

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

законодавчого регулювання
відносин власності та управління
в багатоквартирному
житловому фонді



Вступ

В Україні житло, що перебуває в приватній власності фізичних і юридичних осіб, складає понад 95 % від загальної площі всього житлового фонду. При цьому близько 80 % багатоквартирного житлового фонду утримується (управляється) підприємствами комунальної форми власності. Майже всюди обслуговування житлового фонду такими підприємствами здійснюється за рішенням не самих власників житла, а органів місцевого самоврядування.

Як наслідок, всі прорахунки комунальних підприємств щодо утримання багатоквартирного житлового фонду громадяни сприймають як недоліки в роботі органів місцевого самоврядування та державних органів.

Цьому сприяє і трактування деякими органами місцевого самоврядування багатоквартирних будинків як будинків комунальної власності — попри факт приватизації в таких будинках понад 95 %, а подекуди і всіх 100 % приміщень.

Оголошуючи багатоквартирні будинки комунальною власністю, органи місцевого самоврядування фактично знімають психологічну відповідальність за їх стан із власників приміщень у таких будинках і беруть її на себе. Такий підхід суперечить чинному законодавству та не відповідає цілям і завданням Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки, яка серед іншого передбачає:

- посилення впливу мешканців будинків на умови свого проживання та якість обслуговування житла шляхом стимулювання створення об'єднань співвласників багатоквартирного будинку;
- сприяння створенню системи управителів на ринку житлових послуг.

Ілюзії та дійсність: право власності на багатоквартирний будинок

Ілюзія



Серед органів місцевого самоврядування є поширеною практика вважати багатоквартирні житлові будинки, в яких не створено ОСББ або ЖБК, такими, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади. При цьому підкреслюється, що будинки перебувають на балансі чи то відповідних органів місцевого самоврядування, чи то відповідних комунальних підприємств (ЖЕКів).

Такий підхід часто застосовують для обґрунтування правомірності рішень органів місцевого самоврядування щодо використання на власний розсуд допоміжних приміщень багатоквартирних будинків (здавання в оренду та відчуження горищ і підвалів, розміщення рекламних стендів у ліфтах і на вхідних групах тощо). Також статус балансоутримувача використовується як правова підстава утримання будинків, споруд і прибудинкових територій комунальними підприємствами.

Дійсність

Насправді для таких дій немає жодних правових підстав.

Прийнятий Верховною Радою Української РСР 7 лютого 1991 року закон «Про власність» передбачив можливість набуття громадянами (членами житлово-будівельних кооперативів, наймачами в будинках державного та громадського житлового фонду) права власності на зайняті ними квартири (житлові приміщення).

Положення Закону УРСР «Про власність» були розвинені в прийнятому 19 червня 1992 року Законі України «Про приватизацію державного житлового фонду», який надав громадянам України право приватизувати квартири в будинках державного житлового фонду місцевих Рад народних депутатів та державних підприємств, організацій, установ.

Цей закон не лише надав можливість безоплатно приватизувати державне житло, а й закріпив **квартиру як окремий, самостійний об'єкт права власності**.

Водночас частиною другою статті 10 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» визначено, що власники квартир багатоквартирних будинків є співвласниками допоміжних приміщень будинку, технічного обладнання, елементів зовнішнього благоустрою.

Новий Цивільний кодекс України (ЦКУ), який набрав чинності з 1 січня 2004 року, містить такий самий підхід. Частина друга статті 382 ЦКУ встановлює, що власникам квартири у дво- 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, які призначені для забезпечення потреб усіх власників квартир, а також власників нежитлових приміщень, які розташовані в житловому будинку.

Наведене положення ЦКУ дає підстави стверджувати, **що власники квартир у багатоквартирному будинку є одночасно і співвласниками самого будинку**, адже, відповідно до Державного класифікатора будівель та споруд ДК 018-2000, будинок як різновид будівлі складається «з несучих та огорожувальних або сполучених (несучо-огорожувальних) конструкцій, які утворюють наземні або підземні приміщення», а стаття 382 ЦКУ визначила власників квартир співвласниками таких конструкцій.



Додатково слід звернути увагу на рішення Конституційного Суду України від 2 березня 2004 року № 4-рп/2004 та від 9 листопада 2011 року № 14-рп/2011, якими встановлено, що підтвердження права власності на допоміжні приміщення не потребує додаткових дій і що власники квартир у багатоквартирному будинку є співвласниками допоміжних приміщень, технічного обладнання й елементів зовнішнього благоустрою незалежно від підстав набуття права власності на такі квартири.

У комунальній власності територіальної громади може перебувати хіба що той багатоквартирний будинок, в якому жодне з приміщень не відчужене на користь фізичних або юридичних осіб (не приватизоване). В інших випадках територіальна громада або виступає одним зі співвласників багатоквартирного будинку — за умови що в такому будинку є житлові або нежитлові приміщення комунальної власності, або взагалі не має відношення до власності в багатоквартирному будинку — у разі якщо всі приміщення в будинку приватизовані.

Багатоквартирних будинків комунальної форми власності сьогодні в Україні не існує. Ані територіальна громада, ані органи місцевого самоврядування, а тим паче комунальні підприємства, не є одноосібними власниками таких будинків.

Окремо треба зупинитися на питанні утримання на балансі багатоквартирного будинку.

Слід наголосити, що в умовах, коли окремі квартири в багатоквартирному будинку мають своїх окремих власників, а сам багатоквартирний будинок відповідно перебуває в спільній власності власників квартир, утримання

його в цілому «на балансі» у розумінні бухгалтерського обліку позбавлене сенсу, оскільки такий будинок не може розглядатися як «актив» з позицій Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» і Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 2 «Баланс».

Тому факт обліковування багатоквартирних будинків, у яких окремі квартири належать фізичним і юридичним особам на праві приватної власності, на балансі органів місцевого самоврядування або комунальних підприємств свідчить лише про те, що в процесі відчуження (приватизації) квартир не відбувалося належне пропорційне списання вартості багатоквартирного будинку з балансу його колишнього одноособового власника (територіальної громади), але аж ніяк не про належність будинку в цілому територіальній громаді.

Визначення терміну «балансоутримувач» наведено в Законі України «Про житлово-комунальні послуги». Згідно зі статтею 1 зазначеного закону, «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 несе відповідальність за його експлуатацію згідно з законом».

Органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства, які не уклали договорів зі співвласниками про утримання багатоквартирних будинків на балансі, не мають правових підстав бути балансоутримувачами таких будинків.

З цього визначення випливає, що балансоутримувачем багатоквартирного будинку (з відповідним переліком прав і обов'язків, наведеним у статті 24 Закону України «Про житлово-комунальні послуги») може бути або сам власник будинку, або юридична особа, яка **утримує будинок на балансі за договором з власником.**

Таким чином, органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства, не будучи одноособовими власниками багатоквартирних будинків та не уклавши договорів про утримання таких будинків на балансі з їх співвласниками, не мають підстав розглядатися як балансоутримувачі багатоквартирних будинків.

Ілюзії та дійсність: відповідальність за утримання багатоквартирного будинку

Ілюзія

Невизначеність у питанні, хто ж саме є власником багатоквартирного будинку, на практиці призвела до ситуації, коли справжні його власники — власники квартир — не почувуються відповідальними за стан будинку в цілому.



На думку багатьох мешканців, їхня власність і відповідальність закінчується за порогом квартири. Таке хибне переконання у свою чергу спричиняє недбале ставлення до спільного майна в багатоквартирному будинку, небажання платити за його утримання й ремонт, а також породжує невідповідні очікування щодо капітального ремонту багатоквартирного будинку за рахунок когось іншого — територіальної громади, держави тощо.

Цьому сприяє й позиція деяких органів місцевого самоврядування, які періодично виділяють кошти на роботи капітального характеру в багатоквартирних будинках без залучення співфінансування з боку їх співвласників.

Дійсність

Насправді законодавство прямо покладає тягар утримання спільного майна в багатоквартирному будинку на власників квартир у ньому.

Так, відповідно до частини другої статті 10 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» «власники квартир багатоквартирних будинків та житлових приміщень у гуртожитку...

зобов'язані брати участь у загальних витратах, пов'язаних з утриманням будинку і прибудинкової території відповідно до своєї частки у майні будинку чи гуртожитках».

Цивільним кодексом України передбачено такий самий підхід. Як уже зазначалося, відповідно до частини другої статті 382 ЦКУ власникам квартири у дво- 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, які призначені для забезпечення потреб усіх власників квартир, а також власників нежитлових приміщень, які розташовані у житловому будинку.

Згідно із загальним правилом, установленим статтею 322 ЦКУ, утримувати своє майно повинен власник. Такий обов'язок власника є похідним від належних йому правомочностей володіння, користування та розпорядження майном.

Оскільки відповідно до статті 369 ЦКУ володіння, користування і розпорядження майном, що перебуває у спільній сумісній власності, здійснюється за згодою всіх співвласників, то **тягар утримання багатоквартирного будинку лежить на всіх його співвласниках.**

Іншими словами співвласники багатоквартирного будинку спільно несуть всі витрати, пов'язані з утриманням будинку. При цьому обов'язок власника квартири або нежитлового приміщення нести витрати на утримання всього багатоквартирного будинку не залежить від фактичного використання або невикористання власником свого майна, а невиконання такого обов'язку може створювати небезпеку для інших осіб.



Проблемні питання: прийняття спільних рішень, попит і пропозиція

Вище неодноразово наголошувалося на тому, що багатоквартирний будинок є спільною сумісною власністю власників квартир у ньому. Утім, слід визнати, що співвласники багатоквартирних будинків досі стикаються з труднощами в реалізації своїх прав.



Як уже зазначалося, згідно зі статтею 369 ЦКУ володіння, користування і розпорядження майном, що перебуває у спільній сумісній власності, здійснюється за згодою **всіх** співвласників.

Фактично це означає, що для прийняття спільних рішень необхідно отримати 100%-ву згоду всіх співвласників. На практиці досягнути такого результату в багатоквартирних будинках майже неможливо.

Таким чином, співвласники багатоквартирних будинків (окрім тих, що об'єдналися в ОСББ, про що йтиметься нижче) не мають практичного механізму прийняття спільних рішень. Як наслідок, рішення про визначення виконавців житлово-комунальних послуг замість співвласників багатоквартирного будинку приймають органи місцевого самоврядування. Правовим підґрунтям для цього є закріплене статтею 7 Закону України «Про

житлово-комунальні послуги» право органів місцевого самоврядування на «визначення виконавця житлово-комунальних послуг» та Порядок визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді, затверджений наказом Держжитлокомунгоспу України від 25 квітня 2005 року № 60.

Співвласники багатоквартирних будинків сьогодні позбавлені можливості вільно розпоряджатися своєю власністю та приймати спільні рішення щодо управління будинком.

Слід зауважити, що визначення виконавців житлово-комунальних послуг для багатоквартирних будинків органами місцевого самоврядування в багатьох містах призвело до фактичної монополізації потенційно конкурентного ринку послуг з утримання будинків, споруд і прибудинкових територій. А в умовах неконкурентного середовища якість послуг неодмінно знижується.

Монополізація попиту	Монополізація пропозиції
визначення виконавців послуги з утримання будинків і споруд органами місцевого самоврядування	віконавцями послуг з утримання будинків і споруд призначаються свої ж комунальні підприємства - ЖЕКи

Альтернативою прийняттю співвласниками рішень шляхом досягнення 100%-ї згоди є створення об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ). У рамках об'єднання рішення приймаються загальними зборами встановленою більшістю голосів.

Однак відповідно до Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» ОСББ створюється як юридична особа. Це, з одного боку, відкриває для співвласників додаткові можливості (створення ремонтного та резервного фондів для накопичення коштів, надання в оренду вільних допоміжних приміщень та площ під рекламу, можливість отримання банківського кредиту тощо), а з іншого — створює певні незручності (витрати на державну реєстрацію, на утримання керівника й головного бухгалтера, необхідність складання та подання податкової звітності тощо). Крім того, ефективній роботі ОСББ перешкоджають не обов'язковість членства в об'єднанні всіх співвласників, невизначеність на рівні закону правил голосування, нечітко визначені можливості самостійного управління будинком. Саме тому сьогодні ОСББ працюють менш ніж у 20 % багатоквартирних будинків, і слід визнати, що не всі співвласники готові до створення ОСББ у своєму будинку.



Таким чином, хоча ОСББ і є більш ефективним інструментом для реалізації співвласниками багатоквартирного будинку своїх прав та обов'язків (у тому числі для визначення виконавців житлово-комунальних послуг), але вони не можуть кардинально вплинути на вирішення проблеми монополізації попиту на послуги з утримання будинків, споруд і прибудинкових територій.

Монополізація попиту, штучно створювана органами місцевого самоврядування, а також державне регулювання цін (тарифів) на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій зумовлюють і монополізацію пропозиції.

Український ринок послуг з управління й утримання будинків і споруд та прибудинкових територій потребує демонополізації.

В умовах коли органи місцевого самоврядування на свій розсуд визначають, хто саме і за яку ціну працюватиме на ринку, приватний сектор економіки має обмежені можливості увійти на ринок і зовсім не має стимулів працювати на конкурентних засадах. Сьогодні навіть ОСББ, в яких є юридична можливість і бажання знайти для себе приватну обслуговуючу організацію чи управителя, на практиці часто не можуть цього зробити, оскільки обирати їм доводиться переважно між комунальними ЖЕКами, від послуг яких більшість ОСББ відмовилися раніше.

Реформування: демонополізація попиту й пропозиції

Щоб вирішити описані вище проблемні питання, гарантувати дотримання законних прав та інтересів усіх співвласників багатоквартирних будинків, а також демонополізувати попит і пропозицію на ринку управління й утримання багатоквартирного житлового фонду, підготовлено відповідний пакет законодавчих ініціатив, спрямований на врегулювання питань особливостей здійснення права власності у багатоквартирному будинку та надання послуг з управління такими будинками.

Проект закону щодо особливостей здійснення права власності у багатоквартирному будинку, передбачає надання всім співвласникам багатоквартирних будинків, незалежно від того, чи об'єдналися вони в ОСББ, можливості приймати спільні рішення більшістю голосів.

Так, згідно із законопроектом, у будь-якому багатоквартирному будинку ініціативна група з не менш як трьох співвласників зможе ініціювати збори та винести на їх розгляд питання щодо управління спільним майном будинку, у тому числі про форму управління (самостійно або через управителя), обрання чи зміну управителя, проведення капітального ремонту будинку, порядку користування спільним майном тощо.

Законопроектом передбачена чітка процедура скликання зборів співвласників, порядок голосування та прийняття рішень. Причому якщо



під час зборів не буде набрано достатньої кількості голосів ані «за», ані «проти» запропонованого рішення, є можливість провести додатково письмове опитування серед співвласників, які не голосували на зборах.

Проектом закону пропонується встановити, що кількість голосів кожного зі співвласників визначається пропорційно до площі приміщень, які належать йому в будинку. Але тут же, щоб запобігти можливим зловживанням з боку крупних власників, міститься застереження: якщо одній особі належить більше половини загальної площі квартир або нежитлових приміщень багатоквартирного будинку, то кожен співвласник має один голос.

Запропоновані нововведення дадуть співвласникам абсолютно всіх багатоквартирних будинків змогу стати реальними господарями свого дому навіть без створення ОСББ.

Серед іншого законопроект передбачає:

- чітке визначення не тільки прав, а й обов'язків та відповідальності співвласників багатоквартирного будинку;
- включення до переліку спільного майна в багатоквартирному будинку прав на земельну ділянку, на якій розташований багатоквартирний будинок та його прибудинкова територія;
- пряму заборону поділу та виділу в натурі частки спільного майна в багатоквартирному будинку;
- надання кожному співвласнику права вільного доступу до проектної документації на багатоквартирний будинок і обов'язок органів місцевого самоврядування зберігати таку документацію та відновити її в разі втрати;
- у разі продажу квартири — перехід до нового власника всіх прав і обов'язків попереднього власника як співвласника багатоквартирного будинку;
- пряму вказівку на право співвласників самостійно управляти своїм будинком;
- можливість залучити управителя на договірній основі.

Однак слід розуміти, що надані законопроектом можливості аж ніяк не заперечують доцільності створення ОСББ. Адже саме в об'єднанні співвласники багатоквартирного будинку можуть найбільш ефективно реалізувати своє право на управління спільним майном: обрати власне правління, ревізійну комісію, сформувавши ремонтний або резервний фонд тощо.



Тому для спрощення та підвищення ефективності діяльності ОСББ прикінцевими положеннями законопроекту передбачено внесення змін до Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»:

- усунення штучного поділу співвласників на повноправних членів і неповноправних «не членів» ОСББ;
- узгодження правового режиму спільної власності в багатоквартирному будинку з положеннями Цивільного кодексу України;
- відхід від поняття «балансоутримувач» і пряма вказівка про те, що будинок переходить під управління ОСББ з моменту створення об'єднання, не очікуючи «передачі»;
- встановлення безпосередньо законом правил та порядку голосування на загальних зборах;
- врегулювання питань самостійного забезпечення об'єднанням утримання багатоквартирного будинку.

Законопроектом також передбачено забезпечення безперервності процесу управління житловим фондом. Якщо самі співвласники будинку не визначилися з формою управління будинком протягом установленого часу (один рік після прийняття закону), то управителя для їхнього будинку призначить орган місцевого самоврядування. Такий управитель буде виконувати функції з управління багатоквартирним будинком до прийняття співвласниками рішення про обрання іншого управителя чи про зміну форми управління.

Другий проект закону покликаний врегулювати відносини, пов'язані із наданням послуг з управління багатоквартирним будинком. Зокрема запропоновані регулювання спрямовані на стимулювання нових суб'єктів до виходу на ринок управління та гарантування права співвласників самостійно й вільно обирати між ними.

Досягнути мети пропонується шляхом:

- визначення особливостей укладення договорів про надання послуг з управління багатоквартирним будинком;

- окреслення вимог до діяльності управителів. При цьому в законопроекті пропонується надати чітке визначення послуги з управління та окреслити повноваження управителів;
- відмови від регулювання ціни послуги з управління багатоквартирним будинком та визначення засад вільного (договірного) формування цін на такі послуги;
- забезпечення передачі повної технічної документації на багатоквартирні будинки від одного суб'єкта управління іншому.

Законопроект приділяє окрему увагу особливостям надання послуги з управління багатоквартирним будинком.

Важливим нововведенням є те, що на рівні закону пропонується забезпечити прозорість діяльності управителя та її підконтрольність співвласникам багатоквартирного будинку. Зокрема передбачається, що для розрахунків за кожним будинком управитель повинен буде відкрити окремий банківський рахунок, кошти якого вважатимуться власністю співвласників такого багатоквартирного будинку. До інформації про рух коштів на такому рахунку матимуть право доступу всі співвласники відповідного будинку.

Договір про надання послуг з управління будинком буде укладатися на один рік з можливістю пролонгації, якщо послуги управителя повністю задовольнятимуть співвласників. В протилежному випадку співвласники матимуть право розірвати договір і обрати іншого управителя для свого будинку.



Таким чином, прийняття та введення в дію цих законодавчих ініціатив дозволить зробити рішучі кроки в напрямку реформування відносин у житлово-комунальній сфері та створить правове підґрунтя для належного управління житловим фондом країни.

