



ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ ЖИТЛОВО-БУДІВЕЛЬНИХ КООПЕРАТИВІВ ЗА РАДЯНСЬКИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

Позова Д.Д.,

*аспірантка кафедри права інтелектуальної власності
та корпоративного права
Національного університету
«Одеська національна юридична академія»*

Стаття присвячена аналізу правового положення житлово-будівельних кооперативів за радянським законодавством. Зисвітлюються етапи розвитку даного виду кооперативів у їх зв'язку з соціально-економічними та внутрішньополітичними процесами, визначаються особливості їх правового регулювання.

Ключові слова: житлово-будівельний кооператив, радянське законодавство, житлова проблема.

Статья посвящена анализу правового положения жилищно-строительных кооперативов по советскому законодательству. Освещаются этапы развития данного вида кооперативов в их связи с социально-экономическими и внутривнутриполитическими процессами, определяются особенности их правового регулирования.

Ключевые слова: жилищно-строительный кооператив, советское законодательство, жилищная проблема.

The article is dedicated to the legal position of the building and loan associations according to the Soviet legislation. The article deals with the stages of the development of this type of associations in connection with socio-economic and internal political processes and determines peculiarities of their legal regulation.

Keywords: building and loan association, Soviet legislation, housing problem.

У чинному законодавстві передбачена така організаційно-правова форма, як житлово-будівельний кооператив. На рівні повсякденної правосвідомості українців ці кооперативи, здебільшого, асоціюються з Радянським Союзом і не сприймаються як інструмент, здатний у сучасних соціально-економічних умовах вирішити проблему забезпеченості громадян житлом. Попри це, саме завдяки цьому, що за радянських часів житлово-будівельні кооперативи, завдяки підтримці з боку держави, досягли піку свого розвитку. Однак з проголошенням незалежності України і появою приватноправових форм господарювання житлово-будівельні кооперативи не здатні конкурувати з комерційними структурами. Відтак, кооперативна форма організації житлового будівництва, позбавлена необхідного фінансового стимулювання державою, в умовах широкого запровадження іпотечного кредитування, втратила привабливість для інвесторів. Основні нормативно-правові акти, відповідно до яких здійснюється правове регулювання житлово-будівельних кооперативів в Україні, були прийняті ще в 1980-тих роках, тому більшість їх положень є застарілими і не підлягають застосуванню. У зв'язку з цим, актуальним є дослідження правового становища даного виду кооперативів за радянським законодавством для врахування історичного досвіду, аналізу правового положення, засад розвитку сучасних житлово-будівельних кооперативів і розробки пропозицій щодо удосконалення їх нормативного забезпечення.

Житлово-будівельні кооперативи не були об'єктом комплексного дослідження вчених в Україні. Окремі публікації, зокрема А. Боровської, Д. Сичкар, В. Добровського, І. Величко, І. Львови, С. Подзе тощо, та підручники з житлового, кооперативного права висвітлюють,

переважно, правові аспекти їх створення та діяльності згідно з чинним законодавством, не приділяючи належної уваги питанням розвитку даної організаційно-правової форми, обмежуючись короткими екскурсами в їх історію за часів Радянського Союзу. Незважаючи на те, що вивченню житлово-будівельних кооперативів присвячено чимало праць радянських вчених, зокрема І.Б. Мартковича, В.Р. Скріпка, Г.І. Мусієнко, П.Я. Трубінікова, І.Т. Хламова, І.П. Прокопченко, Т.М. Лісніченко, Д.С. Пудікова та інших, питання їх правового положення у радянський період потребують висвітлення з позицій сучасних реалій.

Метою даної статті є аналіз правового положення житлово-будівельних кооперативів за радянським законодавством, виявлення особливостей їх правового регулювання на різних етапах розвитку країни. Політика перерозподілу житлового фонду шляхом експропріації багатих домоволодінь і вселення в них робітничих сімей, яка спочатку проводилася радянською владою, не дозволила повністю вирішити житлову проблему. Так, у 1926 р. серед 29,4 % населення на одну людину припадало менше 3 кв. м житлової площі при нормативно встановленій мінімальній нормі 9 кв. м [1, с. 15, 23]. Житлове питання загострилося із стрімким ростом міського населення, зумовленим обраним курсом на індустріалізацію. Першочерговим завданням стало розгортання нового житлового будівництва. На вищому рівні була визнана необхідність широкого залучення населення до будівництва житла шляхом матеріальної участі і самодіяльності, найкращою формою якої визначалася житлова кооперація.

До 1924 р. житлово-будівельна кооперація законодавчо не виділялась як самостійний вид кооперації.



Фонд житлово-будівельних кооперативів існував, але в межах споживчої кооперації. Статут Центросоюзу, прийнятий 16 грудня 1918 р., серед завдань споживчої кооперації передбачав, в тому числі, і задоволення потреб її членів у житлі шляхом будівництва [2, с. 43]. Житловий напрям кооперування був вперше визначений у Положенні про житлово-споживчу кооперацію від 26 березня 1924 р., яким регламентувалась діяльність житлово-орендних кооперативів.

Однак у зв'язку з неоднорідністю і неспівпадінням завдань споживчої і житлової кооперації [2, с. 43], виникла необхідність самостійного правового регулювання останньої. Відтак, постановою ЦВК і РНК СРСР від 19 серпня 1924 р. «Про житлову кооперацію» було покладено початок стрімкому розвитку житлово-будівельних кооперативів. Одночасно була створена триланкова система житлово-будівельної кооперації: житлово-будівельні товариства – союзи житлової кооперації (міські (районні), губернські, а пізніше – обласні, крайові і республіканські) – Всесоюзна рада житлової кооперації (Центрожилсоюз). Виконавчо-розпорядчими органами кооперації були правління Центрожилсоюзу і відповідних союзів, а органом, що контролював діяльність правлінь, – ревізійні комісії союзів [2, с. 24].

Постанова передбачала організацію кооперативів двох видів: житлово-орендних (ЖОКТи), які створювались з метою управління та господарського керівництва громадським житловим фондом, який надавався їм в оренду комунальними та іншими органами, і житлово-будівельних (ЖБК), завдання яких полягало в організації і здійсненні будівництва нових житлових будинків на кооперативних засадах із залученням пайовиків [2, с. 23]. Житлово-будівельні кооперативи поділялись на робітничі (РЖБК) і загальногромадянські (ЗЖБК), для створення яких необхідно була участь, щонайменше, 10 чоловік [3, с. 6]. Якщо членами перших могли бути лише робітники та службовці державних, кооперативних і громадських організацій або особи, прирівняні до них (інваліди та інші), то до складу останніх приймалися всі повнолітні громадяни, не позбавлені майнових прав, а також юридичні особи з метою залучення наявного на той час приватного капіталу у житлове будівництво. Надання РЖБК певних пільг, зокрема звільнення від сплати податків, гербового нотаріального збору тощо [4, с. 6], зумовило їх широке розповсюдження (квітень 1925 р. – 800 кооперативів) [2, с. 43].

Визначальною рисою правового становища тогочасних житлово-будівельних кооперативів було, поперше, державне кредитування в розмірі до 80 – 90 % кошторисної вартості будинку на строк до 60 років, тобто будівництво фактично здійснювалось за рахунок державних коштів, по-друге, кооперативи виконували будівельні роботи самостійно. При цьому квартири у зведених кооперативами будинках належали на праві особистої власності їх членам. Станом на 1 січня 1929 р. питома вага кооперативного будівництва в УРСР становила 30,5 % [4, с. 6].

З середини 1920-х рр. почалося згортання загального кооперативного руху і посилення тиску на коо-

перацію у зв'язку з поступовим відходом радянської влади від нової економічної політики, на зміну якій запроваджувалась політика жорсткої централізації господарського керівництва в усіх сферах, сувора регламентація економічних відносин, у тому числі відносин з кооперацією [5, с. 40]. Такі зміни в політичному курсі країни не могли не відобразитися на правовому становищі житлово-будівельної кооперації. Так, постановою ЦВК і РНК СРСР від 17 жовтня 1937 р. «Про збереження житлового фонду і поліпшення житлового господарства в містах» [6] ЖОКТи і їх союзи ліквідувались, а будинки, що знаходились в їх користуванні передавалися в безпосереднє управління місцевим радам або державним підприємствам в залежності від суб'єкту фінансування. Ліквідації підлягала і вся система житлово-будівельної кооперації, в тому числі житлово-будівельні кооперативи, окрім тих, які протягом шести місяців з моменту видання постанови повернули державі кредит. Державним підприємствам і установам заборонялось у будь-якій формі інвестувати власні фінансові і матеріальні засоби в у житлово-будівельні кооперативи. Таким чином, у подальшому кооперативи повинні були здійснювати будівництво за свої кошти. Позбавлені державної підтримки, вони організовувались у поодиноких випадках. У зв'язку із втратою чинності Положення про житлову кооперацію, в усіх союзних республіках були розроблені і прийняті примірні статuti житлово-будівельних кооперативів, які регламентували основні права та обов'язки членів кооперативу, діяльність і порядок їх організації і на підставі яких приймалися індивідуальні статuti окремих кооперативів. В Україні Примірний (після 1958 р. – Типовий) статут житлово-будівельного кооперативу неодноразово змінювався (1939, 1951, 1958, 1962, 1965, 1968, 1972, 1985 рр.).

У післявоєнні роки перед радянською владою поставало завдання – якнайшвидше відновити зруйнований житловий фонд і забезпечити його розвиток. Протягом 1946 – 1955 рр. за рахунок держави і житлової кооперації було зведено житлових будинків загальною площею 185,4 кв. м. Однак через швидке зростання населення і випереджувальний розвиток промисловості проблема житла все ще залишалася однією з самих гострих [2, с. 31].

Новий етап у розвитку житлово-будівельної кооперації розпочався наприкінці 1950-х рр. Відповідно до постанови РМ СРСР від 20 березня 1958 р. «Про житлово-будівельну і дачно-будівельну кооперацію» [7] житлово-будівельні кооперативи організовувались за клопотанням підприємств, установ, організацій при виконках місцевих рад депутатів на підставі їх рішення. Принциповою відмінністю нових кооперативів від раніше діючих було те, що зведена ними житлова площа не могла бути предметом купівлі-продажу [8, с. 112] і була об'єктом кооперативної власності. Крім того, будівництво для житлово-будівельних кооперативів включалося до державного плану підрядних будівельно-монтажних робіт. Будівництво розпочиналось після внесення кооперативом у банк повної кошторисної вартості в строки, погоджені з кооперативом. Відтак, кооперативи попри збереження у назві слова «будівель-



ні» фактично позбавлялись такої функції. Членам кооперативів і членам їх сімей дозволялось особисто брати участь у будівництві, в такому випадку вартість їх трудових затрат зараховувалась до суми пайового внеску, однак на практиці це не застосовувалось. Відсутність державного кредитування створювало великі складнощі, оскільки не кожна родина мала стільки заощаджень, щоб їх вистачило для сплати вартості квартири [3, с. 7]. За таких умов кооперативне будівництво житла стало доступним тільки для заможних верств населення.

Стрімкий розвиток житлово-будівельної кооперації пов'язаний з прийняттям постанов ЦК КПРС і РМ СРСР від 1 червня 1962 р. «Про індивідуальне і кооперативне житлове будівництво» і РМ СРСР від 19 листопада 1964 р. «Про подальший розвиток кооперативного житлового будівництва» [9, с. 60-61]. Відтепер житлово-будівельні кооперативи могли створюватися при житлових управліннях (відділах) чи управліннях (відділах) комунального господарства виконкомів Рад депутатів, а тож при підприємствах, установах, організаціях. Частково було відновлено державне кредитування житлово-будівельної кооперації: кооперативи могли отримати кредит на будівництво житла в розмірі не менше 60 % кошторисної вартості на строк 10 – 15 років із щорічним його погашенням рівними частками. До житлово-будівельних кооперативів могли вступати громадяни, які потребували поліпшення житлових умов, і перш за все, ті, хто, відповідно до законодавства мав право позачергового і першочергового отримання житла.

З метою вдосконалення діяльності житлово-будівельних кооперативів було прийнято постанову від 19 серпня 1982 р. «Про житлово-будівельну кооперацію», в якій визначалися подальші шляхи розвитку кооперації в містах та сільській місцевості. Однак передбачені нею заходи не призвели до ефективного ре-

зультату, що було констатовано постановою ЦК КПРС і РМ СРСР від 31 березня 1988 р. «Про заходи щодо прискорення житлової кооперації», в якій підкреслювалась її роль у вирішенні поставлених владою завдань у сфері житлової політики шляхом залучення на добровільних засадах коштів населення у фінансування житлового будівництва. Вважалось, що участь громадян у житлових кооперативах сприяє закріпленню кадрів, більш повному збалансуванню зростаючих грошових доходів і видатків населення [10, с. 53-54].

Попри всі вищезазначені організаційно-правові заходи, які проводилися державою і були спрямовані на розвиток житлово-будівельних кооперативів, частка кооперативного сектора у загальному обсязі житлового будівництва становила не більше 4 – 5 %. Причина цього полягала в державно-правовій системі задоволення житлових потреб у радянський період [12, с. 4], в умовах якої середньостатичний громадянин через нормованість державою його доходів фактично не міг скористатися перевагами ініціативного способу вирішення житлової проблеми [13, с. 23]. Разом з тим, для високопоставлених партійно-державних працівників житлово-будівельні кооперативи були можливістю на законних підставах підвищити рівень власного добробуту, легально використавши державні ресурси, зокрема довготермінові низько відсоткові кредити, для забезпечення себе і родини житлом підвищеної комфортності [11, с. 126].

Крім того, системі радянської житлово-будівельної кооперації були властиві деякі інші недоліки: відсутність єдиного компетентного органу управління, невиконання планів по введенню в експлуатацію кооперативного житла і відносно низькі темпи будівництва через відсутність зацікавленості з боку підрядних будівельних організацій тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- Бронер Д. Л. Жилищное строительство и демографические процессы / Д. Л. Бронер. – М. : Статистика, 1980. – 80 с. – (Статистика для всех).
- Прокопченко И. П. Жилищное и жилищно-строительное законодательство. Справочное пособие / И. П. Прокопченко. – М. : Стройиздат, 1977. – 255 с.
- 3 Пудиков Д. С. Кооперативное и индивидуальное жилищное строительство : Вопросы и ответы : Справочник / Д. С. Пудиков. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Стройиздат, 1989. – 177 с.
- 4 Лісниченко Т. М. Кооперативне житлове будівництво / Т. М. Лісниченко. – К. : Будівельник, 1966. – 152 с.
- Тычинин С. В. Развитие законодательства о кооперации в СССР и России в период с 1929 по 1996 г. / С. В. Тычинин // История государства и права. – 2004. – № 3. – С. 40 – 43.
- Клусова М. Г. Сборник жилищного законодательства. [На 1-е июля 1963 г.] / М. Г. Клусова, Б.С. Сеглин. – М. : Юрид. лит., 1963. – 586 с.
- Мархасин Л. А. Жилищное законодательство / Л. А. Мархасин ; отв. ред. В. Ф. Чигир. – Минск : Изд-во М-ва высшего, среднего, специального и профессионального образования БССР, 1961. – 361 с.
- Барыш М. И. Законодательство по жилищному строительству / М. И. Барыш. – М. : Госюриздат, 1960 – 128 с.
- 9 Жилищное и жилищно-строительное законодательство. – 3-е изд., испр. и доп. – К. : Будівельник, 1967. – 272 с.
10. Марткович И. Б. Жилищное право : закон и практика / И. Б. Марткович. – М. : Юрид. лит., 1990. – 320 с.
11. Основы кооперации : Навч. посіб. / С. Г. Бабенко, С. Д. Гелей, Я. А. Гончарук, Р. Я. Пастушенко. – К. : Знання, 2004. – 470 с.
12. Литовкин Н. В. Концепция развития жилищного законодательства / Н. В. Литовкин // Жилищное право. – 2004. – № 3. – С. 3-28.
13. Литовкин Н. В. Общественная система удовлетворения жилищных потребностей граждан / Н. В. Литовкин // Жилищное право. – 2008. – № 2. – С. 3-25.