Поливання дворів,	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Не

клумб і газонів	зрозуміло, як вона співвідноситься з послугою «прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території» відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та іншими аналогічними послугами, визначеними у постанові
Прибирання і вивезення снігу, посипання частини прибудинкової території, призначеної для проходу та проїзду, протиожеледними сумішами	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Не зрозуміло, як вона співвідноситься з послугою «прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території» відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та іншими аналогічними послугами, визначеними у постанові
Експлуатація номерних знаків на будинках	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Не зрозуміло, як вона співвідноситься з послугою «прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території» відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та іншими аналогічними послугами, визначеними у постанові
Прибирання сходових кліток	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Не зрозуміло, як вона співвідноситься з послугою «прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території» відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та іншими аналогічними послугами, визначеними у постанові
Прибирання підвалу, технічних поверхів та покрівлі	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Не зрозуміло, як вона співвідноситься з послугою «прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території» відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та іншими аналогічними послугами, визначеними у постанові
Обслуговування систем диспетчеризації	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Не зрозуміло, як вона співвідноситься з послугою «прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території» відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та іншими аналогічними послугами, визначеними у постанові
Обслуговування внутрішньобудинкових мереж	Закон України «Про житлово-комунальні послуги»
Утримання ліфтів	Закон України «Про житлово-комунальні послуги»
Технічне обслуговування ліфтів	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Не зрозуміло, як вона співвідноситься з послугою «утримання ліфтів» відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги»
Енергопостачання	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Не

ліфтів	зрозуміло, як вона співвідноситься з послугою «утримання ліфтів» відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги»
Освітлення місць загального користування	Закон України «Про житлово-комунальні послуги»
Освітлення місць загального користування і підвалів та підкачування води	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Не зрозуміло, як вона співвідноситься з послугою «освітлення місць загального користування» відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та чому сюди включено підвали та підкачування води
Поточний ремонт	Закон України «Про житлово-комунальні послуги». Не зрозуміло, чому її не віднесено до категорії «послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд»
Вивезення побутових відходів (збирання, зберігання, перевезення, перероблення, утилізація, знешкодження та захоронення)	Закон України «Про житлово-комунальні послуги» — одночасно віднесено до категорії «послуги з утримання будинків, споруд і прибудинкових територій» та «комунальні послуги». Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Послуги з «вивезення побутових відходів — збирання, зберігання, перевезення, <u>перероблення, утилізація, знешкодження та захоронення побутових відходів</u> », що здійснюються у населеному пункті згідно з правилами благоустрою, затвердженими органом місцевого самоврядування (Закон України «Про відходи»)

Розглянемо іншу категорію житлово-комунальних послуг, визначену законом про житлово-комунальні послуги, а саме «послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків». Введення до законодавства цієї категорії послуг пов'язане із запровадженням ОСББ та стимулюванням появи управителів на ринку житла та житлово-комунальних послуг. Ухвалення Закону України «Про житлово-комунальні послуги» відбувалося на етапі розвитку нових підходів до управління житловим приватним фондом в умовах відсутності чіткого розуміння, якими саме питаннями має займатися управитель і що має включати до себе функція «управління будинком», тому послуги, що віднесені до цієї категорії, не відповідають ані чинному законодавству, ані здоровому глузду (табл. 5).

Таблиця 5

Послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків

Послуга	Коментар
Балансоутримання	Закон України «Про житлово-комунальні послуги». Що має являти собою ця послуга, зрозуміти неможливо
Укладання договорів на виконання послуг	Закон України «Про житлово-комунальні послуги». Чим ця послуга відрізняється від послуги «доручення», передбаченої Цивільним кодексом України, зрозуміти неможливо
Контроль виконання умов договору	Закон України «Про житлово-комунальні послуги». Чому ця послуга розглядається як окрема послуга, що належить до сфери житлово-комунальних послуг, зрозуміти неможливо

Законом України «Про житлово-комунальні послуги» також визначено категорію «послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд», яка, на нашу думку, не має таких ярко виражених особливостей, які б потребували віднесення її до сфери житлово-комунальних послуг. Ремонт приміщень, будинків і споруд — сухо ринкова послуга і належить до конкурентного ринку. Вводити для цього ринку державне регулювання, з нашого погляду, є недоцільним, оскільки це призводить до штучної монополізації цього ринку.

Розглянемо, які послуги віднесено до цієї категорії послуг (табл. 6).

Таблиця 6

Послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд

Послуга	Коментар
Заміна і підсилення елементів конструкцій та мереж	Закон України «Про житлово-комунальні послуги»
Реконструкція елементів конструкцій та мереж	Закон України «Про житлово-комунальні послуги»
Відновлення несучої спроможності несучих елементів конструкцій	Закон України «Про житлово-комунальні послуги»
Технічне обслуговування внутрішньобудинкових систем: гарячого водопостачання, холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення, зливової каналізації	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Не зрозуміло, навіщо ця послуга виокремлена в окрему послугу та не пов'язана з наданням послуг гарячого водопостачання, холодного водопостачання та водовідведення, а також що мається на увазі під централізованим опаленням і чим зливова каналізація відрізняється від систем водовідведення
Технічне обслуговування та поточний ремонт систем протипожежної автоматики та димовидалення, а також інших внутрішньобудинкових інженерних систем у разі їх наявності	Постанова Кабінету Міністрів України № 869
Поточний ремонт конструктивних елементів, внутрішньобудинкових систем гарячого і холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення та зливової каналізації і технічних пристрій будинків та елементів зовнішнього упорядження, що розміщені на закріплений в установленаому порядку прибудинковій території (в тому числі спортивних, дитячих та інших майданчиків)	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. Не зрозуміло, чим ця функція принципово відрізняється від послуги «технічне обслуговування внутрішньобудинкових систем: гарячого водопостачання, холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення, зливової каналізації», визначеною тою ж самою постановою
Обслуговування димовентиляційних каналів	Постанова Кабінету Міністрів України № 869
Періодична повірка, обслуговування і ремонт квартирних засобів обліку води та теплової енергії, у тому числі їх демонтаж, транспортування та монтаж після повірки	Постанова Кабінету Міністрів України № 869. На нашу думку, заходи, передбачені цією послугою, мають бути складовою послуг з тепло-, водопостачання та водовідведення відповідно до моделі організації обліку енергетичних та інших ресурсів

Аналіз інших категорій послуг, визначених Законом України «Про житлово-комунальні послуги», крім тих, що належать до комунальних послуг, дає змогу зробити такі висновки:

1). Послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, наведені в Законі України «Про житлово-комунальні послуги», не збігаються та не корелюють з переліком таких послуг, наданим у Постанові Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 за № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги».

Так, у Законі України «Про житлово-комунальні послуги» є послуга «прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території».

У Постанові Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 за № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» такої послуги не існує. Водночас визначені такі тотожні з нею послуги:

- прибирання прибудинкової території;
- поливання дворів, клумб і газонів;
- прибирання і вивезення снігу, посипання частини прибудинкової території, призначеної для проходу та проїзду, протиожеледними сумішами;
- експлуатація номерних знаків на будинках;
- прибирання сходових кліток;
- обслуговування димовентиляційних каналів;
- прибирання підвалу, технічних поверхів і покрівлі.

Як ці послуги співвідносяться між собою та як має розраховуватися тариф на ці послуги — не є зрозумілим.

Не зрозуміло, чи містить у собі Закон України «Про житлово-комунальні послуги» послуга «санітарно-технічне обслуговування», послуги з «дератизацією» та «дезінфекцією», передбачені Постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 за № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги». Чи дві останні послуги є складовою послуги «санітарно-технічне обслуговування», чи ні — також не зрозуміло.

Як можна співставити між собою визначену Законом України «Про житлово-комунальні послуги» послугу «утримання ліфтів» та послуги «технічне обслуговування ліфтів» та «енергопостачання ліфтів», передбачені Постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 за № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги».

Чому у Законі України «Про житлово-комунальні послуги» є послуга «освітлення місць загального користування», а у Постанові Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 за № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» — «освітлення місць

загального користування і підвалів та підкачування води»? Чому підвали у останньому випадку не відносяться до місць загального користування та чому остання послуга включає до себе підкачування води — також не зрозуміло.

2). Законом України «Про житлово-комунальні послуги» до категорії «послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкової території» віднесено послугу «обслуговування внутрішньобудинкових мереж».

Водночас Постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 за № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» такої послуги не передбачено, а визначено такі подібні види послуг, як:

- технічне обслуговування внутрішньобудинкових систем: гарячого водопостачання, холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення, зливової каналізації;

- технічне обслуговування та поточний ремонт систем протипожежної автоматики та димовидалення, а також інших внутрішньобудинкових інженерних систем у разі їх наявності;

- поточний ремонт конструктивних елементів, внутрішньобудинкових систем гарячого і холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення та зливової каналізації і технічних пристрій будинків та елементів зовнішнього упорядження, розміщених на закріплений в установленому порядку прибудинковій території (в тому числі спортивних, дитячих та інших майданчиків);
- обслуговування систем диспетчеризації.

Як співвідносяться між собою послуги, визначені законом, та ті, що визначені постановою Кабінету Міністрів, зрозуміти неможливо. Чому для систем протипожежної автоматики та димовидалення «технічне обслуговування та поточний ремонт» об'єднані в одну послугу, а для внутрішньобудинкових систем гарячого і холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення та зливової каналізації розділені не лише на різні послуги, а й на різні категорії — зрозуміти неможливо.

Крім того, не зрозуміло, чи має визначене постановою Кабінету Міністрів послуга «технічне обслуговування та поточний ремонт» систем протипожежної автоматики та димовидалення, а також інших внутрішньобудинкових інженерних систем у разі їх наявності» відноситься до категорії «послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій» як підвид «обслуговування внутрішньобудинкових мереж» або вона має бути віднесена до визначеній Законом України «Про житлово-комунальні послуги» категорії «послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд». Теж саме стосується і визначеній постановою Кабінету Міністрів послуги «поточний ремонт» конструктивних

елементів, внутрішньобудинкових систем гарячого і холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення та зливової каналізації і технічних пристрій будинків та елементів зовнішнього упорядження, розміщених на закріплений в установленому порядку прибудинковій території (в тому числі спортивних, дитячих та інших майданчиків).

Зауважимо, що, на нашу думку, така послуга, як «технічне обслуговування внутрішньобудинкових систем: гарячого водопостачання, холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення, зливової каналізації» взагалі має бути складовою послуг з централізованого водопостачання та водовідведення, централізованого теплопостачання відповідно, а не відноситься до послуг, що надаються на ринку обслуговування житла, який за своєю природою є конкурентним. Як може суб'єкт господарювання, що здійснює діяльність з централізованого водопостачання та водовідведення, надавати ці послуги споживачам і особливо поквартирно, якщо обслуговуванням внутрішньобудинкових мереж займається (або взагалі не займається) хтось інший?

3). Не є зрозумілим, навіщо відносити до житлово-комунальних послуг такі визначені Законом України «Про житлово-комунальні послуги» послуги як: заміна та підсилення елементів конструкцій та мереж, їх реконструкція, відновлення несучої спроможності несучих елементів конструкцій. Ці послуги є повністю конкурентними, мають велику пропозицію на ринку, тому не має ніякого сенсу включати їх до переліку житлово-комунальних послуг.

4). Постає питання і щодо віднесення до житлово-комунальних послуг такої послуги, як «періодична повірка, обслуговування і ремонт квартирних засобів обліку води та теплової енергії, у тому числі їх демонтаж, транспортування та монтаж після повірки». До врегулювання питань обліку у сфері житлово-комунальних послуг та визначення хто має відповідати за здійснення обліку, розглядати цю послугу як житлово-комунальну, на нашу думку, є передчасним.

5). Окремо слід проаналізувати послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків. З визначення цієї категорії послуг, наданої у Законі України «Про житлово-комунальні послуги», взагалі не зрозуміло, які послуги мають входити до цієї категорії. Ніде у чинному законодавстві це не визначено.

Такі послуги, як «укладання договорів на виконання послуг» та «контроль виконання умов договору», не конкретизовані, у зв'язку з чим їх складно описати та тарифікувати. Крім того, у тому вигляді, як вони визначені, вони не містять ознак належності до сфери житлово-комунальних послуг.

Щодо послуги «балансоутримання», то такої послуги взагалі не існує. «Постановка на баланс та утримання на балансі» є поняттям бухгалтерського обліку та є обов'язком суб'єкта господарювання, який володіє або має у довірчому управлінні певне майно для здійснення ним бухгалтерського та податкового обліку. Тому така «послуга» взагалі не є послугою ані теоретично, ані з огляду на Цивільний кодекс України.

Зауважимо, що перебування майна на балансі підприємства (організації) не є безспірною ознакою наявності у цього підприємства повного господарського відання цим майном.

Баланс підприємства (організації) є формою бухгалтерського обліку, визначення складу і вартості майна та обсягу фінансових зобов'язань на конкретну дату. Баланс не визначає підстав перебування майна у володінні підприємством (організацією).

Зазначене вище свідчить про необхідність внесення змін до законодавства України і насамперед до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» в частині визначення товарів та послуг у сфері житлово-комунальних послуг та запровадження їх класифікації залежно від того, чи відносяться ці товари, послуги до ринків природних монополій або до конкурентних ринків. Держава має визначитися, на яких ринках має здійснюватися державне регулювання цін і тарифів, а які мають працювати на конкурентних засадах. Виходячи з цього, слід визначатися із засобами та механізмами державного регулювання.

Спочатку слід визначитись концептуально, а потім уже у законодавстві з категорією «комунальні послуги». На сьогодні комунальні послуги, визначені Законом України «Про житлово-комунальні послуги», взагалі не збігаються з послугами, які відповідно до Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» підлягають регулюванню Національної комісії, що здійснює регулювання у сфері комунальних послуг, та не відносяться до сфери природних монополій і суміжних ринків, визначених Законом України «Про природні монополії».

З огляду на зазначене необхідно або повністю переглянути визначення комунальних послуг у Законі України «Про житлово-комунальні послуги» і, відповідно, у всіх інших актах законодавства, що містять посилання на такі послуги, у тому числі у нещодавно ухваленій Постанові Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 р. № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги», або убрati посилання «комунальні послуги» та «сферу комунальних послуг» у Законі України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» № 3610-VI (3610-17) від 07.07.2011. Останнє потребує зміни назви Національної комісії, що здійснює

державне регулювання у сфері комунальних послуг. На нашу думку, краще піти першим шляхом.

Зауважимо, що Законом України «Про житлово-комунальні послуги» передбачена також класифікація житлово-комунальних послуг залежно від порядку затвердження цін (тарифів) на них. Відповідно до цього, житлово-комунальні послуги поділяються на три групи:

- 1) перша група — житлово-комунальні послуги, ціни (тарифи) на які затверджують спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади, а у випадках, передбачених законом, — Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг і Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики;
- 2) друга група — житлово-комунальні послуги, ціни (тарифи) на які затверджують органи місцевого самоврядування для надання на відповідній території;
- 3) третя група — житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які визначаються виключно за договором (домовленістю сторін).

З першою групою на перший погляд все зрозуміло. До неї відносяться послуги, які відповідно до Законів України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», «Про природні монополії» та «Про електроенергетику» підлягають державному регулюванню, і тарифи, на які мають встановлюватися Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, і Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики. Якщо б перелік комунальних послуг, визначений Законом України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» збігався би з тими, що визначені Законом України «Про житлово-комунальні послуги», проблем з віднесенням послуг до цієї категорії б не існувало. Оскільки ж цими двома законами визначено різні послуги, що відносяться до комунальних, які з них належать до першої категорії зрозуміти неможливо.

Зазначимо також, що із Закону України «Про житлово-комунальні послуги» не зрозуміло, які з перелічених у ньому житлово-комунальних послуг мають відноситися до другої й до третьої груп, хоча це є дуже важливим питанням для визначення засобів і механізмів державного регулювання у цій сфері.

На наше переконання, до другої групи мають відноситься послуги, які на сьогодні штучно монополізовані, до третьої — ті, що є конкурентними і ціни на які визначаються на ринкових засадах. Зазначимо, що у процесі розвитку й реформування ЖКГ друга група послуг за цією класифікацією має поступово звужуватися, третя — розширюватися та у певний період може поглинуть усі

послуги, які не відносяться до першої групи, тобто послуги, що надаються на конкурентному ринку.

З огляду на зазначене класифікація житлово-комунальних послуг залежно від встановлення на них цін (тарифів) має бути переглянута з урахуванням сучасних тенденцій щодо розвитку державного регулювання на ринку природних монополій та уникнення штучної монополізації потенційно конкурентних ринків.

Важливо також навести порядок у визначенні суб'єктів ринку житлово-комунальних послуг. Споживачі, як у особі управителя багатоквартирного будинку в цілому, так і у особі власника квартири, мають розуміти, хто працює на ринку, які послуги (товари) можна отримати від цих суб'єктів, з ким і які договори слід укладати, які положення мають бути включені до цих договорів, хто може впливати на суб'єктів ринку, які є стороною договору із споживачем, у разі невиконання ними взятих на себе зобов'язань. На жаль, нині на більшість з цих питань українські споживачі не можуть отримати відповідь у законодавстві.

Які ж суб'єкти можуть працювати на ринку житлово-комунальних послуг відповідно до законодавства?

Почнемо з ринку житлових послуг, на якому ми маємо таких суб'єктів ринку:

- виробник — суб'єкт господарювання, який виробляє або створює житлово-комунальні послуги;
- виконавець — суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачу відповідно до умов договору;
- балансоутримувач, який відповідно до законодавства має декілька визначень, зокрема:

- балансоутримувач (будинку, групи будинків, житлового комплексу) — власник відповідного майна або юридична особа, яка за договором з власником утримує на балансі відповідне майно і уклала договір купівлі-продажу теплової енергії з теплогенеруючою або теплопостачальною організацією, а також договори на надання житлово-комунальних послуг з кінцевими споживачами (Закон України «Про теплопостачання»);
- балансоутримувач будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд (далі — балансоутримувач) — власник або юридична особа, яка за договором з власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність, здійснює розрахунки коштів, необхідних для своєчасного проведення капітального і поточного ремонтів та утримання, а також забезпечує управління цим майном і

нesece відповідальність за його експлуатацію згідно із законом (Закон України «Про житлово-комунальні послуги»);

– власник, який також має декілька визначень в контексті ринку житлово-комунальних послуг:

- власник приміщення, будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд (далі — власник) — фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування й розпоряджання приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване у встановленому законом порядку;

- власникам квартири у двох або багатоквартирному житловому будинку належать на праві спільної сумісної власності приміщення загального користування, опорні конструкції будинку, механічне, електричне, сантехнічне та інше обладнання за межами або всередині квартири, яке обслуговує більше однієї квартири, а також споруди, будівлі, призначені для забезпечення потреб усіх власників квартир, а також власників нежитлових приміщень, розташованих у житловому будинку (Цивільний кодекс);

– споживач, який визначається як фізична чи юридична особа, яка отримує або має намір отримати житлово-комунальну послугу;

– управитель, визначений відповідно до чинного законодавства як:

- управитель — особа, яка за договором із власником або балансоутримувачем здійснює управління будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд (далі — управління будинком) і забезпечує його належну експлуатацію відповідно до закону та умов договору (Закон України «Про житлово-комунальні послуги»);

- управитель — юридична особа, яка здійснює управління неподільним і загальним майном житлового комплексу за дорученням власника (власників) майна і забезпечує його належну експлуатацію (Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»);

- управитель, якщо це визначено договором про управління майном, є довірчим власником цього майна, яким він володіє, користується і розпоряджається відповідно до закону та договору управління майном. Договір про управління майном не тягне за собою перехід права власності до управителя на майно, передане в управління (Цивільний кодекс).

Крім того, із споживачами (як тими, котрі представляють інтереси багатоквартирних будинків, так і тими, які представляють інтереси окремих квартир) можуть укладати договори такі суб'єкти ринку природних монополій, як:

- теплогенеруюча організація — суб'єкт господарської діяльності, який має у своїй власності або користуванні теплогенеруюче обладнання та виробляє теплову енергію;
- теплотранспортуюча організація — суб'єкт господарської діяльності, який здійснює транспортування теплової енергії;
- тепlopостачальна організація — суб'єкт господарської діяльності з постачання споживачам теплової енергії;
- теплосервісна організація — суб'єкт господарської діяльності з технічного обслуговування засобів виробництва, транспортування і споживання теплової енергії;
- підприємство питного водопостачання — суб'єкт господарювання, що здійснює експлуатацію об'єктів централізованого питного водопостачання, забезпечує населення питною водою за допомогою пунктів розливу, застосування установок (пристроїв) підготовки питної води і виробництво фасованої питної води;
- виконавець послуг з вивезення побутових відходів.

Аналіз функцій зазначених вище суб'єктів ринку житлово-комунальних послуг дає змогу зробити такі висновки.

1). У визначенні суб'єктів на ринку тепlopостачання існують певні неузгодженості. Наприклад, термін «теплогенеруюча організація» містить прив'язку до обов'язковості права власності організації на відповідні об'єкти. Водночас термін «теплотранспортуюча організація» жодним чином не пов'язаний з власністю відповідної організації на мережі. Визначення «транспортування теплової енергії» і «постачання теплової енергії» законодавством не передбачені. Які функції належать тепlopостачальній організації та чим вони відрізняються від функцій «збут» і «реалізація» теплової енергії, що містяться у Постанові Кабінету Міністрів № 869, не зрозуміло, відповідно, не зрозумілі чіткі підстави для віднесення тих чи інших суб'єктів господарювання до тієї чи іншої категорії.

2). Термін «підприємство питного водопостачання» є загальним і застосовується для широкого кола суб'єктів господарювання, зокрема, до тих, що:

- здійснюють експлуатацію об'єктів централізованого питного водопостачання;
- забезпечують населення питною водою за допомогою пунктів розливу;

- забезпечують населення питною водою за допомогою застосування установок (пристроїв) підготовки питної води;
- забезпечують населення питною водою за допомогою виробництва фасованої питної води.

Зазначене вносить плутанину при визначенні прав та обов'язків суб'єктів, що здійснюють такі різні види діяльності, як ті, що належать до сфери природних монополій, так і ті, що взагалі не відносяться до сфери житлово-комунальних послуг, а належать до конкурентного ринку. Зазначене потребує уточнення термінології. Зауважимо, що діяльність, яка відноситься до сфери природних монополій та суміжних ринків, регулюється зовсім на інших засадах, ніж для конкурентних ринків. З огляду на це мають визначатися й суб'єкти відповідного ринку.

3). У Закон України «Про житлово-комунальні послуги» введено суб'єкти «виробник» і «виконавець», які не узгоджуються ані з терміном «підприємство питного водопостачання», яке визначено ст. 1 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання», ані з термінами «теплогенеруюча, теплопостачальна та теплосервісна організації», які визначені ст. 1 Закону України «Про теплопостачання». Крім того, поняття «виробник послуги» взагалі не може існувати. З економічної теорії відомо, що послуги надаються, а товари виробляються. Це є важливим моментом, який має бути врахований при удосконаленні законодавства у сфері житлово-комунальних послуг. З огляду на зазначене термін «виробник послуги» має бути вилученим із законодавства.

4). Терміни, які застосовують у ст. 1 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», «балансоутримувач будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд», «власник приміщення, будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд» і «управитель» не в повному обсязі узгоджуються між собою і не відповідають Цивільному кодексу України. Крім того, окремі функції, які мають здійснювати балансоутримувач і управитель, збігаються.

5). Статтею 19 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» встановлено, що учасниками відносин у сфері житлово-комунальних послуг є власник, споживач, виконавець і виробник. Проте зв'язок правовідносин цих суб'єктів відповідно до чинного законодавства прослідкувати неможливо.

Відповідно до цього закону, повноваження щодо визначення виконавців житлово-комунальних послуг належать органам місцевого самоврядування. Споживачі, зокрема ОСББ, житлові та житлово-будівельні кооперативи, не мають достатніх механізмів, які б дозволили їм самостійно визначати виконавців зазначених послуг і бути повноправними учасниками у сфері відносин щодо

надання житлово-комунальних послуг. При цьому це стосується не лише послуг, що відносяться до сфери природних монополій та суміжних ринків, а й для конкурентних ринків у сфері житлово-комунальних послуг. Застосування цієї умови до конкурентних ринків не дає їм розвиватися. Крім того, використання ОСББ, житловими і житлово-будівельними кооперативами конкурсних процедур для вибору виконавців окремих послуг є обтяжливим й у багатьох випадках не має сенсу. З огляду на те в такій редакції ця норма фіксує штучну монополію на потенційно конкурентних ринках та ускладнює діяльність ОСББ, житлових і житлово-будівельних кооперативів.

Вважаємо, що обов'язок щодо визначення виконавців певних послуг має бути чіткіше визначений, зокрема щодо процедури, за якої має відбуватися призначення певного суб'єкта виконавцем послуг, а також чіткішого визначення переліку послуг, виконавці яких мають визначатися, а не обиратися на ринкових засадах, та умов, за яких органи місцевого самоврядування мають визначати виконавців послуг. На нашу думку, це має бути виключно у тих випадках, коли споживачі взагалі можуть лишитися без тієї чи іншої послуги, що відноситься до сфери природної монополії або суміжного ринку.

Зауважимо, що законодавством у сфері житлово-комунальних послуг не визначено моделі, яка регулює відносини між суб'єктами відповідних ринків. Це сильно відрізняється від моделі, визначеної енергетичним законодавством. Там зафіксовані цілком чіткі відносини між виробниками, транспортувальниками і постачальниками енергії. Наприклад, енергетики відпускають товар, а споживачі отримують послуги відповідно до укладених договорів, в яких чітко визначені умови його надання і оплати, права і обов'язки сторін. При цьому усі три окремі види діяльності з виробництва, транспортування і постачання теплової енергії підлягають державному регулюванню відповідно до ст. 8 Закону України «Про природні монополії», як то ліцензування, встановлення цін (тарифів) на їх товари, забезпечення доступу споживачів до товарів.

6). Слід також зауважити, що відповідно до законодавства один і той самий суб'єкт господарювання може відноситися до різних суб'єктів ринку, наприклад так, як це відбувається на ринку теплопостачання (табл. 7).

Таблиця 7

Суб'єкти ринку тепlopостачання в Україні

Суб'єкт	Визначення суб'єкта
Теплогенеруюча організація	Суб'єкт господарської діяльності, який має у своїй власності або в користуванні теплогенеруюче устаткування і що виробляє теплову енергію
Теплотранспортуюча організація	Суб'єкт господарської діяльності, який здійснює транспортування теплової енергії
Тепlopостачальна організація	Суб'єкт господарської діяльності з постачання теплової енергії споживачам
Тепlosервісна організація	Суб'єкт господарської діяльності з технічного обслуговування способів виробництва, транспортування і споживання теплової енергії
Споживач теплової енергії	Фізична або юридична особа, яка використовує теплову енергію на підставі договору
Виконавець	Суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги споживачеві на підставі договору
Виробник	Суб'єкт господарювання, який виробляє або створює житлово-комунальні послуги

Як бачимо, в Україні один і той самий суб'єкт може бути одночасно теплогенеруючою, теплотранспортуючою, тепlopостачальною, тепlosервісною організацією. При цьому на кожен з видів діяльності (виробництво, транспортування, постачання теплової енергії) надають окремий вид ліцензії. Крім того, цей самий суб'єкт може бути також виконавцем і виробником послуг, якщо його їм буде призначено. При цьому різниці між виконавцем і виробником з погляду споживача не існує.

Це ще раз підтверджує наш висновок про те, що перелік і визначення суб'єктів, які здійснюють діяльність на ринку житлово-комунальних послуг, мають бути переглянуті.

Закон України «Про житлово-комунальні послуги» вводить інститут сертифікації якості житлово-комунальних послуг (ст. 10 Закону України «Про житлово-комунальні послуги»), що, на нашу думку, на сьогодні ще є передчасним з огляду на таке.

Сертифікація — процедура, за допомогою якої визнаний в установленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу встановленим законодавством вимогам. Сертифікація є важливим інструментом

забезпечення якості послуг, що надаються споживачам. Водночас для запровадження сертифікації необхідно розробити та нормативно затвердити стандарти якості житлово-комунальних послуг. Крім того, для послуг, які відносяться до сфери природних монополій і суміжних ринків, запроваджено ліцензування відповідних видів діяльності, а отже, сертифікація тут не потрібна. Якщо ж йдеться про послуги з обслуговування житла, то така сертифікація в умовах невизначеності змісту послуг їй, відповідно, неспроможності визначитися з їх якістю, взагалі є недоцільною. Разом з тим це може привести до значного підвищення тарифу на надання житлово-комунальних послуг, а це, в свою чергу, може погіршити оплату за житлово-комунальні послуги споживачами.

Зауважимо також, що ст. 2 наведеного вище закону, що визначає принципи державної політики у сфері житлово-комунальних послуг, не містить такого основоположного принципу, як захист прав споживача у отриманні житлово-комунальних послуг у необхідної кількості й належної якості.

Слід також звернути увагу на неузгодженість повноважень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та національних комісій, що здійснюють державне регулювання у відповідних сферах, у сфері житлово-комунальних послуг.

Так, відповідно до Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» завданням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, є здійснення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій і суб'єктів господарювання на суміжних ринках шляхом:

- збалансування інтересів суб'єктів господарювання, споживачів і держави;
- забезпечення прозорості й відкритості діяльності на ринках природних монополій, на суміжних ринках у сфері тепlopостачання і централізованого водопостачання й водовідведення;
- захисту прав споживачів товарів і послуг у частині отримання товарів і послуг належної якості та в достатньому обсязі за економічно обґрунтованими цінами, а також стимулування підвищення їхньої якості й задоволення попиту на них;
- формування і забезпечення прогнозованості цінової і тарифної політики на ринках, які перебувають у стані природної монополії, та суміжних ринках у сфері тепlopостачання і централізованого водопостачання й водовідведення, сприяння впровадженню стимулюючих методів регулювання цін.

Цим законом також визначено, що до повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, по відношенню до тарифної політики віднесено:

– розроблення порядків (методик) формування тарифів на комунальні послуги для суб'єктів природних монополій і суб'єктів господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких здійснюється Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (виробництва теплової енергії (крім діяльності з виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках та установках з використанням нетрадиційних або оновлюваних джерел енергії), транспортування її магістральними та місцевими (роздільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами і правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами); централізованого водопостачання і водовідведення в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами і правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами); розроблення й затвердження ліцензійних умов і порядку контролю за їх дотриманням);

– встановлення тарифів на комунальні послуги суб'єктам природних монополій і суб'єктам господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких здійснюється Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг;

– здійснення контролю за недопущенням перехресного субсидіювання під час провадження господарської діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках, що призводить або може привести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції;

– здійснення контролю за цільовим використанням коштів, обсяги яких передбачені структурою тарифів, отриманих у результаті провадження ліцензованої діяльності суб'єктами природних монополій і суб'єктами господарювання на суміжних ринках;

– здійснення контролю за виконанням суб'єктами природних монополій і суб'єктами господарювання на суміжних ринках інвестиційних програм, спрямованих на оновлення основних фондів, підвищення ефективності та зменшення втрат у процесі провадження діяльності, що підлягає регулюванню;

– встановлення порядку формування оплати за підключення до мереж суб'єктів природних монополій та здійснення контролю за його дотриманням;

– створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розвиток інфраструктури ринку комунальних послуг;

– участь у регулюванні платіжно-розрахункових операцій у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення відповідно до законодавства.

Водночас 1 червня 2011 р. Кабінетом Міністрів України була ухвалена Постанова за № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги», якою було затверджено:

- порядок формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води;
- порядок формування тарифів на централізоване водопостачання і водовідведення;
- порядок формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд, прибудинкових територій;
- порядок розрахунку роздрібного тарифу на електричну енергію;
- порядок встановлення роздрібних цін на природний газ для населення.

Щодо першого з наведених порядків постановою Кабінету Міністрів України зазначено, що порядок визначає механізм формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення й постачання гарячої води для суб'єктів природних монополій і суб'єктів господарювання на суміжних ринках, які провадять або мають намір провадити господарську діяльність з виробництва теплової енергії, її транспортування магістральними і місцевими (розподільними) тепловими мережами (далі — транспортування) та постачання, надання послуг з централізованого опалення і постачання гарячої води.

Постановою зазначено, що цей порядок застосовується під час установлення Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, і органами місцевого самоврядування (далі — уповноважені органи) тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування, постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води для суб'єктів природних монополій, а також для суб'єктів господарювання на суміжних ринках, зазначених у цьому порядку, ѹ поширюється на таких суб'єктів під час розрахунку зазначених тарифів. Цей порядок не застосовується під час формування тарифів на виробництво теплової енергії теплоелектроцентралями, тепловими електростанціями, атомними електростанціями, когенераційними установками та установками, що використовують нетрадиційні або відновлювальні джерела енергії.

Аналіз порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування і постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, затвердженого цією постановою, дає змогу зробити певні висновки щодо змісту цього порядку та процедури його ухвалення.

1). Цей порядок затверджений Кабінетом Міністрів України з порушенням наданим йому законом повноважень. Зазначений порядок мав би затверджуватися Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг.

2). Постанова Кабінету Міністрів України № 869 у частині порядку, що аналізується, стосується забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги, між тим порядком встановлено методологію формування цін (тарифів) на теплову енергію, яка відповідно до законодавства є товарною продукцією.

3). Постановою Кабінету Міністрів України № 869 передбачено затвердження тарифів не лише для суб'єктів господарювання, що здійснюють ту чи іншу діяльність, а й для суб'єктів господарювання, що мають намір її здійснювати. Як у цьому випадку можна розрахувати тариф, не відомо.

4). Постановою Кабінету Міністрів України № 869 передбачено визначення тарифів на послуги, які законодавчо не визначені. Як можна встановлювати тариф на послугу, якщо не відомо, що передбачає надання цієї послуги і які витрати має нести її виконавець.

Порядком формування тарифів на централізоване водопостачання і водовідведення, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів № 869, визначено механізм формування тарифів на централізоване водопостачання і водовідведення для суб'єктів природних монополій, суб'єктів господарювання на суміжних ринках, які провадять або мають намір провадити господарську діяльність з централізованого водопостачання і водовідведення. Цей порядок застосовується під час установлення Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, та органами місцевого самоврядування (далі — уповноважені органи) тарифів на централізоване водопостачання і водовідведення для суб'єктів природних монополій, а також для суб'єктів господарювання на суміжних ринках, що поширюється на таких суб'єктів під час розрахунку цих тарифів.

З приводу ухвалення порядку формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення слід зазначити таке:

1). Цей порядок затверджений Кабінетом Міністрів України з порушенням наданим йому законом повноважень. Зазначений порядок мав би затверджуватися Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг.

2). Відповідно до Закону України «Про природні монополії» для централізованого водопостачання і водовідведення не існує суміжного ринку.

3). Постановою передбачено затвердження тарифів не лише для суб'єктів господарювання, що здійснюють ту чи іншу діяльність, а й для суб'єктів господарювання, що мають намір її здійснювати. Як у цьому випадку можна розрахувати тариф — не відомо.

4). Постановою передбачено визначення тарифів на послуги, які законодавчо не визначені. Як можна встановлювати тариф на послугу, якщо не відомо, що передбачає надання цієї послуги і які витрати має нести її виконавець?

Зрозуміло, що в умовах існування протиріч та невизначеностей у законодавстві щодо товарів і послуг, які виробляються (надаються) у сфері житлово-комунальних послуг, щодо суб'єктів, які здійснюють діяльність на цьому ринку, а також щодо повноважень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та національних комісій, які здійснюють державне регулювання на відповідних ринках, споживачам не варто сподіватися на надійні, якісні послуги та на економічно обґрунтовані ціни на них.

Існують й інші проблемні питання, які потребують розв'язання в процесі удосконалення законодавства у житлово-комунальній сфері. Зокрема, мають бути узгоджені між собою права та обов'язки суб'єктів, що здійснюють діяльність у цій сфері.

Зауважимо, що практично у кожному законі України, що регулює діяльність у житлово-комунальній сфері, визначені права та обов'язки суб'єктів цього ринку.

Розглянемо, які проблемні питання існують у відповідних положеннях Закону України «Про житлово-комунальні послуги» з цих питань.

Права та обов'язки виконавців і виробників житлово-комунальних послуг у цьому законі визначені майже тотожно. І виконавець, і виробник послуг здійснюють послуги, віднесені до першої та другої груп послуг відповідно до класифікації щодо встановлення тарифів, визначеної Законом України «Про житлово-комунальні послуги». Едине чим вони відрізняються — виконавець послуг має утримувати в належному технічному стані, здійснювати технічне обслуговування та ремонт внутрішньобудинкових мереж, виробник послуг — видавати дозволи і технічні умови на підключення споживачів до відповідних централізованих інженерних мереж у встановленому законодавством порядку.

Тобто під виробником послуг законодавець розумів суб'єктів, які здійснюють діяльність на ринках природних монополій, під виконавцем послуг — суб'єктів, які здійснюють діяльність на ринках природних монополій. Водночас послуги, що надаються і виробником, і виконавцем послуг, відносяться до першої та другої груп відповідно до визначеної законом класифікації. Між тим після ухвалення Закону України «Про державне

регулювання у сфері комунальних послуг» до положень, що регулюють права та обов'язки виробників послуг, мали бути внесені зміни й відповідні послуги мали б відноситися до першої групи, як такі, формування тарифів на які здійснюється Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг. Крім того, у відповідних положеннях закону про житлово-комунальні послуги залишилися повноваження Кабінету Міністрів щодо встановлення порядку перерахунків розміру плати за житлово-комунальні послуги в разі їх ненадання або надання не в повному обсязі, зниження їх якості.

Взагалі не зрозуміло, навіщо до закону включено права власника, які детально прописані у Цивільному кодексі України.

Про балансоутримувача вже йшлося. На нашу думку, такого суб'єкта ринку житлово-комунальних послуг взагалі не може бути визначено законодавством.

В Україні тривалий час існують значні проблеми з організацією постачання гарячої води. Найгостріше вони проявляються у м. Києві. На наше глибоке переконання, розв'язання цих проблем можливо лише після упорядкування термінології у житлово-комунальній сфері.

Існує два підходи до забезпечення населення гарячою водою і, відповідно, два терміни: «гаряча вода» і «гаряче водопостачання». Жоден з них у чинному законодавстві не визначений.

Чим вони відрізняються?

Гаряча вода, так само, як і холодна вода, і теплова енергія, може бути товаром. Цей товар може вироблятися на центральних теплопунктах, індивідуальних теплопунктах, індивідуальних обігрівальних приладах.

Гаряче водопостачання — послуга з постачання гарячої води, що подається по централізованих мережах гарячого водопостачання і внутрішньобудинкових інженерних системах у житловий будинок, а також у житлові й нежитлові приміщення багатоквартирного будинку. За наявності централізованих мереж гарячого водопостачання послуга має називатися «централізоване гаряче водопостачання». За відсутності централізованих мереж гарячого водопостачання постачання гарячої води споживачам у багатоквартирному будинку здійснюється виконавцем послуги з гарячого водопостачання з використанням внутрішньобудинкових інженерних систем, що включають устаткування, яке входить до складу загального майна власників приміщень у багатоквартирному будинку (за наявності такого устаткування).

Водночас Постановою Кабінету Міністрів № 869 обслуговування внутрішньобудинкових мереж водопостачання і гарячого водопостачання визнано послугою, що включається до послуг з обслуговування житла. За таких

умов централізоване гаряче водопостачання може здійснюватися лише до межі будинку, оскільки виконавець відповідної послуги (підприємство водопостачання або теплопостачання) не може включати до цієї послуги заходи з обслуговування внутрішньобудинкових мереж. А без цього воно не може гарантувати якісне й надійне гаряче водопостачання безпосередньо до квартири.

При цьому в разі використання центральних теплових пунктів (ЦТП), якщо вони знаходяться на балансі теплопостачальної організації, ця організація зобов'язана або продавати гарячу воду, що виробляється на цих ЦТП, або надавати послуги з гарячого водопостачання будинків, приєднаних до ЦТП. Внаслідок цього теплопостачальна організація не зобов'язана продавати гарячу воду (надавати послуги з гарячого водопостачання). Відповідно до чинного законодавства, їй досить продати теплову енергію для кожної будівлі безпосередньо (наприклад, через ОСББ), або виконавцеві послуг з гарячого водопостачання, або компанії, яка виробляє гарячу воду з використанням індивідуального теплопункту (ІТП) і продає її споживачам (поквартирно) або надає їм послуги з гарячого водопостачання.

Якщо теплопостачальна організація або підприємство питного водопостачання хоче займатися гарячим водопостачанням (продажем гарячої води) у разі використання ІТП, воно може стати виконавцем послуг з гарячого водопостачання. У цьому разі воно має також здійснювати обслуговування внутрішньобудинкових мереж, якщо послуга надається мешканцям квартир (нежитлових приміщень).

У принципі, можливі різні варіанти. Якщо йтиметься про досвід інших країн, то практично в усіх європейських країнах (крім країн колишнього СНД) не практикується використання ЦТП. Більше того, практично усі європейські експерти за результатами аналізу ринків теплопостачання країн СНД рекомендують переходити від ЦТП до ІТП з метою підвищення ефективності надання послуг опалювання і гарячого водопостачання, зниження втрат.

У разі ІТП в різних країнах і різних містах існують різні підходи до забезпечення населення гарячою водою. Цей ринок, як правило, не регулюється і тому вибір між постачанням теплової енергії, виробництвом гарячої води і наданням послуги гарячого водопостачання у кожному окремому випадку залежить від потреб і побажань споживачів, можливості/бажання компаній, представлених на цьому ринку, продавати відповідний товар/надавати відповідну послугу. Здебільшого в економічно розвинених країнах споживач має право вибрати, що він хоче отримати: купити гарячу воду (якщо у будинку є ІТП і його не цікавлять питання обслуговування внутрішньобудинкових мереж, перевірки та обслуговування лічильників і тому подібне) або отримати послугу з

гарячого водопостачання (щоб взагалі ні про що «голова не боліла»), або купити теплову енергію і воду і самому потурбуватися про гаряче водопостачання у своєму будинку.

В Україні питання гарячої води (що краще — товар або послуга? хто має бути виконавцем послуг з гарячого водопостачання? хто за що відповідає у цій сфері?) є проблемним і безуспішно обговорюється вже упродовж 15 років. При цьому треба зазначити, що в Україні «продаж гарячої води як товару» законодавчо не передбачено.

Зауважимо, що в разі запровадження моделі «продаж гарячої води як товару» слід врахувати такі вимоги:

- обов'язковість наявності лічильників гарячої води у кожного споживача (в разі багатоквартирного будинку — у кожній квартирі, у будинку);

- обов'язковість виміру температурних й інших показників, що визначають якість гарячої води (доступність отримання товару упродовж усієї доби, температура води) і врахування дотримання цих показників якості в тарифі;

- послуги з обслуговування внутрішньобудинкових мереж і централізованих/індивідуальних теплових пунктів, а також з обслуговування і перевірки вимірювальних приладів мають тарифікуватися окремо і можуть здійснюватися іншим суб'єктом, ніж той, хто продає гарячу воду. Водночас у разі, якщо це робить інший суб'єкт, це може відбитися на якості товару і, відповідно, привести до збитків компанії- продавця гарячої води (якщо вона продає гарячу воду безпосередньо у квартири);

- не має застосовуватися до будинків, у яких використовують квартирні газові/електричні колонки з підігріву холодної води;

- суб'єктом продажу гарячої води у цьому разі може бути: управлюча компанія, ОСББ, житлово-експлуатаційна організація (ЖЕО), теплопостачальна організація, підприємство питного водопостачання тощо.

У разі запровадження моделі «надання послуг з гарячого водопостачання» потрібно врахувати такі фактори:

- у разі ІТП досить мати лічильники теплової енергії і холодної води на вході до будинку та окремо замовляти послугу з обслуговування внутрішньобудинкових мереж;

- у разі ЦТП — достатньо мати вимірювальні прилади на будинку для обліку обсягу гарячої води і її температури, якщо споживачем є будинок;

- обов'язковість виміру температурних й інших показників, що визначають якість гарячої води (наприклад, доступність упродовж доби, тривалість нагріву до потрібної температури після включення крану) і врахування дотримання показників якості в тарифі;

– у разі ІТП послуги з обслуговування внутрішньобудинкових мереж, а також обслуговування і перевірки приладів обліку мають входити до послуг «гаряче водопостачання» і включатися в ціну на відповідну послугу;

– у разі ЦТП — подібні послуги можуть і входити (у разі, якщо споживачем є квартири), і не входити (якщо споживачем є будинок) до складу послуги з гарячого водопостачання; у останньому випадку існують ризики погіршення якості гарячого водопостачання і незадоволення населення;

– не має застосовуватися до будинків, у яких використовують квартирні газові/електричні колонки з підігріву холодної води;

– суб'єктом надання послуг гарячого водопостачання у разі ІТП може бути: управлююча компанія, ОСББ, ЖЕО, будь-яка інша компанія — виконавець послуги;

– суб'єктом надання послуг гарячого водопостачання у разі ЦТП може бути той, хто володіє/має в користуванні ЦТП (теплопостачальна організація, водопостачальна компанія, ЖЕО, управлююча компанія).

Підсумовуючи, зауважимо, що у світі бізнес з продажу гарячої води і надання послуг гарячого водопостачання є прибутковим, оскільки:

- на нього завжди є попит;
- компанії, що здійснюють цей бізнес, отримують гроші безпосередньо від споживача і можуть припинити надання відповідних послуг у разі не оплати.

З іншого боку, в країнах економік, що розвиваються, з недосконаловою нормативно-правовою базою, низьким рівнем платежів, неможливістю встановлювати економічно обґрунтовані тарифи внаслідок низького рівня життя, недосконаловою системою обліку товарів/послуг і занедбаністю внутрішньобудинкових мереж найближчим часом бізнес з надання послуг гарячого водопостачання буде або збитковим, або низько прибутковим з таких причин:

- необхідність високих первинних вкладень у внутрішньобудинкові мережі, системи обліку, а у разі ЦТП — у заходи з переходу на ІТП;
- необхідність розроблення і нормативно-правового закріплення моделі організації ринку теплопостачання, підготовки методичних і методологічних основ для гармонізації законодавства;
- необхідність формування нових організаційних й інституціональних структур на відповідному ринку, а також закріплення процедур здійснення певних видів діяльності.

У разі ЦТП бізнес з продажу гарячої води або надання послуг гарячого водопостачання не буде вигідний, особливо за умов, якщо споживачами товару/послуги є окремі квартири. При цьому якщо у разі ЦТП споживачам продається товар «гаряча вода», то:

- вартість гарячої води на вході до будинку порівняно з ІТП буде високою внаслідок високих втрат у розподільних мережах;
- якість такого товару сильно відрізнятиметься для різних будівель, підключених до ЦТП, внаслідок чого складно буде розраховувати і встановлювати прибуткові для компанії тарифи, здійснювати контроль за якістю, як наслідок, споживачі будуть незадоволені;
- складно буде організувати розрахунки з окремими споживачами (квартири у багатоквартирних будинках): процес проведення вимірювань об'ємів споживання гарячої води з урахуванням температури й інших якісних характеристик, а також здійснення обслуговування і перевірки лічильників в окремих квартирах і будівлі в цілому буде надзвичайно витратним;
- виробник товару «гаряча вода» повинен буде також надавати мешканцям будинку послугу з обслуговування внутрішньобудинкових мереж і окремо її тарифікувати, інакше цим або ніхто не займатиметься, або займатимуться не якісно, що позначиться на якості товару «гаряча вода» і, відповідно, на доходах компанії від продажу гарячої води.

У разі надання послуг гарячого водопостачання для окремих квартир їх виконавець має додатково взяти на себе обслуговування внутрішньобудинкових мереж. При цьому тариф за зроблену послугу включатиме усі витрати компанії з гарячого водопостачання з урахуванням спожитих теплової енергії і холодної води, витрат на обслуговування внутрішньобудинкових мереж, транспортування гарячої води (у разі ЦТП), обслуговування і перевірку побудинкових лічильників. Ці послуги на сьогодні також віднесені до послуг з обслуговування житла та не обов'язково здійснюються виконавцем послуг з гарячого водопостачання. У цьому випадку вартість послуги з гарячого водопостачання для кожної квартири може визначатися розрахунковим шляхом (наприклад, виходячи з кількості тих, хто мешкає), що значно спростить і здешевить цю послугу для населення. При цьому функції розподілення оплати придбаного товару/отриманої послуги між окремими квартирами у будівлі можуть здійснюватися для кожного будинку або ОСББ/кооперативом, або управлюючою компанією чи ЖЕО.

Контролювати діяльність суб'єктів природних монополій щодо забезпечення ними надійних й якісних послуг за економічно обґрунтованими цінами набагато простіше буде в разі укладення договору на отримання відповідних товарів і послуг безпосередньо до межі будинку як єдиного інженерного об'єкта.

* * *

На підставі вищепередованого можна зробити такі висновки:

1). Ринок житлово-комунальних послуг є важливим сегментом, який має бути розглянуто при формуванні нової житлової політики України. Цінність житла для людини та досягнення задоволеності людини умовами свого проживання неможливо забезпечити без побудови ефективної моделі житлово-комунального обслуговування населення із запровадженням двох опцій (на вибір): продаж товарів (комунальних ресурсів)/надання послуг багатоквартирним будинкам як єдиним інженерним об'єктам або надання послуг окремим квартирам. Перше, очевидно, буде більш оптимальним і менш витратним і для суб'єктів господарювання на цьому ринку, і для споживачів.

2). Ринок житлово-комунальних послуг, як і будь-який ринок, оперує поняттями «товар» і «послуга», які мають різну економічну сутність. Нерозуміння цієї сутності призводить до плутанини у визначенні товарів і послуг, що виробляються/надаються суб'єктами у житлово-комунальній сфері і, відповідно, до проблем врегулювання відносин між суб'єктами ринку. Невизначеність термінології перешкоджає формуванню ефективної тарифної політики у цій сфері та забезпеченням захисту прав споживачів житлово-комунальних послуг.

У чинному законодавстві України відбувається підміна понять, коли замість товару споживачеві надаються комунальні послуги, що забезпечують так званий комфорт. За результатами такої трансформації ламається як фінансовий, так і технологічний ланцюжок у системі взаємин «постачальник—споживач». З огляду на зазначене визначення товарів, якими оперують суб'єкти у житлово-комунальній сфері, потребує удосконалення в частині приведення у відповідність один з одним термінів, що визначаються різними актами законодавства, а також видалення тих термінів, використання яких не має сенсу, уточнення окремих термінів.

3). Жодна з комунальних послуг, визначених Законом України «Про житлово-комунальні послуги» (крім послуги з вивезення побутових відходів, яка одночасно відноситься до двох категорій — «комунальні послуги» і «послуги з утримання будинків, споруд та прибудинкових територій»), не має визначення ні в цьому законі, ні в законодавстві України в цілому.

Послуги, що відповідно до Закону України «Про природні монополії» відносяться до сфери природних монополій, а відповідно до Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг України» підлягають регулюванню Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (транспортування теплової енергії», «централізоване

водопостачання та водовідведення»), до комунальних послуг відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» не відносяться.

Наприклад, послуга «централізоване водопостачання та водовідведення» Законами України «Про природні монополії» та «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг України» розглядається як одна послуга (і на цей вид діяльності видається одна ліцензія), водночас відповідно до Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» існує дві окремі послуги «централізоване питне водопостачання» та «централізоване водовідведення». Послуга з «постачання теплової енергії», визначена Законом України «Про природні монополії» як суміжний ринок та відповідно до Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг України», підлягає регулюванню Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, також не міститься у переліку комунальних послуг, що визначені Законом України «Про житлово-комунальні послуги». До житлово-комунальних (комунальних) послуг не віднесено послуги: «питне водопостачання», «нецентралізоване питне водопостачання» (визначені Законом України «Про питну воду та питне водопостачання»), а також послуга «побутові послуги», посилення на яку є в Законі України «Про місцеве самоврядування». Послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, наведені в Законі України «Про житлово-комунальні послуги», не збігаються з переліком таких послуг, наданим у Постанові Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 за № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги».

З огляду на зазначене нагальною є потреба удосконалення чинного законодавства у житлово-комунальній сфері у частині визначення товарів і послуг на відповідних ринках.

4). Комунальні послуги, визначені Законом України «Про житлово-комунальні послуги», не збігаються з тими послугами, які підлягають регулюванню Національної комісії, що здійснює регулювання у сфері комунальних послуг, та не відносяться до сфери природних монополій та суміжних ринків, визначених Законом України «Про природні монополії».

З урахуванням зазначеного необхідно або повністю переглянути класифікацію житлово-комунальних послуг за їх функціональним призначенням та визначення комунальних послуг у Законі України «Про житлово-комунальні послуги» і, відповідно, у всіх інших актах законодавства, що містять посилення на такі послуги, у тому числі у нещодавно ухваленій Постанові Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 р. № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги», або убрати посилення «комунальні послуги» та «сферу комунальних послуг» у Законі України «Про

державне регулювання у сфері комунальних послуг» № 3610-VI (3610-17) від 07.07.2011. Останнє вимагатиме зміни назви Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг.

5). Також потребує перегляду передбачена Законом України «Про житлово-комунальні послуги» класифікація житлово-комунальних послуг залежно від порядку затвердження цін (тарифів) на них. До першої групи слід віднести послуги, тарифи на які встановлює Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, до другої групи мають відноситися послуги, які на сьогодні штучно монополізовані, до третьої — ті, що є конкурентними і ціни на які визначаються на ринкових засадах. У процесі розвитку та реформування ЖКГ друга група послуг за цією класифікацією має поступово звужуватися, третя — розширюватися та у певний період може поглинуть усі послуги, які не відносяться до першої групи.

6). У Законі України «Про житлово-комунальні послуги» визначено терміни «виробник послуг» і «виконавець послуг», які не узгоджуються ані з визначенням «підприємство питного водопостачання» відповідно до Закону України «Про питну воду та питне водопостачання», ані з термінами «теплогенеруюча та теплопостачальна організації», які визначені Законом України «Про теплопостачання». Термін «виробник послуг» має бути вилучений із законодавства як такий, що протирічить здоровому глузду, економічний теорії та логіці побудови відносин на ринку житлово-комунальних послуг.

7). Законом не визначено зв'язок правовідносин між суб'єктами ринку житлово-комунальних послуг (власник, балансоутримувач, споживач, виконавець і виробник, управитель). Повноваження щодо визначення виконавців житлово-комунальних послуг належать органам місцевого самоврядування. Споживачі не мають достатніх механізмів, які б дозволили їм самостійно визначати виконавців зазначених послуг і бути повноправними учасниками у сфері відносин щодо надання житлово-комунальних послуг.

На нашу думку, розвитку житлово-комунальної галузі сприятиме надання співвласникам житлових і нежитлових приміщень, що розміщені у багатоквартирних будинках, можливості самостійно визначати спосіб управління власними будинками та обирати виконавців житлово-комунальних послуг, надання їм ширших повноважень щодо вирішення питань у сфері управління та утримання власного житла, забезпечення житлово-комунальними послугами.

8). Терміни «балансоутримувач будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд», «власник приміщення, будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд» та «управитель», які застосовуються у Законі України «Про житлово-комунальні послуги», не в повному обсязі узгоджуються між собою і не відповідають Цивільному кодексу

України. Термін «балансоутримувач» взагалі не має розглядатися як суб'єкт ринку житлово-комунальних послуг і має бути вилучений із закону.

9). Закон України «Про житлово-комунальні послуги» вводить інститут сертифікації якості житлово-комунальних послуг (ст. 10 Закону України «Про житлово-комунальні послуги»), що, на нашу думку, є передчасним з огляду на відсутність чіткої зрозумілої моделі надання житлово-комунальник послуг, неузгодженості термінологій у цій сфері.

10). Значні проблеми обумовлюють відсутність чіткого законодавчого розмежування компетенції центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері управління та регулювання, координації їх дій. Відповідні питання потребують удосконалення шляхом внесення змін до законодавства.

11). Незважаючи на те що Законами України «Про ціни та ціноутворення», «Про житлово-комунальні послуги», «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», «Про теплопостачання», «Про питну воду та питне водопостачання» передбачено обов'язок органу, що встановив економічно необґрунтовані тарифи, відшкодувати відповідні збитки суб'єкту господарювання, законодавством не визначено порядку здійснення такого відшкодування. Крім того, всупереч цьому положенню Законом України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» передбачено повноваження Кабінету Міністрів України затверджувати положення встановлення цін (тарифів) з відхиленням від економічно обґрунтованого рівня. Зазначене свідчить про відсутність гарантій повернення вкладених у модернізацію інвестицій. За таких умов держава і суб'єкти господарювання, що працюють у житлово-комунальній сфері, не будуть вкладати інвестиції у виробництво та реалізацію проектів з технічної модернізації й енергозбереження комунальної інфраструктури, оновлення житлового фонду країни, зменшення енергоємності виробництва та підвищення якості житлово-комунальних послуг.

12). Ухвалення Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» призвело до певних колізій та суперечностей з чинним законодавством України. Відповідно до преамбули, цей закон визначає правові засади державного регулювання у сфері комунальних послуг (до якої згідно із Законом України «Про житлово-комунальні послуги» віднесено централізоване постачання холодної та гарячої води, водовідведення, газо- та електропостачання, централізоване опалення, а також вивезення побутових відходів тощо). Крім того, визначення суб'єкта природної монополії та суб'єкта господарювання на суміжному ринку відповідно до цього закону не відповідає визначенням, що надані у Законі України про природні монополії». Питання вивезення побутових відходів, яке відноситься до комунальних послуг, взагалі

не знайшло жодного згадування у Законі України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг».

У зазначеніх законах застосовується різний підхід до визначення поняття «комунальні послуги» і, відповідно, до тарифу на комунальні послуги не включено всі наявні види комунальних послуг (газо- та електропостачання, централізоване опалення, постачання гарячої води, вивезення побутових відходів). Крім того, визначення «тарифу» містить не лише тарифи на послуги, а й тарифи на теплову енергію як товарну продукцію. Наявність зазначеного колізії може привести до неоднозначного тлумачення вказаних положень на практиці.

13). Лишаються не врегульованими питання встановлення цін на опалення, постачання гарячої та холодної води, водовідведення для кінцевих споживачів (як юридичних осіб, так і населення), оскільки визначення відповідних послуг у законодавстві відсутнє.

14). Дослідження довело, що удосконалення державного регулювання у житлово-комунальній сфері потребує перегляду законів України, що регулюють діяльність у цій сфері та питання тарифної політики.

Перегляду та узгодження підлягатимуть такі закони:

- Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг»;
- Закон України «Про житлово-комунальні послуги» (потребує ухвалення у новій редакції);
- Закон України «Про місцеве самоврядування»;
- Закон України «Про теплопостачання» (потребує суттєвого перегляду, можливо, навіть ухвалення у новій редакції);
- Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» (тут необхідно ухвалення закону у новій редакції з назвою «Про питну воду, централізоване водопостачання та водовідведення» або ухвалення нового Закону України «Про централізоване водопостачання та водовідведення»).

15). Необхідно також визначитися з єдиним підходом у сфері житлово-комунальних послуг щодо засобів і механізмів стимулування енергозбереження. На сьогодні різними законами, що регулюють діяльність у цій сфері, визначені різні підходи до такого стимулування. На нашу думку, з огляду на важливість енергозбереження у житлово-комунальній сфері, потрібно ухвалити окремий закон, що регулює питання стимулування енергозбереження, або включити окремий розділ з цього питання у Закон України «Про житлово-комунальні послуги». Також нагальним є ухвалення Закону України «Про енергоефективність будівель».

5.2. Субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг

Забезпечення соціальної допомоги населенню на оплату житла і житлово-комунальних послуг є важливою складовою реформування відносин на ринку житла та житлово-комунальних послуг, особливо в питаннях формування тарифної політики на відповідні послуги в умовах приведення тарифів до економічно обґрунтованого рівня.

Вибір засобів і механізмів соціальної допомоги населенню передбачає вирішення таких важливих питань, як вибір виду соціальної допомоги (універсальність, вибірковість), форми соціальної допомоги (грошова, не грошова допомога), встановлення критеріїв відбору отримувачів допомоги.

Існує два основних види державної соціальної допомоги залежно від критеріїв відбору її отримувачів:

- універсальні види соціальної допомоги, які надаються певним групам населення з урахуванням потреб, але без урахування майнового стану або доходу одержувачів;

- адресна соціальна допомога, яка надається залежно від майнового стану та середньомісячного сукупного доходу сім'ї. Така допомога, як правило, не має фіксованого розміру, оскільки він залежить від матеріального стану тієї чи іншої сім'ї.

Якщо йдеться про соціальну допомогу населенню для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, то у цій сфері доречно говорити саме про адресну соціальну допомогу. Зважаючи на це Загальнодержавною програмою реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2009—2014 рр. передбачено розроблення та ухвалення Концепції адресної соціальної допомоги населенню на відшкодування ним витрат на житлово-комунальні послуги.

Зауважимо, що у законодавстві відносно такої допомоги використано різні терміни: поряд із терміном «субсидії на відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг» широко застосовано термін «житлові субсидії».

Житлові субсидії є ширшим поняттям. Згідно з Бюджетним кодексом України, житлові субсидії населенню визначаються як додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг⁹⁸.

⁹⁸ Бюджетний кодекс України.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 08.09.2010 № 861 житлові субсидії включають⁹⁹:

- безготікові субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг;
- субсидії готівкою на придбання скрапленого газу, твердого і рідкого пічного побутового палива.

Поняття «житлові субсидії» використовують у більшості урядових нормативних актів у цій сфері, наприклад, у Постанові Кабінету Міністрів України від 21.07.2010 № 624 «Про організацію роботи з надання населенню житлових субсидій за спрощеним порядком».

Зауважимо, що крім житлових субсидій в Україні для підтримки певних категорій населення у оплаті ними житлово-комунальних послуг використовується й такий вид допомоги, як соціальна пільга.

Соціальна пільга являє собою передбачене законодавством повне або часткове звільнення певних категорій громадян від виконання обов'язку або надання додаткових прав при настанні соціального ризику.

Соціальні пільги розглядають як додатковий вид соціальної допомоги. До пільгових категорій населення належать ветерани війни і праці, реабілітовані особи, чорнобильці й ще чимало інших категорій громадян. Соціальні пільги надзвичайно поширені в Україні. Цей вид соціальної допомоги використовує майже половина населення України¹⁰⁰. Згідно з обстеженнями, практично в половині домогосподарств країни є хоча б одна особа, яка має право на отримання пільги. Серед пільговиків кожний третій — пенсіонер за віком. На сьогодні питання надання пільг в Україні регулюють 45 законодавчих та інших нормативно-правових актів. Існує близько 140 видів пільг, компенсацій і гарантій. До найпоширеніших належать такі пільги: пільги щодо оплати за житлово-комунальні послуги, плати за користування паливом; плати за проїзд міським транспортом та ін.

Система надання житлових субсидій є складовою загальної системи соціального захисту України. Саме тому їй властиві всі недоліки та переваги цієї системи. З огляду на зазначене пошук шляхів удосконалення системи надання житлових субсидій має розглядатися у тісному взаємозв'язку з основними

⁹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2010 № 861 «Про упорядкування окремих питань щодо впровадження спрощеного порядку призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива».

¹⁰⁰ Синус С. Право соціального забезпечення України: Навчальний посібник / С. Синус, В. Бурак. – К.: Знання, КОО, 2003. – 306 с.

напрямами реформування загальної системи соціального захисту, зокрема системи державної соціальної допомоги.

На сьогодні основним напрямом реформування системи соціальної допомоги в Україні визнано перехід до адресних видів соціальної допомоги. Зазначене викликано не стільки обмеженістю фінансових ресурсів як бажанням забезпечити її удосконалення, базуючись на подоланні усталених споживацьких тенденцій, успадкованих від радянських часів. Адресність передбачає надання допомоги найбільш нужденним сім'ям з урахуванням їх матеріального стану та середньомісячного сукупного доходу. Адресність дасть змогу підвищити ефективність використання наявних у держави ресурсів, спрямувавши їх до найбільш нужденних верств населення, забезпечити відновлення справедливості, спрямує соціальну допомогу найбільш нужденним.

Одним з важливіших напрямів реформування системи соціальної допомоги в Україні є перехід до надання пільг у грошовій формі. Надання грошової допомоги замість пільг з оплати за житлово-комунальні послуги є надзвичайно привабливим з погляду енерго- та ресурсозбереження. Крім того, такий підхід дасть змогу повніше реалізувати принцип соціальної справедливості під час розподілення бюджетних коштів (надання державної допомоги саме тим громадянам, які її справді потребують), забезпечить однакові можливості для отримання пільг для соціально вразливих категорій населення (ветерани війни, праці тощо). Основним критерієм для визначення права на грошову адресну допомогу має бути матеріальний стан сім'ї пільговика.

Система житлових субсидій сформована в Україні у 1995 р. Постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.95 № 89 «Про надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг» започатковано надання безготівкових субсидій для відшкодування витрат за житлово-комунальні послуги, скраплений газ і тверде паливо. На відміну від деяких інших країн система житлових субсидій в Україні почала діяти паралельно з існуючими пільгами населенню у житловій сфері, не скасувавши останні.

Питання надання субсидій на житлово-комунальні послуги не регулюються законами України, крім деяких законів, у яких воно згадується опосередковано і фрагментарно. На сьогодні правове регулювання житлових субсидій здійснюється в основному на підставі нормативних актів Кабінету Міністрів України.

Право громадян на соціальний захист і достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї закріплено у ст. 46 і 48 Конституції України¹⁰¹. Оскільки система

¹⁰¹ Конституція України.

житлових субсидій є складовою загальної системи соціального захисту, її слід розглядати як опосередковану законодавчу гарантію права населення на житлові субсидії.

Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 № 1875-IV (ст. 21) визначає право виконавця житлово-комунальних послуг отримувати компенсацію за надані відповідно до закону окремим категоріям громадян пільги й нараховані субсидії з оплати житлово-комунальних послуг і повернати їх у разі ненадання таких послуг або пільг¹⁰².

Основи законодавчого врегулювання фінансування пільг і субсидій населенню закладені в Бюджетному кодексі України, ст. 89 якого визначає, що до видатків, які здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення та враховуються при визначені обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг (житлові субсидії населенню) та пільги окремим категоріям громадян. Стаття 102 Бюджетного кодексу визначає, що видатки на державні програми соціального захисту (зокрема, пільги та субсидії на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг) фінансуються за рахунок субвенцій з Державного бюджету України.

Обсяги субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання, водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд, прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот визначаються Законом України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік.

Закон України від 11.06.2009 № 1511-VI «Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004—2010 роки», яким була прийнята нова редакція Програми на 2009—2014 роки, передбачає запровадження надання адресних субсидій окремим категоріям громадян для компенсації витрат, пов’язаних з оплатою житла і комунальних послуг¹⁰³.

¹⁰² Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 № 1875-IV.

¹⁰³ Закон України від 11.06.2009 № 1511-VI «Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004—2010 роки».

Питання житлових субсидій також визначено такими нормативно правовими актами:

– Постанова Верховної Ради України від 30.08.2010 № 2493-VI «Про соціальний захист населення у зв'язку з формуванням тарифів на газ та житлово-комунальні послуги» (містить рекомендації Кабінету Міністрів України щодо запровадження спрощеної системи призначення житлових субсидій, включаючи оплату за газ, яка передбачає звільнення громадян від збирання довідок, зокрема про склад сім'ї, вартість комунальних послуг для призначення субсидій);

– Постанова Кабінету Міністрів України від 14.07.2010 № 621 «Про посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг» (містить доручення міністерствам щодо спрощеного порядку надання житлових субсидій. Внесено зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 № 848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива»);

– Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2010 № 624 «Про організацію роботи з надання населенню житлових субсидій за спрощеним порядком» (містить доручення міністерствам щодо спрощеного порядку надання житлових субсидій. Зокрема, Міністерству праці та соціальної політики доручено затвердити форму документів для отримання субсидій за спрощеним порядком, забезпечити виготовлення повідомлень про надання населенню житлових субсидій за спрощеним порядком, бланків документів для надання таких субсидій і зразків їх заповнення);

– Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2010 № 861 «Про упорядкування окремих питань щодо впровадження спрощеного порядку призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» (містить доручення міністерствам щодо подальшого удосконалення спрощеного порядку надання житлових субсидій. Зокрема, МВД, Мінюсту, Мінсоцполітики врегулювати питання щодо надання отримання органам праці та соціального захисту населення за їх запитами відомостей щодо складу зареєстрованих у житловому приміщенні (будинку) осіб. Внесено зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 № 848);

– Програма Президента України економічних реформ на 2010—2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 02.06.2010 (передбачає конкретний план реформування системи соціальної підтримки: посилити адресний характер надання соціальної підтримки;

підвищити ефективність управлінських рішень у системі соціальної підтримки населення; запровадити стимули до економічно відповідальної поведінки одержувачів соціальної підтримки);

– Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2010 № 947 «Про запровадження електронної соціальної картки» (*визначено проведення в 2010—2011 pp. в Автономній Республіці Крим, м. Києві, Харківській та Чернівецькій областях експерименту із створення інформаційно-аналітичної системи регіонального управління та запровадження електронної соціальної картки*);

– Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 № 848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 22.09.1997 № 1050 із змінами (*один з основних нормативних актів, яким було затверджено діюче дотепер Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива*));

– Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 № 1156 «Про новий розмір витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива у разі надання житлової субсидії» із змінами, внесеними в 1999—2001, 2003, 2007, 2010 pp. (*один з основних діючих нормативних актів, яким визначається розмір витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива у разі надання житлової субсидії*);

– Наказ Мінпраці, Мінекономіки, Мінфіну, Держбуду, Міненерго, ДАХК «Укргаз» від 15.04.1998 №58/45/91/73/51/23/10-538 «Про затвердження Методики надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та пічного побутового (рідкого) палива», Реєстраційний № 379/2819 Міністерства юстиції від 15.06.1998, із змінами, внесеними у 1999 р. (*один з основних діючих нормативних актів, яким затверджена ця методика, в якій, зокрема, визначені основні умови надання субсидій, встановлена норма володіння чи користування загальною площею житла, терміни призначення субсидій, документи, необхідні для призначення субсидії. Затверджено методики розрахунку середньомісячного сукупного доходу і розрахунку розміру субсидії*);

– Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.1996 № 879 «Про встановлення норм користування житлово-комунальними послугами громадянами, які мають пільги щодо їх оплати» із змінами, внесеними у 1997,

2003—2004 рр. (встановлені норми, в межах яких надаються пільги з оплати житлово-комунальних послуг: користування житлом, теплопостачання, споживання електроенергії та природного газу на побутові потреби).

На відміну від субсидій питання надання пільг з оплати житлово-комунальних послуг регулюються значною кількістю окремих законів, серед яких:

- «Про міліцію»;
- «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»;
- «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»;
- «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»;
- «Про ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист»;
- «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні»;
- Закон України «Про освіту»;
- Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»;
- Основи законодавства України про культуру;
- Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»;
- Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»;
- Закон України «Про статус суддів»;
- Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні»;
- Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»;
- Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»;
- Закон України «Про пожежну безпеку»;
- Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну справу»;
- Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні»;
- Закон України «Про музеї та музейну справу»;
- Закон України «Про прокуратуру»;
- Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»;
- Закон України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист»;
- Гірничий закон України;
- Закон України «Про аварійно-рятувальні служби»;
- Закон України «Про жертви нацистських переслідувань»;

- Закон України «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей»;
- Закон України «Про соціальний захист дітей війни».

Право на отримання житлових субсидій і порядок їх призначення встановлюються переважно актами Кабінету Міністрів України.

Дотепер основними є нормативні документи, прийняті ще в 1990-ті роки:

- Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 № 848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива». У цю постанову до останнього часу вносяться зміни, якими порядок надання субсидій вдосконалюється і приводиться у відповідність до вимог інших нормативних актів;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 № 1156 «Про новий розмір витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива у разі надання житлової субсидії»;
- Наказ Мінпраці, Мінекономіки (до 2000 р.), Мінфіну, Держбуду, Міненерго, ДАХК «Укргаз» від 15.04.1998 № 58/45/91/73/51/23/10-538 «Про затвердження Методики надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та пічного побутового (рідкого) палива» (зареєстрований Мін'юстом України 15.06.1998 № 379/2819).

Наприкінці 2006 р. була здійснена спроба удосконалити порядок призначення та процедуру оформлення житлових субсидій. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2006 р. № 1703 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного палива» встановлювалася персональна відповідальність особи за надану інформацію, необхідну для призначення субсидії.

У 2010 р. Кабінетом Міністрів України прийнята низка документів, які мали на меті подальше спрощення існуючої системи надання житлових субсидій:

- Постанова Верховної Ради України від 30.08.2010 № 2493-VI «Про соціальний захист населення у зв'язку з формуванням тарифів на газ та житлово-комунальні послуги», в якій було надано рекомендації Кабінету Міністрів, зокрема:

• забезпечення зменшення розміру обов'язкової оплати за житлово-комунальні послуги: з 15 до 10 % середньомісячного сукупного доходу для сімей, які складаються з пенсіонерів, інвалідів і дітей до 18 років; з 20 до 15 % для інших сімей, у складі яких є працездатні громадяни;

• запровадження спрощеної системи призначення житлових субсидій, включаючи оплату за газ, яка передбачає звільнення громадян від збирання довідок, зокрема про склад сім'ї, вартість комунальних послуг для призначення субсидій;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 14.07.2010 № 621 «Про посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг». Цією постановою затверджувалася спрощена система призначення житлових субсидій, зокрема зменшення розміру обов'язкової оплати за житлово-комунальні послуги з 20—15 до 15—10 %, зменшення кількості документів, необхідних для призначення житлових субсидій, перерахування субсидій у зв'язку з підвищенням цін і тарифів на житлово-комунальні послуги без подання громадянами додаткових довідок;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2010 № 624 «Про організацію роботи з надання населенню житлових субсидій за спрощеним порядком»;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2010 № 861 «Про упорядкування окремих питань щодо впровадження спрощеного порядку призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива»;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2010 № 947 «Про запровадження електронної соціальної картки» із змінами, внесеними постановами Кабінету Міністрів № 1018 від 10.11.2010, № 1113 від 08.12.2010. Зазначеною постановою було визначено, що Міністерство фінансів є головним виконавцем і координатором роботи із запровадження електронної соціальної картки. Планувалося провести в 2010—2011 рр. в Автономній Республіці Крим, м. Києві, Харківській та Чернівецькій областях експеримент із створення інформаційно-аналітичної системи регіонального управління та запровадження електронної соціальної картки.

Нижче наведено характерні риси існуючої системи надання житлових субсидій.

Право на призначення субсидії.

Мають сім'ї, у яких розмір плати за житлово-комунальні послуги перевищує обсяг обов'язкового відсотка платежу, який визначається Кабінетом Міністрів України (на сьогодні — 10—15 %).

При цьому розмір плати за житлово-комунальні послуги визначається у межах норм споживання та з урахуванням *пільг*.

Право органу праці та соціального захисту на перевірку достовірності даних.

Органи праці та соціального захисту населення мають право на проведення перевірок достовірності даних, отриманих від осіб, які звертаються за призначенням субсидій. Вони мають право робити запити та безоплатно отримувати інформацію від:

- органів державної податкової служби;
- підрозділів Державтоінспекції;
- Бюро технічної інвентаризації;
- органів державної контрольно-ревізійної служби;
- інших органів виконавчої влади;
- органів місцевого самоврядування.

Інформація, що надається органу праці та соціального захисту для призначення субсидій.

Від заявитика-одержувача субсидій: заява, довідки про доходи зареєстрованих громадян (особисто чи поштою).

Від ЖЕКів, сільських (селищних) рад або інших органів, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: відомості про склад зареєстрованих у житлових приміщеннях.

Від ЖЕКів, ОСББ, ЖБК, організацій, що надають комунальні послуги: відомості про забезпеченість громадян житловою площею і комунальними послугами.

Від організацій, що надають комунальні послуги: фактичне витрачання за попередній період теплової енергії, води, газу, електричної енергії (за наявності засобів обліку).

Термін прийняття рішення.

Рішення про призначення (не призначення) субсидії приймається протягом 10 днів після подання заяви та отримання необхідних відомостей.

Умови перерахунку субсидій в межах установленого терміну.

Перерахунок субсидії в межах установленого терміну провадиться за особистим зверненням громадян. Винятком є *автоматичний перерахунок* субсидії без звернень громадян у разі:

- зміни тарифів на послуги, на оплату яких призначено субсидію;
- встановлення Кабінетом Міністрів України нового розміру витрат громадян на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива;

– внесення змін до законодавства в частині надання окремим категоріям громадян пільг на оплату житлово-комунальних послуг.

Відповіальність за недостовірні дані.

Відповіальність за надані відомості несе громадянин. За вимогою органу, що призначив субсидію, він має повернути суму субсидії, перерахованої (виплаченої) надміру внаслідок свідомого подання громадянином документів з недостовірними відомостями.

У разі коли громадянин добровільно не повернув надміру перераховану (виплачену) суму субсидії, питання про її стягнення органи, що призначають субсидії, вирішують у судовому порядку.

Випадки відмови у призначенні субсидій.

Субсидії не призначаються у таких випадках.

1. Житлове приміщення (будинок) придбане менше ніж рік тому.
2. Житлове приміщення (будинок) здано за договором у найм або в оренду.
3. Неповнолітні діти, маючи батьків, зареєстровані в житловому приміщенні (будинку) самі.
4. Зареєстровані у житловому приміщенні (будинку) громадяни або члени їх сімей мають у володінні:
 - більше ніж одне житлове приміщення (будинок), загальна площа яких у сумі перевищує встановлені норми володіння чи користування загальною площею житла;
 - більше одного автомобіля (*не враховуються транспортні засоби, які згідно із законодавством не є об'єктами оподаткування (крім тракторів на гусеничному ходу)*).

5. Серед зареєстрованих у житловому приміщенні (будинку) є працездатні особи, які не працюють, не вчаться на стаціонарі, не перебувають на обліку у службі зайнятості. (*Не враховуються випадки, коли ці громадяни надають соціальні послуги, або:*

- доглядають за дітьми до 3 років (або до 6 років за наявності медичного висновку);
- мають 3 і більше дітей віком до 16 років і доглядають за ними;
- доглядають за інвалідами I групи або дітьми-інвалідами віком до 18 років, або інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу, або особами, які досягли 80-річного віку).

6. Будь-хто із зареєстрованих осіб протягом 12 місяців перед зверненням за призначенням субсидії здійснив купівлю:

- земельної ділянки;
- квартири (будинку);

- автомобіля чи іншого транспортного засобу (механізму);
- будівельних матеріалів;
- інших товарів довгострокового вжитку тощо.

7. Будь-хто із зареєстрованих осіб протягом 12 місяців перед зверненням за призначенням субсидій оплатив на суму, яка на час звернення перевищує 10-кратну величину прожиткового мінімуму для зазначених осіб:

- послуги з навчання;
- послуги з будівництва;
- послуги з ремонту квартири (будинку) або автомобіля, транспортного засобу (механізму);
- послуги з телефонного (в тому числі мобільного) зв'язку тощо.

(Крім житлово-комунальних послуг у межах норм споживання і медичних послуг, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності).

8. Під час вибіркового обстеження матеріально-побутових умов сім'ї державним соціальним інспектором з'ясовано, що будь-хто із складу зареєстрованих у житловому приміщенні (будинку) осіб, яким нараховується плата за житлово-комунальні послуги:

- має додаткові джерела для існування, не зазначені у декларації про доходи і майно;
- здає у найм (оренду) житлове приміщення або його частину;
- працює без оформлення трудових відносин;
- отримує дохід від утримання худоби, птиці, інших тварин;
- отримує дохід від народних промислів;
- отримує дохід від використання наявної сільськогосподарської техніки, вантажної машини, мікроавтобуса тощо.

Винятки у призначенні субсидій.

За наявності обставин для відмови органи праці й соціального захисту населення можуть, як виняток, призначати субсидії з урахуванням конкретних обставин, які склалися.

Підставою для цього є рішення районних, районних у містах Києві і Севастополі держадміністрацій та виконавчих органів міських і районних рад або утворених ними комісій.

Рішення про призначення (не призначення) субсидій в таких випадках приймається на підставі акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї.

Для забезпечення індивідуального підходу в прийнятті рішень щодо призначення субсидій передбачені деякі винятки із загальних правил. Але робити винятки із загальних правил можна тільки за рішенням органів міських і районних рад (або утворених ними комісій) на підставі акта обстеження

матеріально-побутових умов сім'ї. Таким чином, державними соціальними інспекторами вибірково можуть бути проведені обстеження матеріально-побутових умов проживання заявників. Якщо під час такого обстеження виявлено порушення щодо надання правдивої інформації, субсидія не буде призначена.

У табл. 8 наведено порядок визначення суми призначення житлових субсидій.

Таблиця 8

Обов'язковий відсоток платежу для призначення житлової субсидії, визначений Постановою Кабінету Міністрів України від 14.07.2010 № 621

Вид субсидій	Серед зареєстрованих у квартирі (будинку):		Всі інші сім'ї
	проживають діти до 18 років, інваліди, дохід не перевищує 50 % прожиткового мінімуму на одну особу в місяць	проживають тільки пенсіонери, які не працюють, та інші непрацездатні громадяни, джерелом існування яких є лише доходи від особистого селянського господарства, пенсія та інші соціальні виплати	
Безготівкова субсидія: Обов'язковий відсоток платежу для призначення субсидії за житлово-комунальні послуги <i>(від середньомісячного сукупного доходу сім'ї)</i>	10 % на 6 місяців	10 % на 12 місяців	15 % на 6 місяців
Субсидія готівкою: Обов'язковий відсоток платежу для призначення субсидії за придбання скрапленого газу, твердого і рідкого пічного побутового палива <i>(від річного сукупного доходу сім'ї)</i>	10 % на календарний рік	10 % на календарний рік	15 % на календарний рік
Документи, що подаються (особисто чи поштою) для перерахунку субсидій	Заява, довідки про доходи зареєстрованих громадян	Заява	Заява, довідки про доходи зареєстрованих громадян

Ретельна оцінка застосування в Україні житлових субсидій була здійснена Інститутом демографії і соціальних досліджень НАН України на замовлення Міністерства житлово-комунального господарства України¹⁰⁴. Дослідження довели, що вплив системи житлових субсидій на розвиток соціальних процесів має нейтральний характер — вони практично не впливають на зменшення нерівності в розподілі доходів у суспільстві та на зменшення масштабів бідності в країні.

Протягом останніх 10 років житлові субсидії поступово втрачали своє значення як дієвого виду соціальної допомоги — їх питома вага в загальних доходах родин зменшилася з 2,9 % у 2000 р. до 0,6 % у 2009 р. Протягом 1999—2008 рр. чисельність домогосподарств, які брали участь у програмі житлових субсидій, суттєво скоротилася. Якщо у 1999 р. в ній взяли участь 28 %, то вже в 2008 р. їх чисельність скоротилась більш ніж у 6 разів — до 4,4 %. Підвищення тарифів на оплату житлово-комунальних послуг за останні роки призвело до зростання ролі цього виду допомоги та збільшення кількості користувачів. Так, у 2010 р. кількість одержувачів субсидій зросла до 8 % (табл. 9).

Таблиця 9
Питома вага домогосподарств-отримувачів житлових субсидій *

Рік	Частка домогосподарств, що отримує житлові субсидії, % загального числа домогосподарств
1999	28,0
2000	25,0
2001	21,6
2002	16,5
2003	14,2
2004	11,4
2005	6,7
2006	3,8
2007	5,3
2008	4,4
2009	5,0
2010	8,0

* Інформація Інституту демографії та соціальних досліджень за даними Держкомстату України за 1999—2010 рр.

¹⁰⁴ Звіт про виконання науково-дослідної роботи «...», виконаної на замовлення Міністерства з питань житлово-комунального господарства України, 2009.

У цілому в структурі сукупних витрат домогосподарств оплата житла, комунальних послуг (з урахуванням суми безготівкових пільг і субсидій) становила: у 2007 р. — 8,5, у 2008 — 6,6, у 2009 р. — 7,7 %.

Розмір отриманих житлових пільг і субсидій (готівкових й безготівкових) у розрахунку на пересічне домогосподарство в структурі оплати за житлово-комунальні послуги у 2009 р. становив 9 % (або 19 грн. на місяць), у тому числі серед міських домогосподарств — 8 %, сільських — 12 % (табл. 10).

Таблиця 10

Питома вага житлових пільг і субсидій у витратах на оплату житлово-комунальних послуг домогосподарства у 2009 р.

Домогосподарство	Частка житлових пільг і субсидій у витратах на оплату житлово-комунальних послуг, %
У середньому на пересічне домогосподарство	9
У розрахунку на 1 домогосподарство у містах	8
У розрахунку на 1 домогосподарство у сільській місцевості	12
Домогосподарство з дітьми	5
Домогосподарство без дітей	12
Домогосподарство 1-го дециля*	4,5
Домогосподарство з доходами нижче прожиткового мінімуму	5,6
Домогосподарство 10-го дециля	6,8

Інформація Інституту демографії та соціальних досліджень за даними Держкомстату України за 1999—2010 рр.

Показовою є структура домогосподарств, що отримують житлові субсидії. Переважна їх кількість — це домогосподарства без дітей: у 2008 р. таких сімей було 78 %, у 2009 — 85, у 2010 — 80 %. Серед домогосподарств без дітей найбільше користуються субсидіями саме пенсіонери та непрацюючі — до 60 %.

У цілому серед домогосподарств без дітей отримують субсидії 5,5 % домогосподарств проти 2,6 % в домогосподарствах з дітьми. При цьому слід зазначити, що в Україні найуразливішими категоріями є сім'ї з дітьми, особливо багатодітні родини.

Підвищення тарифів на комунальні послуги позначилося і на структурі житлових субсидій. Так, в останні роки найбільшу частку в структурі субсидій на житлово-комунальні послуги становить субсидія на опалення. Починаючи з 2006 року ця частка перевищує 41 %. Якщо у 2002 р. у структурі субсидій найбільшою (42,4 %) була субсидія на природний газ, то вже у 2008 р. вона

зменшилась у 1,6 раза (до 27 %). А ось питома вага субсидії на опалення (порівняно з 2002 р.) навпаки зросла в 1,6 раза. Така зміна є наслідком значного зростання тарифів на опалення, яке у структурі витрат на оплату житлово-комунальних послуг є найдорожчим із всіх комунальних послуг.

З наведеної інформації видно, що житлові субсидії значно не впливають на матеріальний добробут домогосподарств країни. Це свідчить про існування проблем у діючій системі житлових субсидій, оскільки сума цієї допомоги для домогосподарства є незначною, а механізм надання — надто складний. У цілому діюча система соціальної допомоги потребує серйозних змін для посилення її впливу на ситуацію з бідністю, оскільки залишає можливість отримувати субсидії не лише тим, хто їх насправді потребує.

Таким чином, головною проблемою існуючої системи житлових субсидій була визнана несправедливість у наданні житлових субсидій, яка полягає в низькому рівні охоплення субсидіями бідного населення та надання цього виду соціальної допомоги особам, що її не потребують. За статистичними даними, менше 23 % загальної суми соціальної допомоги потрапляють до бідних родин, які мають дохід менше прожиткового мінімуму. Причиною такого стану речей є низький рівень адресності допомоги. Лише 3,5 % бідних (за критерієм прожиткового мінімуму) отримують житлові субсидії. Слід зазначити, що за останні роки зроблено багато для підвищення адресності житлових субсидій. Про це свідчить збільшення питомої ваги субсидій, що потрапляють до найбіднішого першого децилю. Якщо у 1999 р. першому децилю потрапляло лише 5,5 % загальної суми субсидій, то вже у 2008 р. цей показник зріс майже у 4 рази і становив 20 %. Однак дієвість субсидій залишається досить низькою. Це може свідчити про те, що в основному цією адресною допомогою користуються небідні верстви населення. Про це свідчать і результати дослідження Інституту демографії і соціальних досліджень. У 2008 р., як і у попередні, серед найбідніших (два перших децили) та найзаможніших (два останніх децили) питома вага отримувачів є найменшою. А найбільша питома вага отримувачів субсидій припадає на середні децили (з четвертого по шостий).

Таким чином, складний механізм адміністрування житлової субсидії, яка є адресним видом допомоги і потребує перевірки доходів домогосподарства, не гарантує адресування коштів програми найбільш нужденним. Це свідчить про необхідність введення обмежень на користування субсидіями тим домогосподарствам, чий рівень доходів дає змогу сплачувати комунальні послуги і паливо самотужки.

Серед заходів, спроможних підвищити ступінь адресації системи житлових субсидій, можуть бути використані, наприклад, такі:

- обмеження права на вхід у програму житлових субсидій рівнем доходу в розмірі прожиткового мінімуму;
- посилення правил входу в програму житлових субсидій шляхом повної відмови від існування системи виключень під час призначення допомоги;
- відміна регіональних відмінностей у субсидуванні наднормативної житлової площі.

Отже, програма житлових субсидій нині працює здебільшого не на бідне населення. Механізм перевірки сімей на нужденість вимагає витрачання значних ресурсів, але не дає необхідного ефекту.

Ще однією важливою проблемою системи житлових субсидій є паралельне існування системи пільг і субсидій, що не дає змогу оцінити, кому саме і у яких обсягах надається допомога на часткове відшкодування вартості житлово-комунальних послуг.

Система пільг, яка існує ще з радянських часів, має складну структуру, громіздкий, розгалужений, непрозорий і несправедливий характер. Порядок надання пільг регулюється багатьма законодавчими і правовими актами, які налічують близько 50 документів, існує кілька десятків пільгових категорій та різноманітних видів пільг. В Єдиному державному реєстрі, який почав формуватися з 2003 р.¹⁰⁵, на сьогодні налічується близько 13 млн осіб, які мають право на пільги.

Фактично система пільг в Україні спрямована на вирішення двох принципово різних завдань: з одного боку — підтримка соціально вразливих верств населення, з іншого — надання привілеїв деяким категоріям громадян. Частина пільг належить до категорії соціального захисту населення, оскільки надається відповідно до соціального статусу громадян, зокрема ветеранам війни, особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, інвалідам, реабілітованим тощо.

Значна частина пільг залишилась привілеєм певних професій, а не інструментом соціального захисту. Такі пільги надаються за професійною або службовою ознакою деяким категоріям громадян, наприклад, працівникам міліції, пожежної охорони, суддям, військовослужбовцям, прокурорам, народним депутатам різних рівнів тощо.

Як наслідок, існуюча система пільг має низький рівень адресності, слабо прослідковується зв'язок між правом на пільги та рівнем нужденості

¹⁰⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.2003 №117 «Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги» із змінами, внесеними постановами Кабінету Міністрів України у 2003–2004, 2006 і 2009 рр.

потенційних користувачів. Так, серед отримувачів пільг 90,2 % становить небідне населення (за критерієм прожиткового мінімуму).

Щодо пільг з оплати житлово-комунальних послуг, то ними охоплено понад 22 % населення. Найчисленнішими категоріями пільговиків є діти війни — понад 4 млн осіб, а також ветерани війни — близько 2,3 млн осіб (табл. 11).

Таблиця 11

Найчисленніші категорії осіб, які мають право на пільги з оплати житлово-комунальних послуг

Категорія пільговиків з оплати житлово-комунальних послуг	Вид пільги
Діти війни	25 % знижки оплати за послуги
Ветерани війни: за особливі заслуги і інваліди війни	100 % знижки оплати за послуги
Учасники бойових дій	75 % знижки оплати за послуги
Учасники війни і члени сімей загиблих (померлих) ветеранів війни	50 % знижки оплати за послуги
Постраждалі від аварії на ЧАЕС 1-ї і 2-ї категорій	50 % знижки оплати за послуги
Багатодітні сім'ї	50 % знижки оплати за послуги
Ветерани військової служби	50 % знижки оплати за послуги
Пенсіонери з числа працівників міліції, слідчих прокуратури, судді у відставці	50 % знижки оплати за послуги
Пенсіонери з числа медичних, педагогічних працівників, бібліотекарів і працівників міліції у сільській місцевості	Безплатне користування житлом з опаленням і освітленням
Шахтарі та пенсіонери з їх числа	Компенсації за оплату електроенергії, газу і централізованого опалення житла

Проблемою є відсутність єдиного системного підходу до надання житлових пільг і субсидій, що призводить до відсутності об'єднаної системи обліку фактичних отримувачів житлових пільг і житлових субсидій.

Одночасне існування житлових субсидій і пільг збільшує вартість адміністрування програм, які фактично виконують однакові функції. Негативним наслідком ситуації, що склалася, є збереження у великої частини населення патерналістських настанов і споживацьких настроїв, що призводить до відсутності стимулів для енергозбереження у сфері житлово-комунальних послуг.

Розмір житлової субсидії залежить виключно від доходу громадян, що не стимулює їх до скорочення споживання енергетичних (електроенергія, теплова

енергія, газ, скраплений газ, пічне паливо) та інших ресурсів (холодна та гаряча вода). Зауважимо, що урядом були вжиті окремі заходи у цьому напрямі. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 07.11.2003 № 1740 було встановлено, що під час нарахування населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату за користування природним газом та електроенергією у житлових приміщеннях, обладнаних лічильниками, використовується об'єм їх фактичного споживання, але не вищевстановлених норм¹⁰⁶. Це мало стимулювати населення, яке отримує субсидії, до економного витрачання електроенергії та газу. Однак у цілому порядок розрахунку субсидій та використання завищених норм споживання (наприклад, на воду) не стимулюють економне використання ресурсів населенням.

Одне із проблемних питань, що перешкоджає оптимізації системи житлових субсидій, є існуюча система тарифоутворення на житлово-комунальні послуги. Невідповідність тарифів вартості житлово-комунальних послуг призводить до нераціонального використання коштів державного бюджету внаслідок непродуктивних видатків на датування тарифів на газ для населення та підприємств комунальної теплоенергетики, погашення різниці в тарифах на житлово-комунальні послуги. Ця бюджетна підтримка має такі ознаки:

- не забезпечує ефективного використання бюджетних коштів, оскільки ускладнює можливість уряду та органів місцевого самоврядування оцінити реальну ситуацію з використанням коштів;
- ліквідовує ринкову мотивацію і стимули до енергозбереження у населення та інших споживачів;
- створює сприятливі умови для зловживань;
- посилює і підтримує споживацькі настрої не лише населення, а й підприємств комунальної теплоенергетики;
- посилює перехресне субсидіювання, що, в свою чергу, стимулює розвиток індивідуальних систем опалення житлових приміщень і підприємств та убивчо впливає на розвиток централізованого теплопостачання¹⁰⁷.

За умов переходу до економічно обґрунтованих тарифів кошти, зекономлені від датування тарифів на газ і погашення різниці в тарифах могли би бути спрямовані на підтримку тих, хто цього дійсно потребує.

¹⁰⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.2003 р. № 1740 «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1995 р. № 959».

¹⁰⁷ Запатрина И.В. Жилищно-коммунальная инфраструктура: реформы и система их финансового обеспечения / И.В. Запатрина. – К., 2010. – 336 с.

Крім перелічених проблем функціонування існуючої системи житлових субсидій також слід віднести:

Висока вартість адміністрування соціальної допомоги і житлових субсидій. Система адміністрування пільг і субсидій залишається досить складною як для населення, особливо для літніх людей), так і для служб соціального захисту та комунальних підприємств, які мають вести розрахунки по пільгах і субсидіях.

Недоліки в організації управління та контролю. Неefективне управління системою соціальної допомоги, недоліки у системі моніторингу та оцінки функціонування системи соціальної допомоги і, зокрема, системи житлових пільг і субсидій, знижує рівень ефективності використання бюджетних коштів.

Проблеми методологічного забезпечення. Право на участь у програмі житлових субсидій надається на основі зіставлення витрат на житлово-комунальні послуги та паливо з сукупним доходом домогосподарства. Діюча методика розрахунку сукупного доходу домогосподарства не може адекватно оцінити та перевірити всі складові непрямих доходів (доходи від земельних наділів, прибуток від здавання в оренду, продажу власності, не задекларовані доходи від трудової діяльності, вартість соціальних пільг тощо). Таким чином, розрахований соціальними службами доход може відрізнятися від фактичного доходу домогосподарства.

Недоліки інформаційного забезпечення. Роботи щодо створення Єдиного реєстру отримувачів усіх видів соціальної допомоги все ще далекі від свого завершення. Незважаючи на те що у 2010 р. інформаційно-обчислювальним центром Мінпраці було розроблено та надіслано у регіони спеціальну інформаційну систему «Наш дім. Житлові субсидії», проблема інформаційного обміну між споживачами, постачальниками житлово-комунальних послуг та іншими відомствами та установами, які є учасниками процесу нарахування субсидій, залишається актуальною.

Крім того, проблемою інформаційного забезпечення є відсутність належної взаємодії між учасниками процесу, низький рівень виконавчої дисципліни окремих установ щодо своєчасного надання інформації відповідно до запитів органів праці та соціального захисту населення.

Як бачимо, система соціальної допомоги у житлово-комунальній сфері потребує суттєвого удосконалення.

Зауважимо, що певні заходи у напряму удосконалення системи житлових субсидій здійснюються весь час. Найвагоміші кроки у напряму спрощення процедури надання субсидій були запроваджені у 2006 і 2010 рр. Однак ці зміни

носили фрагментарний характер і не стосувалися реформування системи соціальної допомоги у цілому.

Серед основних документів, які на законодавчому рівні визначили основні напрями реформування системи соціальної допомоги, слід виділити такі:

Стратегія подолання бідності (Указ Президента України від 15.08.2001 № 637 «Про Стратегію подолання бідності», Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2001 № 1712 «Про затвердження Комплексної програми забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності»).

Основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат населенню (Указ Президента України від 10.05.2006 №359/2006 «Про Основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат населенню», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.11.2006 № 585-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Основних напрямів вдосконалення системи соціальних виплат населенню»).

Стратегія упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.06.2009 № 594-р «Про ухвалення Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 № 1192-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року»).

Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки (Закон України від 11.06.2009 № 1511-VI «Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004—2010 роки»).

Програма економічних реформ на 2010—2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (розроблена Комітетом економічних реформ при Президентові України і ухвалена 02.06.2010 р.).

Цими документами визначено не лише напрями та підходи до реформування системи соціальної допомоги, а й встановлено конкретні завдання і терміни їх виконання. Проаналізуємо рівень виконання цих завдань на сьогодні.

Програма з реалізації *Стратегії подолання бідності* закінчилася у 2009 р. Серед реалізованих завдань програми зазначимо вдосконалення у 2006 р. механізму надання населенню субсидій на оплату житлово-комунальних послуг. Крім того, було розпочато створення нормативно-правової бази для розвитку конкурентного середовища і визначення державних соціальних нормативів у

житлово-комунальній сфері. Однак у цілому, за оцінками Рахункової Палати України, близько 1/4 запланованих заходів було не вжито або вжито не в повному обсязі. Не було здійснено перехід від соціальних пільг до адресних виплат, розпочаті ще у 2003 р. заходи у цьому напрямі не були завершені навіть на рівні пілотного проекту. Не створено єдиної інформаційно-аналітичної системи органів праці та соціального захисту населення, інтегрованої з інформаційними системами інших центральних органів виконавчої влади, що унеможливлює запровадження єдиної системи управління і контролю за проведеним соціальними виплатами населенню.

Указ Президента України від 10.05.2006 № 359/2006 «Про Основні напрями удосконалення системи соціальних виплат населенню» визначив основні напрями удосконалення системи соціальної допомоги на 2006—2009 рр. Серед реалізованих заходів цього указу слід зазначити виконання досліджень з розроблення методичних зasad щодо організації прийому громадян в органах праці та соціального захисту населення за принципом «єдиного вікна», удосконалення проведення оцінки рівня бідності домогосподарств, удосконалення методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги тощо. Крім того, були вжиті заходи із спрощення процедури призначення всіх видів державної соціальної допомоги та удосконалення нормативного забезпечення встановлення економічно обґрунтованих розрахункових норм, на підставі яких призначаються житлові субсидії населенню.

Реалізацію деяких важливих заходів було винесено за терміни дії документу. Так, виконання заходів, пов'язаних із запровадженням електронної соціальної картки розпочалося з другої частини 2010 р. після прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2010 № 947 «Про запровадження електронної соціальної картки», в якій було визначено проведення у 2010—2011 рр. у Автономній Республіці Крим, м. Києві, Харківській та Чернівецькій областях експерименту із створення інформаційно-аналітичної системи регіонального управління та запровадження електронної соціальної картки.

Реалізація інших заходів продовжується і дотепер. Це відноситься, зокрема, до таких завдань, як:

- створення загальнодержавних мереж із формування єдиної бази даних отримувачів державної соціальної допомоги та Єдиного реєстру осіб, які мають право на пільги, інтегрованих з базами даних інших установ (таких, як Державна податкова адміністрація, Пенсійний фонд України, Державна служба зайнятості, фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування, державних органів реєстрації актів цивільного стану);

– реалізація принципу «єдиного вікна» при нарахуванні соціальної допомоги.

Однак головне завдання, яке мало завершитися до 2009 р., формування цілісної системи управління та контролю за наданням соціальних виплат населенню, так і залишилося невиконаним.

Не були виконані завдання, що мають відношення до удосконалення системи житлових субсидій. Зокрема, донині не виконані питання інтегрування програми житлових субсидій у систему державної соціальної допомоги та запровадження готівкової форми надання населенню житлових субсидій на підставі розрахункових норм.

Ухвалена Кабінетом Міністрів *Стратегія упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року* визначила конкретні заходи на 2010—2012 рр. Сам факт розроблення і прийняття цієї стратегії можна розглядати як дострокове виконання завдань *Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009—2014 роки*, планом заходів якої передбачалося, що у 2010 р. Міністерство праці і соціальної політики разом з іншими органами центральної влади має розробити проект Концепції адресного надання пільг населенню.

Стратегією був визначений основний напрям реформування системи пільг з оплати житлово-комунальних послуг — це збереження існуючого порядку надання пільг для обмеженої категорії громадян:

— осіб, вдів (вдівців) і батьків померлих (загиблих) осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною або особливі трудові заслуги перед Батьківщиною;

— ветеранів війни, осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»;

— учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та їх вдів (вдівців);

— інвалідів з дитинства та дітей-інвалідів, яким надається державна соціальна допомога.

Стратегією передбачено, що у 2010 р. мали бути підготовлені пропозиції щодо внесення змін до відповідних законів з питань надання пільг, а протягом 2011—2012 рр. має бути реалізовано надання окремим категоріям громадян пільг з оплати послуг у межах установлених норм споживання (житлово-комунальні послуги, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу) з урахуванням їх доходу.

Аналіз показує, що заходи стратегії стосовно пільг з оплати житлово-комунальних послуг залишилися на сьогодні не реалізованими на практиці.

Ухвалена в середині 2010 р. *Програма економічних реформ на 2010—2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»* нині є основною програмою діяльності Президента та Уряду України.

Основними завданнями Програми на 2010 р. у сфері соціальної політики були визначені:

- внесення змін до законодавства щодо нормування споживання послуг при наданні соціальної підтримки;
- розроблення методики соціального моніторингу та аудиту програм соціальної підтримки, оцінки доходів претендентів на соціальну допомогу з використанням прямих і непрямих методів визначення доходів, а також з урахуванням майнового стану (власності у розпорядженні);
- розроблення матриці видів соціальної підтримки і проведення аудиту видів соціальної допомоги й пільг.

Згідно з програмою, починаючи з 2011 р. має бути здійснений перехід до принципу адресності для всіх видів соціальної підтримки (за певним винятком), що передбачає повну інтеграцію житлових пільг у систему житлових субсидій. Винятком є збереження існуючого порядку надання пільг для допомоги при народженні чи усиновленні дитини, інвалідам з дитинства й дітям-інвалідам, а також особам, які мають виняткові заслуги перед Батьківщиною. Як бачимо, цей перелік дещо відрізняється від встановленого у *«Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року»*, що ще раз підкреслює загальний недолік законодавства у цій сфері, а саме неузгодженість нормативно-правових актів.

У рамках виконання Програми економічних реформ було прийнято:

- Указ Президента України від 21.12.2010 № 1154/2010 «Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010—2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”»;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.06.2010 № 1725-р «Про першочергові заходи на 2010 рік щодо реалізації основних положень Програми економічних реформ на 2010—2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада”»;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.06.2010 № 1724-р «Про виконання Програми економічних реформ на 2010—2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада”».

Відповідно до Програми економічних реформ, реформування системи соціальної підтримки здійснюється у трьох формах: соціальні пільги, дотації і соціальна допомога. Мета — збільшення охоплення соціальною підтримкою

незаможних верств населення при раціональному використанні бюджетних коштів за рахунок:

- посилення адресного характеру надання соціальної підтримки;
- підвищення ефективності управлінських рішень у системі соціальної підтримки населення;
- запровадження стимулів до економічно відповідальної поведінки одержувачів соціальної підтримки.

Аналіз існуючих тепер проблем у сфері житлових субсидій свідчить, що заходи програми виконані не на достатньому рівні. Зокрема, це стосується внесення необхідних змін до законодавства, що унеможливило здійснення переходу до принципу адресності соціальної допомоги у цілому та інтеграції житлових пільг у систему житлових субсидій не лише у 2011, а й у 2012 р.

Слід зазначити, що сучасне правове регулювання питань функціонування системи соціальної допомоги поки що немає належного системного характеру, хоча в цьому існує гостра потреба. Не вирішенні питання створення інституційної та законодавчої бази для поступового, поетапного запровадження готівкової форми надання пільг як за їх видами, так і за категоріями отримувачів пільг. Подальшого опрацювання очікують питання створення системного нормативно-правового забезпечення єдиного порядку надання пільг та інших видів соціальної допомоги.

З огляду на це залишається актуальним удосконалення системи житлових субсидій як складової частини системи соціальної допомоги, створення універсальної законодавчої бази подальшого реформування системи житлових субсидій.

Головними напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування ефективної системи житлових субсидій мають бути:

- закріплення на законодавчому рівні поступової заміни пільг на житлово-комунальні послуги адресними субсидіями;
- спрямування соціальної допомоги у вигляді житлових субсидій на найбідніші верстви населення;
- забезпечення обліку отримувачів житлових пільг і субсидій в рамках створення єдиного реєстру отримувачів соціальної допомоги;
- нормативне забезпечення постійно діючого моніторингу соціальної допомоги.

Таблиця 12

Основні заходи реформування системи соціальної допомоги, визначені на законодавчому рівні

Роки	Основні напрями, завдання, заходи реформування
2001—2009	<p>Стратегія подолання бідності <i>(Указ Президента України від 15.08.2001 № 637 «Про Стратегію подолання бідності», Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2001 № 1712 «Про затвердження Комплексної програми забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності»)</i></p> <p>Одним з основних напрямів подолання бідності є реформування системи соціального захисту населення поглибленим адресності державної соціальної допомоги.</p> <p>Основні завдання (на 2005—2009 рр.):</p> <ul style="list-style-type: none"> – окремі пільги населенню замінити на соціальні послуги; – вдосконалити механізм надання населенню субсидій на оплату житлово-комунальних послуг; – розпочати створення нормативно-правової бази для розвитку конкурентного середовища сфері надання житлово-комунальних послуг і визначення державних соціальних нормативів у сфері житлово-комунального обслуговування; – запровадити консолідовану систему адресної соціальної допомоги та соціальних послуг
2006—2009	<p>Основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат населенню <i>(Указ Президента України від 10.05.2006 № 359/2006 «Про Основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат населенню», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.11.2006 № 585-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Основних напрямів вдосконалення системи соціальних виплат населенню»)</i></p> <p>Головне завдання — завершити формування цілісної системи управління і контролю за наданням соціальних виплат населенню.</p> <p>Основні напрями і завдання:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Посилити адресний підхід до надання державної соціальної допомоги насамперед бідним сім'ям і найбільш соціально вразливим верствам населення, зокрема: <ul style="list-style-type: none"> – запровадити готівкову форму надання населенню житлових субсидій на підставі розрахункових норм; – інтегрувати програму житлових субсидій у систему державної соціальної допомоги. 2. Спростити процедуру призначення всіх видів державної соціальної допомоги через застосування принципу призначення усіх видів державної соціальної допомоги лише за заявою. 3. Запровадити нову прогресивну технологію прийому громадян в органах праці та соціального захисту населення за принципом «єдиного вікна», що забезпечить їх обслуговування на якісно новому рівні, шляхом: <ul style="list-style-type: none"> – застосування інтегрованого підходу до надання усіх видів державної соціальної допомоги, на які особа має право;

	<p>– забезпечення ефективного використання коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів, передбачених на виконання програм соціального захисту населення;</p> <p>– підвищеннюм ефективності роботи спеціалістів органів праці та соціального захисту населення.</p> <p>4. Сформувати єдину базу даних отримувачів державної соціальної допомоги та Єдиного реєстру осіб, які мають право на пільги, інтегрованих з базами даних (реєстрами) Державної податкової адміністрації України, Пенсійного фонду України, Державної служби зайнятості, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, державних органів реєстрації актів цивільного стану, створити відповідні загальнодержавні мережі.</p> <p>5. Сформувати сучасну інформаційну систему з метою запровадження пластикової чи іншого виду картки (соціального паспорта особи). Розробити зразок електронної соціальної картки і порядок її застосування у системі органів праці та соціального захисту населення. Здійснити експериментальну апробацію електронної соціальної картки в окремих регіонах</p>
2009—2012	<p>Стратегія упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року</p> <p>(Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.06.2009 № 594-р «Про ухвалення Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 № 1192-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії упорядкування системи надання пільг окремим категоріям громадян до 2012 року»)</p> <p>Основний напрям — зберегти існуючий порядок надання пільг з оплати житлово-комунальних, транспортних послуг і послуг зв'язку, санаторно-курортного лікування тощо для:</p> <ul style="list-style-type: none"> – осіб (вдів (вдівців) та батьків померлих (загиблих) осіб), які мають особливі заслуги перед Батьківщиною або особливі трудові заслуги перед Батьківщиною; – ветеранів війни, осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; – учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та їх вдів (вдівців); – інвалідів з дитинства та дітей-інвалідів, яким надається державна соціальна допомога. <p>Основні завдання (на 2009—2010 рр.):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Забезпечити підготовку пропозицій щодо внесення змін до законів з питань надання пільг найменш захищеним верствам населення та особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, виходячи з єдиних принципів і критеріїв за встановленими законодавством нормами та нормативами споживання. 2. Підвищити рівень інформаційно-технічного забезпечення органів праці та соціального захисту населення: <ul style="list-style-type: none"> – інформаційну підтримку заходів з реалізації зазначеної стратегії; – налагодження ефективної взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади з громадськими організаціями і соціальними партнерами <p>Основні завдання (на 2011—2012 рр.):</p>

	<p>Забезпечити надання окремим категоріям громадян пільг з оплати послуг у межах установлених норм споживання (житлово-комунальні послуги, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу) з урахуванням їх доходу.</p> <p>Забезпечити проведення моніторингу відповідності фактично спожитих послуг і наданих особам пільг, удосконалити механізм їх надання</p>
2009—2014	<p>Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки <i>(Закон України від 11.06.2009 № 1511-VI «Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки»)</i></p> <p>Розробити проект Концепції адресного надання пільг населенню (відповідальні: Мінпраці, Мінекономіки, Мінфін, Мінпаливенерго, Мінтрансзв'язку, Мін'юст) — 2010 р.</p>
2010—2014	<p>Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» <i>(розроблена Комітетом економічних реформ при Президентові України і ухвалена 02.06.2010)</i></p> <p>Основні завдання (на 2010 р.):</p> <ul style="list-style-type: none"> – внести зміни до законодавства щодо нормування споживання послуг при наданні соціальної підтримки; – розробити методику соціального моніторингу та аудиту програм соціальної підтримки, оцінки доходів претендентів на соціальну допомогу з використанням прямих і непрямих методів визначення доходів, а також з урахуванням майнового стану (власності у розпорядженні); – розробити матрицю видів соціальної підтримки й провести аудит видів соціальної допомоги і пільг
	<p>Основні завдання і заходи (на 2011—2012 рр.):</p> <ul style="list-style-type: none"> – перейти до принципу адресності для всіх видів соціальної підтримки (за винятком допомоги при народженні чи усиновленні дитини, інвалідам з дитинства й дітям-інвалідам, а також пільг особам, які мають виняткові заслуги перед Батьківщиною); – інтегрувати житлові пільги у систему житлових субсидій; – створити єдине соціальне агентство (на основі структур Міністерства праці та соціальної політики) з комплексного обслуговування осіб, які потребують соціальної підтримки <p>Завдання (на 2013—2014 рр.):</p> <ul style="list-style-type: none"> – створити Державну агенцію соціальної інспекції у складі Міністерства праці й соціальної політики; – запровадити моніторинг соціальних програм та аудит програм соціальної підтримки населення; – забезпечити повний облік у системі транспортування й споживання теплової енергії, холодної й гарячої води для учасників програм житлових субсидій, встановити необхідне технологічне обладнання для обліку споживання послуг громадського транспорту; – запровадити картки соціальної допомоги

* * *

Проаналізувавши викладене вище, можна зробити такі висновки:

1). Забезпечення соціальної допомоги нужденним верстам населення на оплату житла і житлово-комунальних послуг є важливою складовою реформування відносин на ринку житла і житлово-комунальних послуг, особливо в питаннях формування тарифної політики на відповідні послуги в умовах приведення тарифів до економічно обґрунтованого рівня.

2). Задля підтримки громадян щодо оплати ними житлово-комунальних послуг в Україні одночасно діють житлові субсидії та соціальні пільги. Останні являють собою передбачене законодавством повне або часткове звільнення певних категорій громадян від виконання обов'язку або надання додаткових прав при настанні соціального ризику. Соціальні пільги надзвичайно поширені в Україні, їх використовує майже половина населення.

3). Важливою проблемою є паралельне існування системи пільг і субсидій, що не дає змоги оцінити, кому саме і у яких обсягах надається допомога на часткове відшкодування вартості житлово-комунальних послуг. Одночасне існування житлових субсидій та пільг збільшує вартість адміністрування програм, які фактично виконують однакові функції. Негативним наслідком ситуації, що склалася, є збереження у великої частини населення патерналістських настанов і споживацьких настроїв, що призводить до відсутності стимулів для енергозбереження у житлово-комунальній сфері.

4). Порядок надання пільг регулюється багатьма законодавчими і правовими актами, які налічують близько 50 документів, існує кілька десятків пільгових категорій та різноманітних видів пільг. В Єдиному державному реєстрі, який почав формуватися з 2003 р.¹⁰⁸, на сьогодні налічується близько 13 млн осіб, які мають право на пільги.

5). Фактично система пільг в Україні спрямована на вирішення двох принципово різних завдань: з одного боку — підтримка соціально вразливих верств населення, з іншого — надання привілеїв деяким категоріям громадян. Частина пільг належить до категорії соціального захисту населення, оскільки надається відповідно до соціального статусу громадян, зокрема: ветеранам війни, особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи,

інвалідам, реабілітованим тощо. Значна частина пільг лишається привілеєм певних професій, а не інструментом соціального захисту. Ці пільги надаються за професійною або службовою ознакою деяким категоріям громадян, наприклад працівникам міліції, пожежної охорони, суддям, військовослужбовцям, прокурорам, народним депутатам різних рівнів тощо.

6). Дослідження українських науковців довели, що вплив системи житлових субсидій на розвиток соціальних процесів має нейтральний характер. Вони практично не впливають на зменшення нерівності в розподіленні доходів у суспільстві та на зменшення масштабів бідності в країні. Головною проблемою існуючої системи житлових субсидій залишається несправедливість їх надання, яка полягає в низькому рівні охоплення субсидіями бідного населення та надання цього виду соціальної допомоги особам, які її не потребують.

7). Одне з проблемних питань, що перешкоджає оптимізації системи житлових субсидій, — існуюча система тарифоутворення на житлово-комунальні послуги. Невідповідність тарифів вартості житлово-комунальних послуг призводить до нераціонального використання коштів державного бюджету на підтримку вразливих груп населення внаслідок непродуктивних видатків на датування тарифів на газ для населення та підприємств комунальної теплоенергетики, погашення різниці в тарифах на житлово-комунальні послуги.

8). До інших проблем функціонування існуючої системи житлових субсидій слід віднести: високу вартість адміністрування соціальної допомоги та житлових субсидій, недоліки в організації управління і контролю, недосконалість методологічного забезпечення, недоліки інформаційного забезпечення.

9). Програмою економічних реформ передбачається здійснити реформування системи соціальної підтримки у трьох формах: соціальні пільги, дотації і соціальна допомога. Мета — збільшити охоплення соціальною підтримкою незаможних верств населення при раціональному використанні бюджетних коштів за рахунок:

- посилення адресного характеру надання соціальної підтримки;
- підвищення ефективності управлінських рішень у системі соціальної підтримки населення;

¹⁰⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.2003 № 117 «Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги» із змінами, внесеними постановами Кабінету Міністрів України у 2003–2004, 2006 і 2009 рр.

– запровадження стимулів до економічно відповідальної поведінки одержувачів соціальної підтримки.

10). Головними напрямами удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування ефективної системи житлових субсидій маютьстати:

– закріплення на законодавчому рівні поступової заміни пільг на житлово-комунальні послуги адресними субсидіями;

– створення нормативної бази, що забезпечує спрямування соціальної допомоги у вигляді житлових субсидій на найбідніші верстви населення;

– забезпечення обліку отримувачів житлових пільг і субсидій в рамках створення єдиного реєстру отримувачів соціальної допомоги;

– нормативне забезпечення постійно діючого моніторингу соціальної допомоги.

11). Одним з важливіших напрямів реформування системи соціальної допомоги в Україні є перехід до надання пільг у грошовій формі. Надання грошової допомоги замість пільг з оплати за житлово-комунальні послуги є надзвичайно привабливим з погляду енерго- та ресурсозбереження, формування у населення економічно та екологічно розумної поведінки.

ВІСНОВКИ

1. Державна політика відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті, має на меті своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, встановлювати причини виникнення і знаходити шляхи їх розв'язання.

У сфері державної політики приймаються відповідні державно-політичні рішення, спрямовані на розв'язання певної проблеми, розробляються відповідні програми та інструменти їх реалізації. Тому за останні роки в Україні було прийнято низку законів, які визначали основні напрями розвитку державної політики певного виду у соціально-економічних відносинах (Закони України «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні», «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», Концепція державної політики в галузі культури на 2005—2007 роки).

Є необхідність прийняти Закон України «Про державну житлову політику», метою якого має стати реальна система взаємопов'язаних послідовних дій держави, спрямованих на створення умов, за яких громадяни матимуть змогу побудувати житло, придбати його у власність, взяти у найом, а ті, які потребують соціального захисту, отримати житло безоплатно або за доступну ціну від держави чи територіальної громади.

2. Основними принципами державної житлової політики, які слід закріпити у законодавстві, є:

- рівність прав громадян у виборі способу реалізації конституційного права на житло;

- доступність житла громадянам відповідно до їх фінансових можливостей, державних соціальних гарантій та соціальних гарантій, визначених органами місцевого самоврядування;

- прогнозування напрямів, заходів і способів вирішення житлових потреб громадян;

- етапність вирішення житлової потреби громадян відповідно до Загальнодержавної житлової програми, державних цільових і регіональних програм.

3. Пріоритетами державної житлової політики мають бути:

- розроблення, затвердження й впровадження Загальнодержавної житлової програми, державних цільових і регіональних програм;

- проведення реформи житлового законодавства;

-
- створення системи житлових фондів;
 - запровадження державних житлових соціальних стандартів (норм і нормативів), державних соціальних житлових гарантій забезпеченості громадян житлом, а також місцевих житлових гарантій (стандартів, норм і нормативів);
 - заохочення власників житла до обрання найбільш ефективних і конкурентних способів управління житловим фондом, які забезпечать його експлуатацію, ремонт відповідно до встановлених нормативів, норм, стандартів і правил;
 - формування умов для вільного, прозорого набуття права власності на земельні ділянки, призначені для житлового будівництва;
 - сприяння розвитку індивідуального будівництва житла та будівництва житла товариствами забудовників і ЖБК, членами яких є громадяни, які потребують поліпшення житлових умов;
 - сприяння розробленню й впровадженню нових методів у житловому проектуванні, будівництві, виробництві енергозберігаючих, екологічно безпечних будівельних матеріалів і обладнання, а також їх доступності для громадян;
 - стимулювання інвестиційної діяльності у сфері житлового будівництва, проектування і надання житлово-комунальних послуг;
 - захист прав споживачів, які беруть участь у фінансуванні житлового будівництва, будівництві житла, отримують або мають намір отримувати житлово-комунальні послуги, послуги з управління будинком.

4. Житловий фонд України — це сукупність квартир (кімнат) і житлових будинків на території України, призначених для проживання громадян.

Залежно від суб'єктів права власності житловий фонд поділяється на:

- приватний житловий фонд — житло, власником якого є фізичні особи або юридичні особи приватного права;
- державний житловий фонд — житло, власником якого є держава;
- комунальний житловий фонд — житло, власником якого є територіальна громада.

Залежно від цільового використання житловий фонд поділяється на:

- житловий фонд загального призначення — житло, яке використовують громадяни-власники для особистого проживання чи проживання інших осіб, а також юридичні та фізичні особи, територіальна громада, держава для проживання громадян на підставі цивільних або трудових договорів;

– житловий фонд соціального призначення — житло, що надається громадянам, які відповідно до закону потребують соціального захисту, на підставі договору соціального найму житла, договору безоплатного користування житлом (позички), а також договору про надання соціальної послуги;

– житловий фонд спеціального призначення — житло, яке належить на праві власності державі або територіальній громаді та надається окремим категоріям працівників, військовослужбовцям, а також студентам державних і комунальних навчальних закладів на підставі договору найму (позички) житла (службового житла).

5. Житловий фонд загального призначення може перебувати у приватній, державній і комунальній власності.

До державного і комунального житлового фонду загального призначення належить житло, яке не було приватизоване.

У комунальній власності може знаходитися житло, набуте у власність територіальною громадою з метою надання його у найом громадянам, які належать до територіальної громади.

Житловий фонд загального призначення, який належить на праві власності територіальній громаді, громадянам і юридичним особам, може використовуватися власниками як для отримання прибутку, так і без такої цілі.

До житлового фонду соціального призначення належить:

- соціальне житло, призначене для постійного проживання;
- соціальне житло, призначене для тимчасового проживання;
- соціальне житло, призначене для соціального обслуговування громадян.

Категорії громадян, які мають право на отримання житла у фонді соціального призначення, визначаються законом.

Органи місцевого самоврядування мають право додатково до переліку осіб, які мають право на отримання житла у фонді соціального призначення, визначеному у законі, встановлювати категорії громадян, яким надається житло у комунальному житловому фонду соціального призначення.

Соціальне житло, призначене для постійного проживання, — житло, яке надається громадянам, які перебувають на соціальному квартирному обліку, на підставі безстрокового договору найму соціального житла без обмеження.

Соціальне житло, призначене для тимчасового проживання, — житло, яке надається окремим категоріям громадян для тимчасового проживання у разі

знищення житла, в якому проживав громадянин, перебування житла в аварійному стані, що загрожує життю або здоров'ю, біженцям, а також іншим категоріям громадян, перелік яких встановлюється законами або рішеннями органів місцевого самоврядування на підставі строкового договору соціального найму житла або позички.

Соціальне житло, призначене для соціального обслуговування громадян, — житло, розташоване в будинках, в яких надають соціальні послуги літнім громадянам, інвалідам, бідним і бездомним на підставі договору про надання соціальної послуги.

До соціального житла, призначеного для соціального обслуговування громадян, належать спеціалізовані будинки для постійного й тимчасового проживання інвалідів, літніх людей, бідних і безпритульних, а також інших осіб встановлених законом.

Відповідно до ст. 379 Цивільного кодексу України, житлом визнають ті об'єкти нерухомості, які призначені та придатні для постійного проживання. Тобто ознаки, які виділяє Цивільний кодекс, мають суто технічний характер. Спеціалізовані будинки для бідних і безпритульних — це установа соціального обслуговування, яка створюється з метою безоплатного забезпечення громадян без визначеного місця проживання тимчасовим житлом, їжею, передбаченою законодавством грошовою, медичною, правовою, соціальною, психологічною й побутовою допомогою, а також сприяння таким громадянам у встановленні особи, відновленні документів, паспортизації та працевлаштуванні. Отже, метою таких установ є не лише надання фізичній особі права на проживання у приміщеннях, які пристосовані для постійного проживання і можуть визнаватися житлом, а насамперед соціальне обслуговування. Таке саме призначення мають соціальні гуртожитки для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, соціальний готель. Метою проживання у таких установах є отримання соціальних послуг, а не лише задоволення потреби у житлі.

Соціальні послуги — це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя (ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги»). Отже, головною метою такої послуги є надання допомоги особам, які самостійно не можуть задовольнити ті чи інші потреби. Тому відносини, які складаються між соціальною установою та особою щодо користування житлом, не можна визнати цивільно-правовими,

заснованими на договорі найму житла чи позички, хоча б тому, що особи, які проживають у таких установах, не можуть бути позбавлені права на проживання в них і виселені.

Потрібно чітко виділити два види правових відносин: відносини щодо користування житлом як особливим об'єктом цивільних прав і відносини з надання соціальних послуг щодо проживання у соціальних установах фізичних осіб, які за своїм майновим станом не можуть його наймати чи набувати у власність житло. Таке розмежування стане підставою для виділення у системі цивільного законодавства окремої групи нормативних актів, які регулюють відносини щодо володіння, користування, розпорядження житлом, а також виділення такої галузі права, як право соціального забезпечення, відносин щодо надання соціальних послуг із проживання малозабезпеченим особам.

Слід зазначити, що включення до житлового фонду деяких видів соціальних установ вже закріплено у законодавстві інших країн.

Так, відповідно до ст. 96 Житлового кодексу Російської Федерації, до житлового фонду відносяться житлові приміщення у будинках соціального обслуговування населення (інвалідів, літніх людей, дітей сиріт та інших осіб, які потребують соціальної допомоги). Такі підходи встановлені також Республікою Білорусь (ст. 99 Житлового кодексу).

Водночас на сьогодні є необхідність задоволення житловий потреб не лише громадян, які можуть чекати у черзі на отримання соціального житла десятки років, а тих, які не мають ніякого житла, а також не мають постійного доходу та без додержання тих норм площі житла, яка встановлюється Законом України «Про житловий фонд соціального призначення».

Тому постає питання про необхідність приведення Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» до реалій сучасного життя, зокрема, це стосується можливості створення такого виду соціального житла, як житло, призначене для тимчасового проживання, яке буде надаватися окремим категоріям громадян для тимчасового проживання в разі знищення житла, в якому проживав громадянин, перебування житла в аварійному стані, що загрожує життю або здоров'ю, біженцям, а також іншим категоріям громадян, перелік яких встановлюється законами або рішеннями органів місцевого самоврядування на підставі договору соціального найму житла або позички.

6. Житловий фонд спеціального призначення створюється з метою забезпечення публічних інтересів держави чи територіальної громади.

Категорії громадян, які мають право на отримання житла у державному житловому фонді спеціального призначення, встановлюються законом, а у комунальному житловому фонді спеціального призначення — органами місцевого самоврядування.

Житло у державному і комунальному житловому фонді спеціального призначення використовують лише для проживання окремих категорій працівників, військовослужбовців, встановлених законом або рішенням органів місцевого самоврядування, а також студентів, які навчаються у державних і комунальних навчальних закладах.

Житло у державному і комунальному житловому фонді спеціального призначення не може використовуватися для проживання осіб, які припинили трудові відносини, навчання, військову службу або членів їх сімей. Окремим категоріям таких осіб, перелік яких встановлюється законом або рішеннями органів місцевої влади, можуть надаватися адресні субсидії (цільову фінансову допомогу) з державного чи місцевого бюджету на будівництво або придбання житла у власність чи найом.

Житло, яке перебуває у господарському віданні або оперативному управлінні державних і комунальних підприємств, установ та організацій, які не підлягають приватизації, а також господарських товариств (частки та акції яких належать державі), надається працівникам (військовослужбовцям) лише на підставі договору найму службового житла.

7. Держава і територіальна громада створюють правові, організаційні та економічні умови набуття житла у власність громадянами шляхом:

- сприяння забудовникам (замовникам) щодо будівництва житла, яке матиме невисоку вартість;
- визначення державних і місцевих соціальних стандартів вартості доступного житла для набуття його у власність чи найм громадянами, які потребують поліпшення житлових умов;
- розвитку фінансових механізмів придбання житла й залучення коштів населення для здійснення капітального ремонту, у тому числі шляхом запровадження житлових будівельно-оощадних інститутів;
- придбання громадянами у власність доступного житла у приватному житловому фонді шляхом надання громадянам, які перебувають на обліку осіб, котрі потребують поліпшення житлових умов, з використанням власних коштів, у визначеному законом порядку державної підтримки (адресних субсидій чи

іпотечних кредитів для будівництва або придбання у власність житла та/або земельних ділянок для будівництва житла);

– передачі у приватну власність житла, яке включене до житлових фондів соціального чи спеціального призначення, розташованого у житлових будинках, в яких знаходиться житло приватного житлового фонду. Порядок відчуження такого житла встановлюється законом. З метою стимулювання виникнення ефективного власника житла та управління приватним житловим фондом законом встановлюються граничні терміни приватизації державного і комунального житлового фонду.

У порядку, визначеному законом, органи місцевого самоврядування ведуть облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і мають наміри:

- набути у власність земельну ділянку для будівництва житла;
- придбати житло у власність;
- отримати адресні субсидії, кредити, позики з місцевого бюджету на придбання у власність земельної ділянки для будівництва житла чи придбання у власність житла;
- вступити у члени ЖБК, товариств забудовників, інших юридичних осіб, метою яких є будівництво і придбання у власність житла.

8. Держава може бути власником спеціального житлового фонду і соціального житла, призначеного для соціального обслуговування громадян.

Держава створює умови для поетапної передачі у комунальну власність:

– житла загального призначення, в якому проживають наймачі та яке перебуває у господарському віданні або оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій, що не підлягають приватизації, а також господарських товариств, частки та акції яких належать державі;

– житла соціального призначення, крім соціального житла, призначеного для соціального обслуговування громадян.

Держава не може використовувати житло для отримання прибутку.

Житло, яке перебуває у господарському віданні або оперативному управлінні державних підприємств, установ та організацій, а також господарських товариств (частки та акції яких належать державі), в якому не проживають наймачі, переводиться до спеціального житлового фонду і може використовуватися лише для укладення договору найму службового житла.

9. Територіальна громада може бути власником житла загального, соціального і спеціального призначення.

Соціальне житло, призначене для постійного проживання, може перебувати лише у комунальній власності.

Плата за найом житла, яке знаходиться у комунальному житловому фонду загального призначення, не може бути вищою за визначені місцеві соціальні стандарти.

Порядок і умови надання комунального житла, що належить до житлового фонду загального призначення, встановлюється законом.

Комунальне житло загального призначення не може використовуватися для укладення договорів найму службового житла, договору найму соціального житла, договору надання соціальних послуг.

Органи місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом, мають право приймати рішення щодо включення гуртожитків для проживання сімей у житловий фонд загального призначення, а гуртожитків, призначених для проживання одиноких осіб, лише у житловий фонд соціального призначення.

Житло, що є власністю територіальної громади, може використовуватися для отримання прибутку лише в разі його використання для передачі у найом громадянам, які не мають фінансових можливостей побудувати чи придбати у власність житло.

10. Для стимулювання розвитку житлового будівництва держава має забезпечити:

- формування системи територіального планування, створення умов для розроблення правил землекористування і забудови, містобудівної документації для житлового будівництва;

- першочергове надання земельних ділянок у власність або оренду товариствам забудовників, ЖБК, членами яких є особи, які перебувають на обліку громадян, котрі потребують поліпшення житлових умов, а також громадянам, які потребують поліпшення житлових умов і перебувають на відповідному обліку;

- встановлення законом порядку державної реєстрації прав осіб на забудову і набуття права власності на житло;

- створення умов для залучення кредитних коштів і приватних інвестицій для розвитку комунальної інфраструктури на місцях існуючої й перспективної житлової забудови;

- створення умов для комплексної забудови територій, реконструкції і оновлення кварталів забудови з дотриманням прав та інтересів власників житла;
- спрощення процедур і зменшення термінів передачі у власність земельних ділянок, призначених для житлової забудови, оформлення дозволів на виконання будівельних робіт та узгодження проектної документації;
- застосування високоякісних сучасних технологій, використання прогресивних будівельних матеріалів і конструкцій в житловому будівництві з орієнтацією на енерго- та ресурсозберігаючі екологічно чисті матеріали та сприяння їх доступності широкому колу громадян.

Незалежно від того, який договір є підставою виникнення права власності на житло (інвестиційний договір або договір на довірче управління коштами довірителів фінансовими установами), головним є закріплення прав інвесторів на набуття права власності на житло через систему реєстрації не фінансовою установою, яка є управителем інвестиційних коштів, а державним органом. Зокрема, у державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обмежень потрібно реєструвати права забудовника (замовника) на будівництво житлового будинку, право інвестора на отримання у власність житла у будинку, який буде забудовник. Реєстрацію прав інвестора на отримання у власність житла, яке буде забудовник, фактично можна вважати обтяженням прав забудовника як особи, яка володіє земельною ділянкою на праві власності чи оренди та має право на набуття права власності на житловий будинок, який будується на цій земельній ділянці.

З метою захисту прав інвесторів і забудовників необхідно провадити у порядку, визначеному законом про державну реєстрацію права забудовників та інвесторів на набуття у власність житла, передачі та застави цього майнового права.

11. Важливим сегментом, який має бути розглянуто при формуванні нової житлової політики України, є ринок житлово-комунальних послуг. Цінність житла для людини і досягнення нею задоволеності умовами свого проживання неможливо забезпечити без побудови ефективної моделі житлово-комунального обслуговування населення із запровадженням двох опцій (на вибір): продаж товарів (комунальних ресурсів) або надання послуг багатоквартирним будинкам як єдиним інженерним об'єктам чи окремим квартирам. Перше, очевидно, буде більш оптимальним й менш витратним і для суб'єктів господарювання на цьому ринку, і для споживачів.

12. Ринок житлово-комунальних послуг, як і будь-який ринок, оперує поняттями «товар» і «послуга», які мають різну економічну сутність.

Нерозуміння цієї сутності призводить до плутанини у визначенні товарів і послуг, що виробляються/надаються суб'єктами у житлово-комунальній сфері і, відповідно, до проблем врегулювання відносин між суб'єктами ринку. Невизначеність термінології перешкоджає формуванню ефективної тарифної політики у цій сфері та не забезпечує захист прав споживачів житлово-комунальних послуг. З огляду на зазначене визначення товарів, якими оперують суб'єкти у житлово-комунальній сфері, потребує удосконалення в частині приведення у відповідність один з одним термінів, що визначаються різними актами законодавства, а також видalenня тих термінів, використання яких не має сенсу, уточнення окремих термінів.

13. Жодна з комунальних послуг, визначених Законом України «Про житлово-комунальні послуги» (крім послуги з вивезення побутових відходів, яка одночасно відноситься до двох категорій — «комунальні послуги» та «послуги з утримання будинків, споруд та прибудинкових територій»), не має визначення ні у цьому законі, ні в законодавстві України в цілому. Нагальною є потреба удосконалення чинного законодавства у житлово-комунальній сфері у частині визначення видів діяльності та послуг на відповідних ринках.

14. Комунальні послуги, визначені Законом України «Про житлово-комунальні послуги», не збігаються з тими послугами, які підлягають регулюванню Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, і не відносяться до сфери природних монополій та суміжних ринків, визначених Законом України «Про природні монополії». З огляду на зазначене необхідно або повністю переглянути класифікацію житлово-комунальних послуг за їх функціональним призначенням і визначення комунальних послуг у Законі України «Про житлово-комунальні послуги» і, відповідно, у всіх інших актах законодавства, що містять посилання на такі послуги, або убрати посилання «комунальні послуги» та «сферу комунальних послуг» у Законі України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг». Останнє вимагатиме зміни назви Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг.

15. Потребує перегляду передбачена Законом України «Про житлово-комунальні послуги» класифікація житлово-комунальних послуг залежно від порядку затвердження цін/тарифів на них. До першої групи слід віднести послуги, тарифи на які встановлюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, до другої групи — послуги, які на сьогодні штучно монополізовані, до третьої — ті, що є конкурентними і ціни на які визначаються на ринкових засадах. У процесі розвитку і

реформування ЖКГ друга група послуг за цією класифікацією має поступово звужуватися, третя — розширюватися та у певний період може поглинути усі послуги, які не відносяться до першої групи.

16. Значні проблеми обумовлює відсутність чіткого законодавчого розмежування компетенції центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері управління й регулювання, координації їх дій. Відповідні питання потребують удосконалення шляхом внесення змін до законодавства.

17. Незважаючи на те що Законами України «Про ціни та ціноутворення», «Про житлово-комунальні послуги», «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», «Про теплопостачання», «Про питну воду та питне водопостачання» передбачено обов'язок органу, що встановив економічно необґрунтовані тарифи, відшкодувати відповідні збитки суб'єкту господарювання, законодавством не визначено порядок здійснення такого відшкодування. Крім того, всупереч цьому положенню Законом України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» передбачено повноваження Кабінету Міністрів України затверджувати положення встановлення цін (тарифів) з відхиленням від економічно обґрунтованого рівня. Зазначене свідчить про відсутність гарантій повернення вкладених у модернізацію інвестицій. За таких умов держава і суб'єкти господарювання, що працюють у житлово-комунальній сфері, не будуть вкладати інвестиції у виробництво та реалізацію проектів з технічної модернізації й енергозбереження комунальної інфраструктури, оновлення житлового фонду країни, зменшення енергоємності виробництва та підвищення якості житлово-комунальних послуг.

18. Необхідно також визначитися з єдиним підходом у сфері житлово-комунальних послуг щодо засобів і механізмів стимулування енергозбереження. На сьогодні різними законами, що регулюють діяльність у цій сфері, визначені різні підходи до такого стимулування. На нашу думку, з огляду на важливість енергозбереження у житлово-комунальній сфері потрібно ухвалити окремий закон, що регулює питання стимулування енергозбереження, або включити окремий розділ з цього питання у Закон України «Про житлово-комунальні послуги». Також нагальним є ухвалення Закону України «Про енергоефективність будівель».

19. Забезпечення соціальної допомоги нужденним верстам населення на оплату житла і житлово-комунальних послуг є важливою складовою реформування відносин на ринку житла і житлово-комунальних послуг, особливо в умовах приведення тарифів до економічно обґрунтованого рівня.

20. Задля підтримки громадян щодо оплати ними житлово-комунальних послуг в Україні одночасно діють житлові субсидії та соціальні пільги. Соціальні пільги надзвичайно поширені в Україні, їх використовує майже половина населення України. Паралельне існування системи пільг і субсидій не дає змоги оцінити, кому саме і у яких обсягах надається допомога на часткове відшкодування вартості житлово-комунальних послуг. Крім того, це збільшує вартість адміністрування програм, які фактично виконують однакові функції. Негативним наслідком такого стану справ є збереження у великої частини населення патерналістських настанов і споживацьких настроїв, що призводить до відсутності стимулів для енергозбереження у житлово-комунальній сфері.

21. Фактично система пільг в Україні спрямована на вирішення двох принципово різних завдань: з одного боку — підтримка соціально вразливих верств населення, з іншого — надання привілеїв деяким категоріям громадян. Частина пільг належить до категорії соціального захисту населення, оскільки надається відповідно до соціального статусу громадян; значна частина пільг залишається привілеєм певних професій, а не інструментом соціального захисту.

22. Дослідження українських науковців довели, що вплив системи житлових субсидій на розвиток соціальних процесів має нейтральний характер. Вони практично не впливають на зменшення нерівності в розподілі доходів у суспільстві, на зменшення масштабів бідності в країні. Головною проблемою існуючої системи житлових субсидій залишається несправедливість у їх наданні, яка полягає в низькому рівні охоплення субсидіями бідного населення та надання цього виду соціальної допомоги особам, які її не потребують.

23. Одне із проблемних питань, що перешкоджає оптимізації системи житлових субсидій, є існуюча система тарифоутворення на житлово-комунальні послуги. Невідповідність тарифів вартості житлово-комунальних послуг призводить до нераціонального використання коштів державного бюджету на підтримку вразливих груп населення внаслідок непродуктивних видатків на датування тарифів на газ для населення і підприємств комунальної теплоенергетики, погашення різниці в тарифах на житлово-комунальні послуги.

24. До інших проблем функціонування існуючої системи житлових субсидій слід віднести: високу вартість адміністрування соціальної допомоги і житлових субсидій, недоліки в організації управління й контролю, недосконалість методологічного забезпечення, недоліки у інформаційному забезпеченні.

25. Головними напрямами удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування ефективної системи житлових субсидій маютьстати:

- закрілення на законодавчому рівні поступової заміни пільг на житлово-комунальні послуги адресними субсидіями;
- створення нормативної бази, що забезпечує спрямування соціальної допомоги у вигляді житлових субсидій на найбідніші верстви населення;
- забезпечення обліку отримувачів житлових пільг і субсидій в рамках створення єдиного реєстру отримувачів соціальної допомоги
- нормативне забезпечення постійно діючого моніторингу соціальної допомоги.

26. Одним з важливіших напрямів реформування системи соціальної допомоги в Україні є перехід до надання пільг у грошовій формі. Надання грошової допомоги замість пільг з оплати за житлово-комунальні послуги є надзвичайно привабливим з погляду енерго- та ресурсозбереження, формування у населення економічно та екологічно розумної поведінки.

ДЛЯ ЗАМІТОК

Монографія

I.М. Кучеренко, О.Ю. Кучеренко, І.В. Запатріна

ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: СУЧАСНІСТЬ І МАЙБУТНЄ

Книга може бути використана представниками публічної влади, науковцями та інститутами громадянського суспільства як науково-практичний інструментарій під час формування житлової політики України та удосконалення законодавства на ринку житла та його обслуговування, а також студентами та аспірантами, які спеціалізуються на питаннях житлового законодавства та законодавства, що регулює діяльність у житлово-комунальній сфері.

Керівник видавничих проектів – М.Чорний

Дизайн обкладинки – М.Борісов

Верстка – О.Бабіч, О.Михолат

Підп. до друку 03.09.12 Формат 60x84. Папір офсет №1

Гарнітура Times. Друк офсет. Умовн. Друк арк. 19

Наклад 1000 прим. Замовлення № 24 – 089

Видавничий центр спілки власників житла України

Вул. Грушевського, 34/1, м. Київ, 01021

Тел./факс (044) 253-38-31 www.svju.jitlo.org

e-mail: spvju@ukr.net