

ПРОБЛЕМИ ТА СУДЖЕННЯ

УДК: 342.34

Н. Мішина,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права
Одеської національної юридичної академії

САМООРГАНІЗАЦІЯ НАСЕЛЕННЯ У БАГАТОКВАРТИРНИХ БУДИНКАХ

Питання самоорганізації на рівні багатоквартирних будинків є актуальним для більшої частини населення України — для усіх, хто мешкає у таких будинках. Охайні, добре озеленені і освітлені двори, чисті та безпечні під'їзди, відсутність проблем з будинковими комунікаціями, підвалами, дахом, якість комунальних послуг, — усі ці питання є нагальними для нормального комфортного життя. На жаль, у мешканців більшості багатоквартирних будинків існує багато проблем різного рівня ускладненості, які потребують якнайшвидшого вирішення. Два можливі шляхи, за допомогою яких мешканці мають можливість покращити своє становище, самоорганізувавшись на рівні будинку, — це домові комітети, які за своєю правовою природою є органами самоорганізації населення (далі — органи СОН) і кондомініуми, які в Україні отримали офіційну назву «об'єднання співвласників багатоквартирних будинків» (далі — ОСББ).

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, дозволяє зазначити, що більшість науковців вивчає або окремо органи СОН, або окремо ОСББ (розгляд ОСББ найчастіше ведеться паралельно із житлово-будівельними кооперативами). На сучасному етапі існує три дисертаційних дослідження правового статусу органів СОН (О. С. Орловського, Д. В. Кольцової і О. Г. Остапенко) і лише одне дослідження, в якому автор звертається до проблем системи управління проектами реформування і розвитку житлово-будівельних ко-

перативів та ОСББ, — це виконана у Харківському державному технічному університеті будівництва і архітектури дисертація на здобуття ступеня кандидата технічних наук В. О. Гаєвської. Як влучно зазначив на конференції, присвяченій проблемам органів СОН, Є. Мальцев, голова Всеукраїнської громадської організації «Союз власників житла України», до складу якої входять ОСББ і житлово-будівельні кооперативи, «на жаль, займаючись практично одним і тим самим, ми за багато років не прийшли до того, щоб вирішувати певні проблеми спільно. Ви «орете» це поле уздовж, а ми — поперек!» [1, 24]. У статті автор також спирається на ідеї практиків, зокрема А. Ковальчук, О. Реви, Г. Бощенко і інших.

Саме практики на науково-практичних конференціях часто пропонують або скасувати домові комітети як такі, що фактично дублюють ОСББ, або поєднати домові комітети із ОСББ, запровадивши замість цих двох організаційно-правових форм самоорганізації населення одну, яка б на рівні будинку поєднувала переваги органів СОН та ОСББ. Ціллю статті є обґрунтування того, що пропозиція скасування домових комітетів як «низової ланки» у системі органів СОН з метою інтегрування їх в ОСББ є хибною для подальшого розвитку руху самоорганізації населення в Україні.

Якщо розмірковувати у напрямку зменшення кількості організаційно-правових форм, їхньої уніфікації, тоді (за аналогією) навіщо у цивільному праві потрібно п'ять видів господарських товариств (акціонерні товариства, това-

риства з обмеженою відповідальністю, товариства з додатковою відповідальністю, повні і командитні товариства)? Кожна організаційно-правова форма, і організаційно-правові форми територіальної самоорганізації населення не є виключенням, створюється для того, щоб задовольняти певну потребу, яка може виникнути у суспільстві. Органи СОН, відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення», — це будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів. Вони є представницькими органами, до основних завдань яких належить: 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [2]. ОСББ ж є юридичною особою, яка створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна. Метою створення ОСББ за законодавством є забезпечення і захист прав його членів та дотримання їхніх обов'язків, належного утримання та використання неподільного і загального майна, забезпечення своєчасного надходження коштів для сплати всіх платежів, передбачених законодавством та статутними документами [3].

Таким чином, якщо для мешканців будинку головним є подбати про належне користування майном, власниками та співвласниками якого вони є (квартир, допоміжних приміщень, технічного обладнання і конструктивних елементів багатоквартирного будинку), а також контролювати використання земельної ділянки, яка входить до складу житлового (цілісного майнового) комплексу, — доречним буде створення ОСББ. ОСББ веде господарську діяльність, в першу чергу з утримання житлового комплексу, і є суб'єктом цивільного права. Якщо ж турботу мешканців викликають

питання, не пов'язані із експлуатацією житлового комплексу власниками і співвласниками, їхнім вибором стане домовий комітет. Домові комітети є одним із різновидів органів СОН, які входять до системи місцевого самоврядування, за чинним законодавством не мають право вести господарську діяльність. Вони вирішують проблеми мешканців будинку, об'єднуючи для цього переважно не матеріальні ресурси, а самих мешканців (громадський контроль у сфері житлово-комунального господарства, проведення суботників для прибирання будинку, двору, парків тощо), та/або лобюючи інтереси будинку на різних рівнях. Або ж домовий комітет можна утворити, якщо значна частина мешканців будинку проти створення ОСББ, або у гуртожитках, де мешканці не мають прав власності на житловий комплекс і тому не можуть створити ОСББ, або у «проблемних» домах, де або мала кількість квартир, або багато тих, хто має пільги на оплату комунальних послуг, і тому ОСББ буде нерентабельним (за даними дослідників, «технічний стан житлового фонду характеризується високим ступенем зносу (до 80%)», і тому більшість ОСББ є збитковими» [4, 1]).

Цю різницю між домовими комітетами та ОСББ підкреслюють і статті відповідних законів, присвячених законодавству про органи СОН та про ОСББ:

— органи СОН діють на підставі Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, рішень відповідних органів місцевого самоврядування, рішень місцевого референдуму, статутів територіальних громад, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, виданих у межах своїх повноважень, положень про органи самоорганізації населення, рішень зборів (конференцій) жителів за місцем проживання, які їх обрали (стаття 4 Закону «Про органи СОН»);

— діяльність ОСББ регулюється Цивільним, Житловим та Земельним кодексами України, іншими норма-

тивно-правовими актами та статутом об'єднання, асоціації (ст. 3 Закону «Про ОСББ»).

Таким чином мешканці, при виникненні бажання самоорганізуватися в межах будинку, повинні чітко проаналізувати, для вирішення яких питань вони це роблять, і тільки на основі цього зробити висновок про доцільність створення або ОСББ, або домового комітету, або і ОСББ і домового комітету одночасно (законодавство не забороняє наявність в одному будинку домового комітету і ОСББ).

Крім того, слід зважити і на можливі «підводні камені» процесів створення домового комітету чи ОСББ. Якщо при створенні домового комітету головною проблемою може стати політична причина — негативне ставлення місцевої влади до органів СОН і, як наслідок, — відсутність ентузіазму, коли йдеться про їхню реєстрацію (наприклад, у Києві останнє рішення про надання дозволу на створення органу СОН датується 6 грудня 2007 року, цим рішенням було надано дозвіл на створення органу самоорганізації населення «Будинковий комітет «Вулиця Академіка Корольова, 9а» [5]), то при створенні ОСББ основна проблема — суто економічна. Відповідно до законодавства, при передачі будинку на баланс ОСББ повинен бути здійснений його капітальний ремонт, але ця норма є утрудненою для виконання (наприклад, станом на грудень 2008 року в Одесі жодного випадку проведення цього ремонту не зафіксовано). Цікавим є приклад міста Краматорськ, де органи місцевого самоврядування «вирішили спочатку привести будинок у належний стан (провели капітальний ремонт і благоустрій), а потім спробували створити візцево-показний ОСББ. Однак мешканці відмовились, мотивуючи відмову тим, що у них і так все добре. Навіщо ж у такому випадку брати на себе відповідальність з управління і експлуатації будинку?» [6, 77].

Існуючи приклади управління багатоквартирними будинками житлово-будівельними кооперативами та

кондомініумами (ОСББ) викликають ентузіазм у органів місцевого самоврядування, багато з яких проводять соціальні рекламні кампанії, закликаючи мешканців створювати ОСББ, прагнучи перекласти піклування про старі, ветхі будівлі на власників квартир, — адже сприяння створенню ОСББ і реєстрація таких об'єднань належить, разом із іншими повноваженнями у галузі житлово-комунального господарства, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [7].

Що ж до мешканців багатоквартирних будинків — споживачів послуг, то їхні відгуки різноманітні — від повного задоволення до жорстокої критики. Ось як практики руху самоорганізації населення за територіальною ознакою окреслюють основні проблеми, які виникають у ОСББ:

А. Ковальчук (Феодосія): в ОСББ «усі витрати на утримання житла, включаючи капітальний ремонт, лягають на плечі самих мешканців. Чи можуть осилити ці витрати жителі старих багатопверхових будинків («хрущовок»), у яких потребують заміни практично усі комунікаційні системи і фундаментальні конструкції?»; досвід феодосійських ОСББ виявив труднощі із накопиченням і реалізацією фонду капітального ремонту і основних засобів (із-за інфляції тощо); розмір квартплати збільшується також із-за нової системи управління кондомініумів через управляючих (управдомів) [8, 91];

Г. Бощенко (Одеса): «Я неодноразово скликала загальні збори з утворення кондомініумів, однак питання упиралося у недостатність грамотних кадрів, які могли б керувати будинками, а також у відсутність приміщень для прийняття мешканців. Механізм впливу на злісних неплатників і боржників також відсутній. Крім того, є будинки, у яких проживає така велика кількість мешканців, які користуються пільгами, що ОСББ у таких будинках буде нерентабельним. Кондомініуми також не можуть «втягнути» існуючу заборгованість мешканців за сплату житлово-комунальних послуг» [9, 86];

А. Рева (Вінниця) іронічно, проте досить влучно зауважує: ««ОСББізація», яка почалась у нас в країні, дуже мені нагадує кампанію по колективізації. Вже навіть терміни встановлені: до 2011 року всі будинки перейдуть до ОСББ», і висловлює стурбованість щодо того, що у разі створення ОСББ у його власність переходить і сам будинок, і відповідна земельна ділянка. Він попереджає: «Ми створюємо ОСББ, народ голосує, місто віддає їм будинок, земельну ділянку. А через три роки ця компанія збанкрутує, а народ побіжить до влади. Що далі: реприватизацію проводити? Назад цей будинок забирати? Тому потрібен плавний перехідний період, треба привчати людей до участі в управлінні будинком, починаючи з того, що вони контролюють виконання робіт тією же самою обслуговуючою організацією. І тоді надавати їм більше повноважень. А через декілька років передавати їм будинок у власність, але після проведення капітального ремонту (чого зовсім не робиться)» [10, 73].

Зауваження щодо ймовірної неплатоспроможності на сучасному етапі більше стосується ОСББ, — адже органи СОН поки що не мають права вести господарську діяльність. Але, проект Закону «Про органи самоорганізації населення», який розглядається у першому читанні, передбачає надання цим комітетам такого права. А отже, з огляду на те, що Закон «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» взагалі не передбачає механізму банкрутства ані домових комітетів (і органів СОН взагалі), ані ОСББ [11], було б доцільним його розробити. З одного боку, відсутність механізму відповідальності і банкрутства може бути використана ОСББ (і у майбутньому — органами СОН) у власних інтересах, тобто вони можуть тягнути із погашенням заборгованості досить довго, будучи чітко впевнені, що правових засобів впливу на них у кредиторів немає, відібрати майно вони не мають права. Прикладом за аналогією може служити випуск облігацій місцевих позик міськими радами. Так, у лютому 1997 року

Одеська міська рада прийняла рішення про випуск облігацій міської позики на суму 61 мільйон гривень із доходністю 50% річних та із строком погашення 1 рік. Але позика була погашена тільки у серпні 2008 року [12]. Протягом майже 10 років кредиторам — власникам облігацій залишалося сподіватися тільки на те, що рада вживатиме адекватні, справедливі і своєчасні заходи із погашення заборгованості, — адже правових шляхів вирішення проблеми взагалі не існувало.

Але ці переваги виникають, коли йдеться про ремонтні роботи або про надання послуг, що не належать до житлово-комунальних. Порушення строків виконання грошових зобов'язань у сфері надання житлово-комунальних послуг викликає справедливую реакцію постачальника — припинення надання послуг, адже така технічна можливість у нього є. І у такому випадку проблема стає катастрофою. Аналогічна ситуація виникла у місті Миколаїв у 2007 року, — мешканці кількох багатоквартирних будинків піддалися на уговори шахрайки, яка пообіцяла їм домовитися про надання послуг з опалювання квартир за менші кошти, але якщо вони оплатять ці послуги наперед, гроші організації — поставщику послуг не передала, і повертати їх відмовляється. Оскільки легально «посередник» не працює і цінного майна не має, а живе на державну допомогу, яка надається її дітям, стягнути передані їй гроші немає можливості. Опалювання у будинках відсутнє, більшість мешканців відмовляється оплачувати цю послугу ще раз або не має такої можливості, а до вирішення проблеми підключилась Миколаївська міська рада.

Для вирішення проблемних питань Закон «Про ОСББ» надає цим юридичним особам право об'єднуватися в асоціації (на жаль, у Законі «Про органи самоорганізації населення» норми, які б регулювали правовий статус асоціацій органів СОН відсутні). Але досить часто декілька ОСББ, або житлово-комунальних кооперативів, надають перевагу об'єднанню не в асоціацію ОСББ,

а у дворовий, вуличний комітет, у комітет мікрорайону тощо, тобто в орган СОН. Прикладом є комітет мікрорайону «Русанівка» в Дніпровському районі міста Києва, однією з причин створення якого у 2007 році стало «бажання русанівців захистити свій мікрорайон від ненажерливих забудовників. Ініціаторами виступили мешканці, які проживають в будинках житлово-комунальних кооперативів і мають досвід життя в умовах своєрідного самоврядування» [13].

Отже, об'єднання декількох ОСББ у рамках органу СОН може стати корисним для вирішення проблемних питань населення. Яких саме? Відповідь на це запитання надає Є. Мальцев: «Що ми можемо вирішити спільно? Головне питання — це використання прибудинкових територій. Це закріплення прибудинкових територій за житлово-будівельними кооперативами і об'єднаннями співвласників багатоквартирних будинків. А вирішити це без органів СОН неможливо, тому що не можна навести порядок біля одного будинку, якщо поруч, у домах місцевих рад, буде безлад... Тому я вважаю, що одним з пріоритетних завдань... повинно бути закріплення прибудинкових територій і взяття їх під жорсткий контроль громадськості. Щоб там не розміщували «наливайки», не ставили ігрові автомати, щоб не торгували наркотиками і т.ін.» [1, 24–25].

Підсумовуючи, зазначимо, що на сучасному етапі мешканці багатоквартирних будинків для захисту своїх прав мають можливість, самоорганізувавшись, створити або ОСББ, або домовий комітет. Існує думка про те, що ці дві організаційно-правові форми територіальної самоорганізації населення слід об'єднати в одну, — ОСББ, скасувавши домові комітети. У статті автор доводить, що домові комітети і ОСББ задовольняють настільки різні потреби, що їхнє поєднання не буде сприяти розвитку руху самоорганізації населення за територіальною ознакою. Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у доцільності розгляду органів СОН і ОСББ у рамках порівняльно-правового аналізу, що

дозволить виявити спільні для них проблеми і звернути на них увагу теоретиків і практиків (наприклад, відсутність механізму відповідальності за власними зобов'язаннями, що є сьогоденною необхідністю для ОСББ та перспективою для органів СОН).

Ключові слова: самоорганізація населення, органи самоорганізації населення, будинкові комітети, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

У статті проведено порівняльно-правовий аналіз двох організаційно-правових форм самоорганізації населення на рівні багатоквартирних будинків — будинкових комітетів і об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Автор доводить, що, незважаючи на наявність пропозицій уніфікувати ці форми, існування обох є доцільним, в тому числі для виявлення проблем кожної форми і пошуку шляхів для подальшого реформування з метою підвищення їхньої ефективності.

The article contains legal comparative analysis of two forms of the organization of population on the level of the multi-flat house — the house committees and the condominiums. Author states that though there are proposals to combine these two forms in one both of them have unique features and are useful in different cases. The author proposes to combine the pluses of both forms in order to enrich both of them.

Література

1. Мальцев Е. Объединения собственников жилья и органы самоорганизации населения: механизмы сотрудничества для улучшения условий жизни жителей // Сборник материалов Второй всеукраинской научно-практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3–4 марта 2007 г. / Под ред. В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. — О., 2007. — С. 23–25.

2. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.

3. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29 листопада 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 10. — Ст. 78.

4. Гаєвська В. О. Система управління проектами реформування і розвитку житлово-будівельних кооперативів та об'єднань співвласників багатоквартирних будинків: Автореф. дис. ... канд. техн. наук / Харк. держ. техн. ун-т буд-ва та архіт. — Х., 2006. — 22 с.

5. Про дозвіл на створення органу самоорганізації населення «Будинковий комітет «Вулиця Академіка Корольова, 9а»: Рішення Київської міської ради від 6 грудня 2007 року // Режим доступу: <http://kmr.ligazakon.ua>.

6. Бобович Р. Самоуправление начинается с подъезда // Муниципальная власть. — 2002. — № 3-4. — С. 75-77.

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

8. Ковальчук А. Информированный потребитель — надежный партнер поставщика

жилищно-коммунальных услуг // Сборник материалов Третьей всеукраинской научно-практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Качественные жилищно-коммунальные услуги — общее дело власти и громады». Одесса, 17-18 сентября 2007 г. / Под ред. В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. — О., 2007. — С. 89-92.

9. Бощенко Г. Роль органов самоорганизации населения в осуществлении общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Там само. — С. 86-87.

10. Рева А. Соціальні аспекти реформування житлово-комунальної сфери // Там само. — С. 71 — 73.

11. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14 травня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 31. — Ст. 440.

12. Симоненко О. Одесса рассчиталась по займу 1997 года (4 серпня 2008, 18:05) // Режим доступу: http://www.cvu.org.ua/doc.php?lang=ukr&mid=pu&id=1973&lim_beg=77.

13. Чунаєв О. Комітету мікрорайону «Русанівка» у липні буде рік // Дніпровські новини. — 2008. — № 12-13. — С. 10.

УДК: 349.412.22:347.513

Л. Терлецька,

аспірантка кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Одеської національної юридичної академії

ВИКУП ДЕРЖАВОЮ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ — ПІДСТАВА ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ В УКРАЇНІ

Питання про викуп державою земельних ділянок із приватної власності громадян для суспільних потреб з відшкодуванням вартості ділянки нині доволі актуальне. Як правило, це пов'язано з розширенням меж міста та потребою будівництва нових об'єктів інфраструктури. Вважаємо доцільним розглянути

поняття викупу земельних ділянок для суспільних потреб, оскільки в практичному житті дуже часто власники нерухомого майна, а також і земельних ділянок не отримують відповідних компенсацій та відшкодування реальних збитків.

Необхідно зазначити, що проблеми правового регулювання сучасних аграр-