

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНЬ
СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНИХ БУДИНКІВ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Наукові праці МАУП, 2015, вип. 44(1), с. 94–99

Реформування житлово-комунального господарства є одним з головних напрямів соціально-економічної політики держави та органів місцевого самоврядування в контексті проведення реформ в Україні на шляху до Європейської інтеграції. Важливою складовою реформування житлово-комунального господарства України мають стати об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, які повинні стати альтернативою жеків, сприяти підвищенню якості наданих житлово-комунальних послуг населенню. Водночас, вітчизняне законодавство не регулює повною мірою механізми створення та функціонування таких об'єднань, а органи місцевого самоврядування не виявляють належної ініціативи щодо правового регулювання створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Проте, як показує зарубіжний досвід, саме об'єднання співвласників багатоквартирних будинків відіграють вирішальну роль у наданні житлово-комунальних послуг населенню, а діяльність таких об'єднань всіляко заохочується на законодавчому рівні, в тому числі з боку органів місцевого самоврядування.

Однією з найголовніших галузей національної економіки, яка визначає рівень соціально-економічного розвитку держави, регіонів та населених пунктів, забезпечує сталий розвиток національної економіки, підтримку національної та регіональної безпеки, є житлово-комунальне господарство. В житлово-комунальній сфері багатьох країн зайнята значна частина працездатного населення і ця галузь користується значною підтримкою з боку центральних та місцевих органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування, в тому числі й на законодавчому рівні.

В останні роки житлово-комунальне господарство міст України перебуває у кризовому стані. Зношеність основних фондів підприємств житлово-комунальної сфери сягає 70 %, що доволі часто призводить до аварійних ситуацій, втрачається до 12 % теплової

енергії, що дорівнює 2,5 млрд м³ дорогоцінного природного газу. На сьогоднішній день кожен третій житловий будинок потребує капітального ремонту, понад третини водопровідно-каналізаційних та теплових мереж перебувають в аварійному стані, 87 % рухомого складу міського електричного транспорту, 70 % автотранспорту, до 40 % насосного обладнання та котлів, понад 20 тис. ліфтів потребують негайної заміни [2, 376; 9, 156].

Негативні тенденції в розвитку житлово-комунальної сфери посилюються браком коштів, недосконалістю нормативно-правової бази, особливо на місцевому рівні, низькою культурою управління галуззю, яка характеризується наявністю розгалуженого управлінського апарату. Тому на сьогоднішній день актуальним є прискорене реформування житлово-комунальної сфери, залучення інвестицій для оновлення основних виробни-

чих фондів та запровадження енергозберігаючих технологій.

Як показує зарубіжний досвід, однією з найголовніших складових реформування житлово-комунального господарства міст України має стати масове створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (далі — ОСББ). Саме ОСББ повинні відіграти вирішальну роль в модернізації житлово-комунального господарства країни, технологічному оновленні його галузей, підвищенні якості житлово-комунальних послуг, що надаються населенню комунальними підприємствами.

За роки незалежності України було прийнято цілу низку нормативно-правових актів та програм, що тією чи іншою мірою регулюють порядок створення ОСББ, у тому числі Закон України “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку” (2001 р.) та Закон України “Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки” (2009 р.) [4; 5]. Проте вказані нормативно-правові акти не визначають чітких механізмів створення та подальшого функціонування ОСББ. До того ж, процес створення цих об'єднань поки що не набув загальнонаціонального характеру, а існуючі ОСББ не можуть належним чином вирішити проблем у сфері надання житлово-комунальних послуг та проконтролювати якість наданих послуг. Натомість в зарубіжних країнах, передусім ЄС, ОСББ відіграють головну роль у розвитку житлово-комунальної сфери.

Метою цієї публікації є вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання процесу створення та подальшої діяльності ОСББ, передусім країн Центральної та Південно-Східної Європи, які, як і Україна, здійснили перехід від соціалістичної планової до ринкової економіки.

Питанням вивчення законодавства зарубіжних країн щодо процесу створення ОСББ, функціонування та управління цими організаціями займалися А. Вишневська, Т. Гладчук, Н. Пеліванова та ін. [1; 2; 6].

Зокрема, Н. Пеліванова в аналітичній записці, присвяченій європейському законодав-

ству з розвитку ОСББ, виокремлює чотири моделі правовідносин власності на житлові приміщення та прилеглу земельну ділянку.

Перша модель, що поширена в Нідерландах, передбачає закріплення земельної ділянки всього будинку у спільній власності, тоді як квартири перебувають у приватній власності кожного члена ОСББ.

Друга модель поширена у Шотландії, де, на відміну від Нідерландів, власність на квартиру є юридично відокремленою від власності на землю.

Третя модель правовідносин є найбільш поширеною в Скандинавських країнах та передбачає спільну власність ОСББ не лише на землю, а й на житлове приміщення, тоді як квартири безумовно перебувають у приватній власності кожного члена об'єднання.

Четверта модель поширена в більшості європейських країн (Німеччина, Франція, Англія, Бельгія тощо), передбачає поєднання окремої власності на квартиру із спільною власністю на землі та основні конструкції будівлі [6].

Нормативно-правові акти багатьох європейських країн відображають спільну часткову власність як найпоширенішу форму права власності на спільне майно, при цьому подібне право чітко зафіксоване, крім загальнодержавних та місцевих нормативно-правових актів, в документах ОСББ, які фіксують частку власників у спільному майні об'єднання.

Приміром, у Російській Федерації частка власника приміщення у спільному майні багатоквартирного будинку є пропорційною розмірові загальної площі приміщення власника. Також власники приміщення багатоквартирного будинку зберігають свою частку у праві спільної часткової власності на земельну ділянку, навіть якщо будинок буде ліквідований.

У Польщі право власності на окремі квартири пов'язане з відповідною часткою у власності земельної ділянки та спільного майна. Подібні принципи фіксуються у законодавстві про ОСББ США, Канади, Німеччини, Франції, Чехії, Словаччини, Литви, Білорусі і т. д. [6].

На сьогодні переважна більшість житлового фонду європейських країн перебуває у приватній власності, при цьому в більшості будинків існують аналоги українських ОСББ. Зокрема в країнах Балтії в ОСББ перебуває майже увесь житловий фонд (в Естонії ОСББ охоплюють до 98 % житла). Зокрема, в Естонії земельна ділянка, на якій знаходиться будинок та прибудинкова територія, передаються лише ОСББ. Латвійське законодавство чітко виділяє “квартирну власність” та спільну власність ОСББ, до якої належать зовнішні стіни, перекриття, приміщення загального користування, нерозривні комунікації та земельна ділянка, при цьому спільна власність є неподільною, а будь-які зміни щодо цієї власності можливі лише за згодою усіх власників квартир. Збори більшості власників багатоквартирного будинку вирішують питання про форми управління будинком, при цьому форми управління існують як із створенням юридичної особи, так і без створення юридичної особи.

Для управління будинком ОСББ в країнах Балтії часто наймають спеціалізовані фірми або фізичних осіб, які мають спеціалізовані ліцензії. Для виконання певних робіт або надання комунальних послуг ОСББ також наймають фірми, з якими укладають договори, які житлові товариства можуть розірвати у разі неналежного виконання робіт чи надання неякісних послуг.

У Литві управління житловим фондом (близько 800 тис. квартир) поділяється на 3 групи, при цьому “Домові товариства” (литовський аналог ОСББ) управляють 17 % житлового фонду та реєструються як юридичні особи, обираючи при цьому голову товариства, який здійснює загальне управління ОСББ. Друга група, в якій управління здійснюється на основі договору, представлена 3 % квартир. Мешканці квартир, які не бажають створення ОСББ, укладають договір про спільне управління та обирають людину, яка повинна здійснювати безпосереднє управління та контролювати кошти мешканців будинку. У третій групі (близько 80 % житлового фонду) управління здійснюється адміністратором, з яким мешканці укладають угоду

щодо експлуатації та ремонту будинку, при цьому адміністратори виступають головною перешкодою на шляху до створення ОСББ, оскільки в такому випадку вони втрачають мешканців та власні доходи.

Правове регулювання управління багатоквартирними будинками в Литві здійснюється на основі Конституції та Цивільного кодексу Литовської республіки, закону “Про прибудинкові товариства Литовської республіки”, Статуту будинкового товариства та Договору про об’єднану власність, Постанови Уряду “Про затвердження Постанови з адміністрування загального майна в багатоквартирному будинку” від 23 травня 2001 р. № 603.

Згідно із законодавством Естонії, Латвії та Литви ОСББ є некомерційними підприємствами, а весь отриманий дохід вони зобов’язані використовувати на утримання та розвиток будівель і споруд.

Головним представницьким органом ОСББ країн Балтії виступають загальні збори мешканців, які обирають правління та голову, призначають бухгалтера та створюють ревізійну комісію для контролю за фінансовою діяльністю товариства [2, 377; 1, 195; 8, 22–24].

Закон “Про власність на житлові приміщення”, прийнятий у Польщі в 1994 р., встановив правові основи створення житлових товариств, врегулював порядок реєстрації цих товариств, використання приміщень, які є спільною власністю товариств, створив умови для приватизації комунальних фондів. У результаті було приватизовано більшість комунального майна, за короткий проміжок часу було утворено понад 80 тис. житлових товариств, покращилась якість наданих комунальних послуг.

На сьогоднішній день у Польщі функціонує понад 120 тис. ОСББ, а також приблизно 5 тис. кооперативів власників житла, більшість з яких було створено до 1989 р.

Закон “Про власність на житлові приміщення” передбачає створення ОСББ навіть за наявності в будинку двох власників квартир. Крім цього, польське законодавство поділяє ОСББ на малі, що об’єднують до семи

квартир, та великі, якщо кількість квартир в ОСББ є більшою. Діяльність малих ОСББ регулюється, насамперед, Цивільним кодексом країни, тоді як великі ОСББ керуються у своїй діяльності Законом “Про власність на житлові приміщення”.

На відміну від ОСББ, які об’єднують невелику кількість власників квартир, до складу кооперативів входять кілька будинків і навіть цілі мікрорайони, але управління спільною нерухомістю в кооперативах є менш ефективною, ніж в ОСББ, де співвласники безпосередньо впливають на процес управління, маючи більший доступ до керівництва організації. Зокрема, створення ОСББ в Польщі, на відміну від України, є фактично обов’язковим процесом, тому місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування не потрібно популяризувати ОСББ серед населення.

У Фінляндії (населення близько 5,5 млн) було зареєстровано понад 70 тис. акціонерних товариств власників житла, з яких 20 тис. управляються самостійно. Упродовж 2000–2010 рр. кількість ОСББ у Фінляндії зросла в 1,4 раза, тоді як у Франції за цей період об’єднань власників житла (ОСЖ) стало більше на 60 %, що свідчить про те, що подібні об’єднання користуються значним авторитетом серед населення.

Впровадження французької моделі створення ОСББ та їх обслуговування в деяких містах України дало позитивний результат. Приміром, у м. Запоріжжі було створено 13 комунальних підприємств у вигляді ВРЕЖО (виробничих ремонтно-експлуатаційних житлових об’єднань на зразок французьких), які надають житлово-комунальні послуги міській громаді, у т. ч. новоствореним ОСББ.

Законодавство європейських країн, особливо Центральної та Східної Європи, які нещодавно звільнилися від комунізму, всіляко заохочує приватизацію державного та комунального житлового фонду, об’єднання власників квартир у різноманітні товариства, надаючи при цьому ряд податкових пільг. Зокрема, в країнах Балтії в кооперативах та інших формах ОСББ не застосовується податок на додану вартість щодо комунальних по-

слуг, наданих членам кооперативів, зокрема, до доходів житлового кооперативу та товариств не застосовується податок на прибуток [1, 196; 8, 98–99; 7, 220; 3, 80–82; 2, 378].

Нормативно-правові документи багатьох країн світу визначають землю як основу нерухомості, тому земельна ділянка визнається невід’ємною складовою будь-якого житлового товариства і є спільною власністю його членів. Це положення зафіксоване в законодавчих актах держав ЄС, Російської Федерації, США та Канади. Матеріальною основою ОСББ в зарубіжних країнах часто виступають багатосімейні та односімейні будинки, квартири у багатоповерховому будинку, інші види житлової нерухомості [6].

Як відомо, Закон України “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку” передбачає участь власників на установчих зборах об’єднання, за яким кожен має один голос незалежно від площі та кількості приміщень, що перебувають у його власності [5]. На відміну від України, у законодавстві багатьох країн (США, Канада, Франція, РФ, Білорусь, Болгарія та ін.) зафіксований наступний принцип голосування співвласника будинку: “один голос — одна частка у праві спільної власності”, а у законодавстві Білорусі та Російської Федерації зазначається, що кількість голосів власника є пропорційною його частці у спільному майні та застосовується до членів товариства співвласників.

На відміну від зазначених країн, в Естонії, Німеччині, Словаччині та Молдові голосування співвласників будинку здійснюється за принципом: “один домовласник — один голос” або “один об’єкт нерухомої власності — один голос”.

Згідно із законодавством США та Канади “здійснення управління та використання нерухомого майна на правах кондомініуму передбачає створення відповідної організації співвласників: асоціації домовласників, корпорації кондомініуму, товариства власників житла. Разом з тим, питання про обов’язкове створення асоціації (об’єднання) співвласників у кожному приватизованому багатоквартирному будинку для законного представництва інтересів усіх домовласників у частині,

яка стосується спільної власності, вирішується по-різному. Зокрема, вимоги про утворення організації співвласників житла існують у законодавстві Норвегії, Данії, Німеччини, Польщі, Угорщини, Чехії тощо. У Болгарії для здійснення управління ОСББ найбільш поширеними є дві форми: загальні збори мешканців або створення асоціації. Згідно з законодавством Республіки Білорусь співвласники спільного майна можуть обрати такі способи управління: бути безпосередніми учасниками спільного домоволодіння, керуючою організацією; уповноваженою особою; організацією забудовників або товариством власників. У Словаччині, Естонії і Латвії власники житла у багатоквартирному будинку мають право не створювати товариство — юридичну особу” [6].

Нарешті, правовий статус ОСББ в зарубіжних країнах передбачає також “надання ОСББ широких повноважень у встановленні правил використання спільного майна, водночас локальні документи організації передбачають ряд санкцій за порушення визначених правил (штрафи, призупинення використання спільного майна, а в деяких випадках навіть звернення з цивільними позовами проти домовласників)” [6].

Разом з тим, діяльність ОСББ в зарубіжних країнах не позбавлена ряду проблем. До головних проблем функціонування ОСББ в Польщі можна віднести: “низьку активність та відсутність заангажованості членів спільноти до вирішення спільних проблем; нарікання членів ОСББ на якість наданих комунальних послуг, при цьому люди не беруть участі в покращанні цих послуг, хоча мають для цього необхідні можливості; відсутність почуття відповідальності за спільне використання приміщень та інфраструктури; тенденцію в управлінні ОСББ (наприклад, використання управляючих компаній) до управління замість самому управляти, чому сприяє відсутність зацікавлення і слабкий контроль зі сторони учасників ОСББ; слабкі сусідські зв'язки і відсутність суспільної довіри, особливо у випадку створення нових ОСББ” [8, 99].

Таким чином, процес створення ОСББ в зарубіжних країнах, який набув широкого

поширення в Західній Європі та Північній Америці у другій половині ХХ ст., а в країнах Центральної та Південно-Східної Європи, які входили до соціалістичного табору, починаючи з кінця 80-х років, сприяв запровадженню нових форм господарювання житловою нерухомістю, підвищенню якості житлово-комунальних послуг, наданих населенню, захисту інтересів прав власників нерухомого майна. Для України є корисним, насамперед, досвід колишніх європейських соціалістичних країн та країн колишнього Радянського Союзу, які на початок 90-х років мали подібні проблеми в житлово-комунальній сфері та упродовж наступних десятиліть досягли значних успіхів у реформуванні житлово-комунального господарства та підвищенні якості наданих комунальних послуг, при цьому реформи були підкріплені змінами в законодавстві цих країн. Упродовж 90-х років ХХ ст. в державах Центральної та Південно-Східної Європи було закладене відповідне правове поле, яке чітко регулювало процес реєстрації та подальшої діяльності ОСББ, фінансову основу цих об'єднань та порядок управління ними, що є дуже актуальним для України, враховуючи те, що управлінські механізми житлово-комунальних товариств вичерпали свої можливості, а процес створення ОСББ в нашій країні не набув масового поширення.

Нарешті, зарубіжний досвід створення ОСББ свідчить про всебічну державну підтримку різних форм самоорганізації співвласників багатоквартирних будинків та способів управління цими будинками, чого не спостерігається в Україні.



Література

1. Вишнеvsька А. В. Зарубіжний досвід розвитку ОСББ як новітньої форми діяльності ЖКГ / А. В. Вишнеvsька // Економіка будівництва і міського господарства. — 2012. — Т. 8. — № 3. — С. 191–198.
2. Гладчук Т. П. Досвід реформування житлово-комунального господарства в країнах Європейського Союзу / Т. П. Гладчук // Часопис Київського ун-ту права. — 2011. — № 4. — С. 376–378.
3. Димченко О. В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування,

управління: Монографія / О. В. Димченко; Харків. нац. акад. міськ. господарства. — Х.: ХНАМГ, 2009. — 356 с.

4. Закон України “Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки” від 16.06.2009 № 1511-VI (1511-17) // ВВР України. — 2009. — № 47–48. — Ст. 720.

5. Закон України “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку” від 29.11.2001 №2866-III // ВВР України. — 2002. — № 10. — Ст. 78.

6. Зарубіжний досвід правового регулювання з питань управління багатоквартирним будинком: можливості застосування в Україні. Аналітична записка /

Н. І. Пеліванова. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1162/>

7. Зубко О. В. Можливості впровадження зарубіжного досвіду управління сектором ЖКГ в Україні / О. В. Зубко // Вісн. Запорізького нац. ун-ту. Економічні науки. — 2011. — № 1(9). — С. 218–221.

8. Об’єднання співвласників багатоквартирного будинку: практ. поради: Практ. посіб. — Л., 2011. — 127 с.

9. Утвенко В. В. Управління житлово-комунальною сферою міст України в контексті діяльності органів місцевого самоврядування / В. В. Утвенко // Наук. праці МАУП. — 2014. — Вип. 1(40). — С. 155–161.

Встановлено, що процес створення об’єднань співвласників багатоквартирних будинків в зарубіжних країнах регулюється низкою нормативно-правових актів як загальнодержавного, так і місцевого рівнів, при цьому законодавство регулює усі аспекти діяльності цих об’єднань, а в деяких країнах Центральної Європи (зокрема Польщі) створення об’єднань є фактично обов’язковим. Було з’ясовано, що законодавство багатьох зарубіжних країн передбачає надання широких повноважень об’єднанням у встановленні правил використання спільного майна, особливо земельної ділянки, яка є спільною власністю ОСББ.

Установлено, что процесс создания объединений совладельцев многоквартирных домов в зарубежных странах регулируется рядом нормативно-правовых актов как общегосударственного, так и местного уровней, при этом законодательство регулирует все аспекты деятельности этих объединений, а в некоторых странах Центральной Европы (в частности Польши) создание объединений является фактически обязательным. Было выяснено, что законодательство многих зарубежных стран предусматривает предоставление широких полномочий объединениям в установлении правил использования общего имущества, особенно земельного участка, который является общей собственностью ОСМД.

That the process of creating condominiums in foreign countries is governed by a number of regulations at the national and local levels, and the laws governing all aspects of these associations, and in some countries of Central Europe (including Poland) the establishment of associations is actually required. It was found that the legislation of many foreign countries provides broad powers to establish the association rules using common property, especially land, which is jointly owned condominiums.

Надійшла 9 грудня 2014 р.