

## ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВОЇ КООПЕРАЦІЇ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

ДОВГА Лілія Миколаївна - студентка юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДК 346.27

*Стаття посвячена сравнительно-правовому исследованию кооперативного законодательства Украины и стран Европейского Союза с целью выделения моделей нормативно-правового регулирования жилищно-строительных кооперативов. Раскрыты основные направления совершенствования жилищного кооперативного законодательства Украины для перспектив улучшения кооперативного движения. Доказана необходимость урегулирования жилищной кооперации Украины на общем правовом и специально - правовом уровнях.*

**Ключові слова:** джерела правового регулювання житлової кооперації, моделі нормативно-правового регулювання житлових кооперативів, загально-правове та спеціальноправове регулювання житлової кооперації.

### Постановка проблеми

Поступова інтенсифікація зв'язків України із країнами Європейського Союзу (далі – ЄС), поглиблення міжнародно-правових відносин та євроінтеграційні прагнення держави знайшли своє відображення у вітчизняній правовій системі, зокрема, у частині приведення національного законодавства у відповідність до стандартів *acquis communautaire*. Відповідно до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 р., серед галузей, у яких буде проводитись адаптація, Угода називає «соціальну кооперацію»: «співтовариство

та Україна вступають в економічне співробітництво з метою ... сталого розвитку України. З цією метою співробітництво зосереджується на ... соціальній кооперації [9, п. п. 1, 3 ст. 52]».

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

У доктрині кооперативного права України до комплексного аналізу правової «життєдіяльності» житлової кооперації ЄС почали звертатися зовсім нещодавно, але рекомендації щодо удосконалення правового регулювання створення, діяльності та припинення вітчизняних житлово-будівельних кооперативів потребують уточнення. Історико-теоретичним та методологічним аспектам функціонування житлово-будівельних кооперативів України присвячені наукові праці О.В. Воронової, І.М. Кучеренко, А.О. Пантелеймоненка, П.П. Черевко. Деякі питання прикладного характеру порушуються в публікаціях А.В. Боровської, Я.З. Гаєцької-Колотило, Н.О. Доценко-Белоус, Д.Д. Позової. Така ситуація свідчить про необхідність здійснення компаративно-правового аналізу кооперативного законодавства України та законодавства країн ЄС та подальшого наукового обґрунтування удосконалення правового регулювання діяльності вітчизняних житлово-будівельних кооперативів, що й зумовлює актуальність даного дослідження.

### Невирішені раніше проблеми

Європейська інтеграція значно вплинула на правову систему України. При Міністерстві Юстиції діє наразі Координаційна рада з адаптації законодавства, яка публікує порівняльно-правові дослідження щодо адаптації законодавства України та ЄС у різних сферах, а саме: у сфері охорони інтелектуальної власності, ринку цінних паперів та інвестиційних фондів, контролю за концентраціями [4] тощо. В умовах поглиблення глобалізаційних процесів та впровадження принципів сталого розвитку, доцільно було б дослідити стан законодавчого регулювання кооперації (житлової у тому числі) країн ЄС, а також належну увагу звернути на вітчизняне «статутне» регулювання правового статусу житлово-будівельних кооперативів для покращення кооперативного руху України.

Діяльність житлово-будівельних кооперативів наразі регулюється лише Житловим кодексом УРСР та Законом України «Про кооперацію». Досить проблемним є порядок створення, організації та діяльності житлово-будівельних кооперативів, який дотепер установлюється Примірним статутом, для якого характерні правові колізії (до прикладу, територіально-виробничий принцип організації житлово-будівельних кооперативів) [1, ч. 2 ст. 135; 6, п. п. 7, 8]. Фактично, Україна демонструє певну неоднорідність джерел правового регулювання у частині житлово-будівельних кооперативів. У даному разі, слід підкреслити, що вагоме значення має загальноправове регулювання кооперації у цілому та спеціальноправове регулювання окремих видів кооперації.

Проблемними залишаються правові аспекти відповідальності членів житлових кооперативів та питання правових способів захисту дійсних та асоційованих членів у випадку «колапсу» недобросовісного забудовника або неправдивої фінансової звітності кооперативу.

**Метою статті** є розробка теоретичних засад і практичних рекомендацій удосконалення нормативно-правових положень функціонування житлових кооперативів на

засадах виокремлення моделей їх регулювання за міжнародно-правовими вимогами.

Завданнями статті є:

- провести аналіз та оцінювання міжнародного кооперативного законодавства;
- узагальнити сучасні моделі правового регулювання житлово-будівельних кооперативів у зарубіжних країнах;
- виокремити механізм покращення нормативно-правового регулювання житлової кооперації України у частині відповідальності членів кооперативу та відповідальності самого кооперативу у випадку «незакінченого будівництва».

### Виклад основного матеріалу

Таким чином, вважаємо за необхідне перейти до аналізу нормативного регулювання діяльності житлових кооперативів (housing cooperatives) зарубіжних країн.

Перша модель – загальноправове регулювання діяльності кооперативів, включно із житловими кооперативами, на рівні законів про кооперацію. Закони «Про кооперативи» існують в Австрії (Die Genossenschaftsgesetz, Österreich) [18], Німеччині (die Gesetz Wirtschaftsgenossenschaften, Bundesrepublik Deutschland), Італії (Legge Basevi). В Італії норми про кооперативи навіть вміщено до Конституції: «республіка визнає соціальну функцію кооперації, заснованої на взаємодопомозі. Закон підтримує розвиток кооперації, заохочує її необхідними засобами і забезпечує шляхом належного контролю цілі кооперації» [16, ст. 45].

Друга модель – це правове регулювання діяльності житлових кооперативів загальним кооперативним та житловим законодавством. До країн-представників даної моделі відносяться Україна, Австралія, Швейцарія. В Австралії чинний Закон «Про кооперативи та житло громад» (South Australia Co-operative and Community Housing Act) містить загальні норми стосовно кооперації та спеціальні, що регламентують процес державної реєстрації житлово-будівельних кооперативів, вимог до членів, їх права та обов'язки, повноваження зареєстрованого житлово-будівельного кооперативу, заборона перевищення вла-

ди кооперативу та відповідальність перед державою за подібні прояви [17, розд.1-5, ст. ст. 22-31]. Крім Швейцарського кодексу зобов'язань (Swiss Code of Obligations) у конфедерації діє Федеральний закон про житло (Swiss Federal Housing Act), у якому йдеться про фінансовий розвиток житлових кооперативів та державну підтримку.

Третя модель представлена кодифікованими актами – Господарським (Франція, Словаччина, Чехія), Кооперативним кодексами (Філіппіни, Португалія) тощо. Кооперативне законодавство країни, що мають таку модель, характеризується високим ступенем комплексності, узгодженості, регламентованості. Наприклад, Господарський кодекс Франції (Code français du Commerce) визнає житлові кооперативи – суб'єктами корпоративного типу. У Словацькій республіці чинним є Цивільний кодекс (Občiansky zákonník zo Slovenská republiky) як документ, що містить питання створення, припинення житлово-будівельних кооперативів, складання та затвердження статутів як основних установчих документів. Згідно із Кооперативним кодексом Філіппінської республіки, житловий кооператив – це «організоване об'єднання осіб для надання допомоги у частині житлових послуг на користь своїх постійних членів, які беруть активну участь у програмі заощадження на житло, яке знаходиться в спільному володінні і під контролем своїх членів» [20, п.(р), ст. 23]. Частина 2 правила 1 даного Кодексу встановлює вимоги до потенційних членів житлового кооперативу. Ними можуть бути 15 і більше фізичних осіб, що є громадянами Філіппін, які досягли повноліття, мають спільний інтерес, фактично проживають або працюють у відповідному районі [20, част. 3 – 14 прав. 1].

Четверта модель є найбільш дієвою. Особливістю правового регулювання у таких державах, як Норвегія, Польща, Швеція, є наявність спеціального законодавчого акту, що чітко прописує не просто процедури створення, організації діяльності та припинення житлово-будівельних кооперативів, а й можливість створення державою спеціальних фондів з метою правового консалтингу та фінансової підтрим-

ки засновників – початківців (Норвезькі «The Housing Co-operatives Act of Norway» та «The Co-operative Housing Associations Act of Norway», Шведські Закон «Про кооперативи» (Lagen om kooperativ) та Закон «Про житлові кооперативи» (Lagen om bostadsrättsföreningar), Закон «Про кооперативи» і «Про житлово-будівельні кооперативи» Польської республіки) [19, 3].

Слід наголосити, що дослідження щодо країн ЄС, що віднесені нами до тієї чи іншої моделі залежно від критерію законодавчого регулювання, є авторським напрацюванням і характеризується певною відносністю. Зазначені моделі правового регулювання не мають чітких меж. Більшість європейських держав має змішане кооперативне правове регулювання.

Отже, Україна має Примірний статут як документ- правонаступник радянських часів, коли подібні акти забезпечувалися існуючою на той час системою планової економіки, авторитетом партії та законодавчі акти України, що не є узгодженими між собою. Прикладом такої юридичної суперечності джерел нормативно-правового регулювання є положення про відповідальність членів кооперативу за його зобов'язаннями. Закон України «Про кооперацію» у ст. 27 містить положення про відповідальність членів лише «в межах внесеного ними паю, якщо інше не передбачено законом чи статутом» [7]. Юридичним нонсенсом є субсидіарна відповідальність членів згідно із нормами Цивільного та Господарського кодексів [10, ч. 2 ст. 163]. Слід констатувати, що в Німеччині як батьківщині кооперативного законодавства також наявні норми про відповідальність членів, обмежену їх пайовими внесками [13, ст. 119]. Вбачається необхідність внесення змін до ст. 163 Цивільного та ст. 108 Господарського кодексу, де мова іде про субсидіарну (додаткову) відповідальність членів за зобов'язання кооперативу, що у співвідношенні із ч. 2 ст. 27 Закону «Про кооперацію» свідчить про юридичну неузгодженість.

До того ж, частішають випадки кооперативних оманливих проєктів, коли фінансування майбутнього будинку вже відбулося, а члени так і залишаються без даху

над головою. У даному аспекті європейське кооперативне законодавство заслуговує на увагу, адже австрійський законодавець у Законі «Про кооперативи» [12, ст. 89] передбачив норми кримінальної відповідальності за підроблення членами Правління або Наглядової ради загальних протоколів фінансової звітності з позбавленням волі на строк до одного року або штрафом у розмірі 360 щоденних ставок, якщо такі дії не пов'язані із більш серйозним порушенням законодавства. Зазначені умисні діяння кваліфікуються більш радикально німецьким законодавством, де санкція передбачає позбавлення волі строком до трьох років, а необережність діянь карається законом строком до одного року. Вбачається доцільним внести зміни до Кримінального кодексу України з урахуванням специфіки господарської діяльності в кооперативах, їх органів управління та прав членів житлових кооперативів. За діяння виконавчого органу (голови, правління) житлового кооперативу уже збудованого будинку слід передбачити кримінально-правові санкції за умисне підроблення документів фінансової звітності кооперативу з метою незаконного заволодіння майном членів такого кооперативу (відповідальність при даних незаконних діях буде нести кожен член правління індивідуально). До того ж, кримінально караним повинно визнаватись надання завідомо неправдивих відомостей «незакінченого» проекту кооперативної новобудови членам житлового кооперативу.

### Висновки

Як зазначав О. Чайнов, «майже всі сторони життя можна обслуговувати кооперативно» [11]. Кооперативи вже давно є невід'ємним елементом у сфері житлового будівництва (в Англії – будівельні товариства, у Словаччині, Чехії, Угорщині широко використовується досвід так званої «німецької схеми», тобто будівельно-ощадних кас). [15]. Сьогодення системи задоволення житлових потреб України зіштовхнулося із проблемою ескалації трудомісткості заснування нових житлово-будівельних кооперативів в умовах сучасної фінансово-економічної кризи. Останнім часом створюються

молодіжні кооперативи переважно у випадку отримання ними пільгового державного кредитування на будівництво. Однак, навіть житлово-будівельні кооперативи, засновані відповідно чинного законодавства, не повністю відповідають сучасним міжнародно-правовим вимогам. Основними причинами зазначеного регресу можна констатувати проблемне кредитування (практично у всіх країнах існує підтримка діяльності житлових кооперативів на рівні державного чи місцевих бюджетів) та суттєві недоліки житлового кооперативного законодавства, що вказують на його недосконалість.

Отже, на основі порівняльно-правового аналізу житлово-кооперативного законодавства України та зарубіжних країн та виокремлених моделей правового регулювання, вбачаємо за доцільне прийняти Закон України «Про житлову кооперацію», у якому чітко передбачити питання створення житлових кооперативів, врегулювати цей процес з іншими нормативно-правовими актами з метою уникнення можливого дублювання норм. Визначити форми житлових кооперативів, особливості діяльності, правила кредитування, необхідність державної підтримки.

Очевидно, пропозиція щодо прийняття Закону є небезпідставною, адже сучасне правове регулювання житлової кооперації в Україні є проявом атавізму. По-перше, слід звернути увагу, що всі європейські кооперативи умовно поділені Міжнародним кооперативним альянсом на групи залежно від виду діяльності, який вони здійснюють, наприклад, кредитні, сільськогосподарські, житлові, гаражні, ремісничі, риболовецькі багатопільові (універсальні, змішані) тощо. В основі цієї систематизації – один критерій (вид діяльності), а отже, така класифікація не позбавлена сенсу порівняно із так званою «типізацією» українських кооперативів на виробничі, споживчі, обслуговуючі. Зважаючи, що різниця між останніми двома взагалі мізерна, слід зазначити, що такий поділ не претендує на завершеність.

По-друге, на практиці «процвітає» житлова кооперація саме там, де діяльність кооперативів урегульовано спеціальним

законодавчим актом. На противагу прагматичному підходу, прибічником загального регулювання житлової кооперації є Г.Хаген, який відзначав важливість єдиного закону (наприклад, «Про кооперацію»), який забезпечує автономність кооперативів та зменшує бюрократичні бар'єри [14]. Однак сучасність диктує інші правила, і в країнах з давніми кооперативними традиціями все частіше висловлюється думка про диференційоване правове регулювання різних видів кооперативів (чи то у вигляді розділу загального закону, чи у вигляді спеціальних законів). З огляду на те, що в Україні є вже чинний Закон України «Про кооперацію», найбільш оптимальним варіантом глибинного правового регулювання стане його поєднання із Законом «Про житлові кооперативи», що дозволить сформувати комплексне правове підґрунтя розвитку кооперативного сектору економіки. Нові перспективні норми спеціального закону удосконалять правовий статус житлово-будівельних кооперативів в Україні, сприятимуть конкурентоспроможності, інтенсифікації іноземного інвестування, нададуть можливість брати участь у т.зв. «наднаціональних юридичних особах», а саме у Європейському кооперативному товаристві. Це, без сумніву, відкриє нові горизонти для вітчизняних кооперативів, надасть потужного стимулу до розвитку кооперативного руху в цілому. Першим кроком може стати порівняльно-правове дослідження Координаційної ради з адаптації законодавства України стану законодавчого регулювання кооперації (житлової у тому числі) країн ЄС та України, адже відсутність такого аналізу, безперечно, є бар'єром до початку роботи над спеціальним нормативно-правовим актом у відповідному Комітеті Верховної Ради України.

По-третє, нині законодавчо визначеним є лише поняття «житлово-будівельного кооперативу» [5, абз.9]. Таким чином, у новому законі слід розмежувати правові поняття – житловий кооператив, житлово-будівельний кооператив, житловий кооператив індивідуальних забудовників, житлова будівельно-ощадна каса тощо. Оскільки дефініція закріплює іманентні ознаки пра-

вового явища, то таке детальне тлумачення дозволить виокремити різні форми житлових кооперативів, відмінності їх правового статусу, як це було у Концепції розвитку житлової кооперації та запровадження житлових будівельно-ощадних кас в Україні, схваленій Розпорядженням КМУ від 17.02.2010 р. N 243-р, що на сьогоднішній день втратила чинність [8]. Дана Концепція не претендувала на завершеність, але була одним з перших кроків еволюції українського кооперативного законодавства.

По-четверте, слід внести зміни до ст. 163 Цивільного та ст. 108 Господарського кодексу, де мова іде про субсидіарну (додаткову) відповідальність членів за зобов'язання кооперативу, що у співвідношенні із ч. 2 - ст. 27 Закону «Про кооперацію» свідчить про юридичну неузгодженість.

По-п'яте, у випадку кримінально караних діянь виконавчого органу (голови, правління) житлового кооперативу уже збудованого будинку у Кримінальному кодексі (Розділ VII Злочини у сфері господарської діяльності) слід передбачити санкції за умисне підроблення документів фінансової звітності кооперативу з метою незаконного заволодіння майном членів такого кооперативу (відповідальність при даних незаконних діях буде нести кожен член правління індивідуально). До того ж, кримінально-караним повинно визнаватись надання завідомо неправдивих відомостей «незакінченого» проекту кооперативної новобудови членам житлового кооперативу. Дані юридичні склади злочинів будуть мати спеціальний характер по відношенню до вже існуючих норм про злочини у сфері господарської діяльності (спеціальний суб'єкт тощо). Особливістю кооперативних злочинів буде той факт, що на рівні із загальнообов'язковими вимогами законодавства, держава надає право на статутне регулювання діяльності кооперативу. У випадку прийняття члена до кооперативу, той, у першу чергу, повинен звернути увагу на повноваження правління згідно із статутом. Водночас, дані пропозиції так і залишаться на папері без авторитетного застосування норм Кримінального процесуального кодексу відповідними підрозді-

лами правоохоронних органів, які повинні розслідувати подібні провадження ретельніше, адже це не просто шахрайство «забудовників» як злочин проти власності, але й їх свідоме умисне позбавлення осіб конституційного права на житло, коли такої власності ще не виникло.

На останок, підкреслимо необхідність поступової відмови від «нашарувань», що залишились у праві країн пострадянського простору та ефемерні правовідносини перетворювати в такі, що повністю ґрунтуються на законодавчих нормах. Галузеве, або спеціальне, регулювання житлової кооперації дозволить визначити правовий статус одного з найбільш чисельних видів кооперативів України, розвинути єдину систему житлової кооперації, контролювати її відповідність міжнародним стандартам, зміцнити роль житлово-будівельних кооперативів у соціально-економічному розвитку держави та підвищити потенціал перспективних кооператорів.

#### Література

1. Житловий кодекс УРСР: Кодекс України від 30 червня 1986 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1986. – № 28. – ст. 573.
2. Конституція Італійської республіки. Конституції світу [Електронний ресурс]: прав. порт. / бібл. Пашкова. – 2001. №148. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/archives/148>
3. Міжрегіональний споживчий кооператив громадян «Будуй і живи». Відом. МКА [Електронний ресурс] : інф. Уніком. – 2011. – Режим доступу: <http://www.spbcoop.ru>
4. Порівняльно-правові дослідження Координаційної ради з адаптації законодавства [Електронний ресурс] : за даними оф. сайту Міністерства Юстиції України. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/section/168>
5. Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій: Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17 травня 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 35. – ст. 285.
6. Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу: постанова Ради Міністрів УРСР від 30 квітня 1985 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/186-85-%D0%BF>
7. Про кооперацію: Закон України від 10 липня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №5. – ст. 35
8. Про схвалення Концепції розвитку житлової кооперації та запровадження житлових будівельно-ощадних кас в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 13. – ст. 62
9. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Міжнародний документ від 14.06.1994 (ред. від 22.11.2010) // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – ст. 203
10. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №40-44. – ст. 356
11. Чаянов А.Краткий курс кооперации. – М. : Издание Центрального Товарищества “Кооперативное издательство”, 1925. – 80 с.
12. Die Genossenschaftsgesetz, Österreich. Jusline Österreich [Електронний ресурс] // Закон «Про кооперативи», Австрія. Юслайн Австрія. – Режим доступу: [www.jusline.at/Genossenschaftsgesetz\\_\(GenG\).html](http://www.jusline.at/Genossenschaftsgesetz_(GenG).html)
13. Die Genossenschaftsgesetz. Bundesrepublik Deutschland Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften [Електронний ресурс] // Закон «Про кооперативи» Федеративної республіки Німеччини. – Режим доступу: <http://dejure.org/gesetze/GenG>
14. Hagen H. Guidelines for Cooperative Legislation. Geneva: International Labour Office. – 3rd ed. rev. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ica.coop/sites/attachments/ILO\\_Guidelines\\_for\\_cooperative\\_legislation](http://ica.coop/sites/attachments/ILO_Guidelines_for_cooperative_legislation)
15. Huns-H. Münkner , Housing Book V. Application of Co-operative Principles in Practice. – Marburg, September 2008.

**АНОТАЦІЯ**

*Стаття присвячена порівняльно-правовому дослідженню кооперативного законодавства України та країн Європейського Союзу з метою виокремлення моделей нормативно-правового регулювання житлово-будівельних кооперативів. Розкрито основні напрями удосконалення житлового кооперативного законодавства України для перспективи покращення кооперативного руху. Доведено необхідність врегулювання житлової кооперації України на загально-правовому та спеціально-правовому рівнях.*

**SUMMARY**

*The article is devoted to comparative legal investigation of cooperative legislation in Ukraine and in the European Union countries for the purpose of distinguishing the models of normative legal regulation of housing cooperatives. The basic directions of improvement of Ukrainian housing co-operative legislation were revealed with the aim to improve the prospects of the cooperative movement. The necessity of settling Ukrainian housing cooperatives in general and specific legal level were demonstrated.*

16. Italian Decree «Basevi» law of 1947. Italian documentation centre on cooperatives and social economy [Електронний ресурс] / Італійський Декрет «Базеві» 1947р. – Режим доступу: <http://www.cooperazione.net/eng/pagina.asp?pid=409&uid=40>

17. South Australian Co-operative and Community Housing Act 1991. South Australian Legislation [Електронний ресурс] / Закон Південної Австралії «Про кооперацію та житло громад» – Режим доступу: <http://www.legislation.sa.gov.au/LZ/C/A/SouthAustralianCooperative>

18. The Co-operative Act of Austria. The Act of Co-operatives' Auditing (Revision) of Austria – Housing Co-operatives in Austria [Електронний ресурс] / Закон Австрії «Про

кооперацію». Закон Австрії «Про кооперативний аудит (ревізію) – Режим доступу: <http://www.sozialbau.at/home/wir-ueber-uns/english-summary/housing-co-operatives/>

19. The Housing Cooperatives Act of Norway. Ministry of Local Government and Modernisation [Електронний ресурс] / Закон Норвегії «Про житлові кооперативи» – Режим доступу: <http://www.regjeringen.no/en/doc/laws/acts/the-housing-cooperatives-act.html?id=43959>

20. The Philippine Cooperative Code of 2008. Republic Act No 9520 – Johnbert Paraiso Prianes on Jan 13, 2011 [Електронний ресурс] / Кооперативний кодекс Філіппін від 2008р № 9520. – Режим доступу: <http://ru.scribd.com/doc/46796292/The-Philippine-Cooperative-Code-of-2008-Republic>