
СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ПРАКТИКЕ УПРАВЛЕНИЯ

УДК [316.334.23:314.745.22]:340.13

И. В. КРЕМОНОВСКАЯ,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник,
учений секретарь,
А. А. СВЯТОГОР,
аспирант

Институт экономико-правовых исследований НАН Украины
(Киев)

ПРАВОВЫЕ РЫЧАГИ РЕШЕНИЯ ЖИЛИЩНЫХ ПРОБЛЕМ ВНУТРЕННЕПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ И АКТИВИЗАЦИИ ИХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Исследованы проблемы использования потенциала переселенцев, в частности представителей малого и среднего предпринимательства в сельской местности. Сформулированы предложения по предоставлению внутреннеперемещенным лицам права пользоваться брошенными объектами недвижимости на безвозмездной основе и упрощению процедуры их вступления в права собственности на такое имущество.

Ключевые слова: внутреннеперемещенные лица, переселенцы, село, фермерское хозяйство, недвижимость, собственность, предпринимательство.

I. V. KREMENOVSKAYA,
Cand. of Jurid. Sci.,
Senior Sci. Researcher,
Academic Secretary,
A. A. SVYATOGOR,
Postgraduate

Institute of Economic and Legal Researches of the NAS of Ukraine
(Kiev)

THE LEGAL LEVERS TO SOLVE THE HOUSING PROBLEMS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS AND TO ACTIVATE THEIR BUSINESS ACTIVITY

Problems of the use of a potential of displaced persons, in particular, representatives of small and middle-sized enterprises on a rural territory, are studied. Some propositions concerning the allocation of the right to use derelict realty objects on the gratuitous basis to

© Кременовская Ирина Владимировна (Kremenovskaya Irina Vladimirovna), 2016; e-mail: i.v.kremenovskaya@gmail.com.

© Святогор Алексей Анатольевич (Svyatogor Aleksei Anatol'evich), 2016; e-mail: a.svyatogor@gmail.com.

internally displaced persons and the simplification of the procedure of their entry to the property right to such assets are formulated.

Keywords: internally displaced persons, migrants, village, farm economy, realty, property, entrepreneurship.

Внутренняя миграция населения, которая произошла в Украине с начала оккупации Крыма и российской агрессии в Донбассе, по оценкам специалистов ООН, была названа наиболее масштабной за всю историю после большого переселения 1943 г. Как сообщает Межведомственный координационный штаб, с временно оккупированной территории и из районов проведения АТО в другие регионы переселены 971300 чел., в том числе из Донецкой и Луганской областей — 950156 чел. и из АР Крым и г. Севастополь — 21144 чел., из которых 162169 — дети, 477244 — инвалиды и лица пожилого возраста *. Вероятно, при расчете за основу были приняты сведения об официально зарегистрированных в органах Государственной миграционной службы гражданах, которые были взяты на учет как внутреннеперемещенные лица. Другие цифры приводят эксперты ООН: по их подсчетам, количество внутреннеперемещенных лиц составляет свыше 3 млн. чел., и такая цифра, по нашему мнению, более объективно отражает реальное положение дел.

Таким образом, видим, какое огромное количество членов нашего общества сегодня находятся в сложной ситуации вследствие изменения привычного ритма жизни. Несмотря на заверения властей о всяческой заботе о переселенцах, факт остается фактом: люди, которые были вынуждены оставить свои дома и выехать из зоны оккупации и из-под обстрелов, сегодня страдают от социальной незащищенности, нехватки денежных средств, отсутствия постоянного жилья и работы, дискомфорта из-за ухудшения бытовых условий. Эти события нанесли разрушительный удар по малому и среднему бизнесу: из-за агрессивных действий незаконных военных формирований и оккупации сотни тысяч предпринимателей были вынуждены прекратить свою хозяйственную деятельность на территории, временно не подконтрольной украинской власти.

Цель статьи — осветить с научных позиций проблематику решения жилищных проблем внутреннеперемещенных лиц и определить пути содействия их социальной адаптации, в том числе активизации предпринимательской деятельности.

Среди наиболее важных факторов адаптации переселенцев, особенно активной их части, следует выделить введение экономико-правовых стимулов предпринимательской деятельности. В Украине немало переселенцев высказали готовность поселиться в сельской местности в центральной части Украины. К сожалению, демографические процессы, которые в последние годы происходят внутри страны, привели к упадку сел, поселков, а также малых городов и городков (в частности, такая судьба постигла и монопрофильные города). Немалый вред нанесли коррупционные явления, отсутствие разумного хозяйственного подхода, формализм при планировании развития регионов, недочеты в организации транспортной и социально-бытовой инфраструктур, нехватка рабочих мест.

Несмотря на то, что преимущественное большинство беженцев с оккупированных российскими террористическими силами территорий до войны не занимались сельским хозяйством, сегодня люди ради собственного благополучия вынуждены менять привычный род занятий и искать новую работу. Ныне в Украине существуют все правовые возможности для того, чтобы развивать кооперацию, создавать малые

* Міжвідомчий координаційний штаб повідомляє / Урядовий портал [Електронний ресурс]. — Режим доступа : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248553957&cat_id=244277212.

предпринимательские структуры, например, предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции в селах. Жилье станет тем дополнительным стимулом, который стоит и необходимо использовать для поощрения предпринимательской активности внутреннеперемещенных лиц.

Дискуссии вокруг определения конкретных путей решения проблемы возрождения села в нашей стране ведутся на протяжении длительного времени, в частности — это сохранение и рациональное использование бесхозного недвижимого имущества в сельской местности, а именно брошенных земельных участков и домов. Покинутые хозяевами, дома разрушаются, и хотя органы местного самоуправления имеют определенную законом возможность принять их в собственность (взять на баланс) с помощью судебных механизмов, в Украине на протяжении последних 5 лет было принято не более 1,5 тыс. решений суда по таким вопросам (и это при том, что количество брошенных объектов недвижимости в сотни раз больше). Такие объекты недвижимой собственности могут использоваться физическими лицами-предпринимателями, которые решили работать и жить на земле, возродить село. Среди них много вынужденных переселенцев из АР Крым, Донецкой и Луганской областей.

Анализ положений действующего законодательства в части реализации возможностей предоставления жилья внутреннеперемещенным лицам в сельской местности показывает, что при существующем порядке получения права собственности на недвижимое имущество заселиться в дом, даже давно брошенный, непросто. Во-первых, такое заселение не может в полной мере считаться законным. Во-вторых, оно рискованно. Так, сделав даже мелкий ремонт для приведения дома в более или менее пригодное для проживания состояние, вспахав огород и засеяв его, можно через несколько месяцев или лет узнать, что собственник дома не бросал его, а лишь оставил на определенное время без внимания и теперь выдвигает свои законные претензии в отношении вселения в него (а за ремонт и проделанную работу хочет лишь поблагодарить).

Для того чтобы избежать такой ситуации, мы предлагаем ряд основных правил действий. Прежде всего, идеальным решением было бы приобретение недвижимости с соблюдением всех предусмотренных законодательством требований по оформлению документов на право собственности. Практика показывает, что в тех селах, которые фактически брошены, стоимость таких объектов недвижимости и размер расходов на оформление документов не превысят нескольких тысяч гривен. Однако в случаях, когда село “вымерло” полностью, не всегда удастся разыскать хозяина (бывшего владельца) и установить связь с ним или найти хотя бы одно ответственное лицо, которое занимается вопросами учета и сохранности собственности сельской общины.

В большинстве случаев можно решить проблему законным путем, ведь для этого предусмотрены практически все возможности урегулирования как гражданских, так и хозяйственных отношений. Например, гл. 8 Гражданского процессуального кодекса Украины в ст. 269–273 регламентирует отношения по поводу рассмотрения судами общей юрисдикции дел о передаче бесхозной недвижимости в коммунальную собственность *. Описанные правовые институты должны применяться тогда, когда орган, уполномоченный управлять имуществом определенной территориальной общины, обнаружит бесхозное недвижимое имущество. В таком случае после его принятия на баланс (учет) органом, осуществляющим государственную регистрацию прав собственности на недвижимое имущество, по истечении годового срока такого учета (разумный срок для того, чтобы собственник появился и доказал свои требования) и объявления в СМИ о возникшей ситуации — по решению суда

* Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV [Электронный ресурс]. — Режим доступа : zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15.

по месту нахождения такой недвижимости — последнюю передают в собственность соответствующей территориальной общины. Далее она уже может распоряжаться ею по своему усмотрению (на основаниях, утвержденных Законом Украины “О местном самоуправлении в Украине”), в том числе и в плане обеспечения переселенцев с оккупированных территорий таким недвижимым имуществом.

Вместе с тем полученные статистические показатели реального положения дел не дают повода для оптимизма. По данным Единого государственного реестра судебных решений (который создан и действует в соответствии с Законом Украины “О доступе к судебным решениям” и публично доступен в сети Интернет), позволяющим выяснить и оценить статистические показатели и тенденции применения института получения территориальными общинами права собственности на бесхозное имущество, найдено только около 1500 судебных актов по этому поводу (с 2011 г., то есть с момента начала администрирования реестра). В масштабах Украины такое количество решений о принятии в собственность объектов недвижимости за 5 лет считается мизерным, ведь фактически показатель брошенных (бесхозных) недвижимых объектов в пределах только одной области может в разы превышать эту цифру.

Поведение должностных лиц органов местного самоуправления, проявляющих пассивность при учете и принятии в собственность объектов недвижимости, вполне понятно, ведь подобная процедура очень сложна, длительна и предполагает как финансовые, так и административные расходы, поскольку даже объявление в газете о поиске собственника объекта недвижимости нельзя разместить бесплатно. Кроме того, сам объект недвижимости не всегда нужен территориальной общине, так как в случае принятия его в собственность чиновникам необходимо отдельно разрабатывать решения и варианты его поддержания в дальнейшем в нормальном для проживания состоянии (целостности): например, починить крышу, установить окна, подвести электричество и другие коммуникации, обеспечить охрану и др. В случае невыполнения этого необходимого набора действий к должностным лицам местного самоуправления соответствующие претензии могут выдвигать представители правоохранительных и контролирующих органов, которые будут обвинять их в недобросовестном отношении к имуществу территориальной общины, несмотря на нехватку или отсутствие в сельском или поселковом совете реальных финансовых, материальных и административных возможностей. В силу сказанного, для органов местного самоуправления наиболее оптимальным решением в отношении определения будущей судьбы покинутого или брошенного сельского дома становится практика невмешательства: на такой дом можно просто не обращать внимания до того времени, когда под воздействием внешних факторов и физических процессов он разрушится сам по себе.

Это подтверждает ранее высказанный нами тезис о том, что среди путей выхода из ситуации с упадком села и отсутствием жилья у предпринимателей — внутреннеперемещенных лиц перспективными могут стать следующие:

- углубление процессов регионализации управления экономикой с предоставлением органам самоуправления более широких возможностей и создание для них упрощенных механизмов распоряжения явно бесхозными объектами;
- введение упрощенных механизмов непосредственного вступления как переселенцами, так и любыми другими лицами — гражданами Украины, имеющими намерение проживать в сельской местности или осуществлять там хозяйственную деятельность, во владение бесхозным имуществом.

В отношении последнего законом должны быть предусмотрены и соответствующие ограничительные механизмы (факторы сдерживания), чтобы получение права собственности на брошенные объекты недвижимости и земельные участки не пре-

вратилось в рейдерство: например, каждый желающий может обратиться в суд с заявлением о признании за собой права собственности на такое имущество после соблюдения именно тех требований, которые предъявляются и к органам местного самоуправления (с соблюдением аналогичных временных рамок).

Как одно из оснований получения права собственности “приобретаемая давность” представляет собой принцип, согласно которому физическое или юридическое лицо, не являющееся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее недвижимым имуществом как своим собственным, получает право собственности на него [1, с. 5]. В соответствии со ст. 344 Гражданского кодекса Украины, предусмотрена возможность осуществления приобретения права собственности на недвижимые объекты по самому факту публичного владения* (этот способ также нуждается в судебном оформлении), но применение принципа “приобретаемой давности” в отношении недвижимого имущества становится возможным не ранее, чем через 10 лет после непрерывного владения. Иначе говоря, человек может владеть (публично использовать) недвижимым объектом в течение десяти лет до того момента, когда получит право на его присвоение по судебному решению. Но на протяжении этого срока приобретателю нет смысла вкладывать денежные средства в сохранность имущества или его развитие из-за рисков того, что до окончания срока может появиться собственник, который на вполне законных основаниях воспользуется всеми улучшениями объекта недвижимого имущества. По результатам анализа Единого государственного реестра судебных решений, было выяснено наличие соответствующих решений по этому поводу, и сегодня ситуация выглядит еще хуже – подобных решений насчитывается всего несколько, и большинство из них не совсем подходят к описанной ситуации, поскольку касаются более сложных и нетипичных схем.

Имеющийся процессуальный механизм передачи бесхозного имущества в собственность территориальной общины в пределах годового срока отсутствия собственника является наиболее приемлемым для учета интересов всех сторон. Конституция Украины (в частности, ст. 13, ст. 129) определяет равенство всех субъектов права собственности перед законом. Однако приходится констатировать, что в части использования своего права на завладение (вступление во владение) объектами бесхозной недвижимости существует большое расхождение, “пропасть” (от 1 года до 10 лет) между территориальными общинами (органами местного самоуправления) и физическими лицами, желающими вступить во владение недвижимостью по принципу “приобретаемой давности”. Приведенные примеры показывают, что ничего, кроме вреда, подобная ситуация не несет, а только приводит к потере имуществом (а в конечном итоге – общественно-социальным достоянием) своей ценности, проявлениям коррупции, бесхозяйственности. Это также осложняет ситуацию с адаптацией переселенцев (и не только). Проблему можно было бы устранить даже не возложением на органы управления имуществом территориальной общины обязанности “легализовать” и принять в собственность все объекты недвижимости, а просто уравниванием процессуальных прав таких органов и граждан. Ведь именно в этом заключается смысл регионализации государственного управления экономикой – утверждение принципов ответственного хозяйствования, уважение к собственникам и их потребностям путем разработки действенных и разумных механизмов защиты их прав, повышения уровня жизни людей и совершенствования системы социальных и процессуальных гарантий для реализации предоставленных им возможностей.

Таким образом, целесообразно внести изменения в действующее законодательство в части:

* Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15.

– предоставления внутреннеперемещенным лицам права пользоваться такими зданиями и земельными участками на безвозмездной основе;

– упрощения процедуры вступления в права собственности на бесхозное (или выморочное) недвижимое имущество, изменив срок “приобретаемой давности” для физических лиц с 10 до 3 лет.

Кроме наличия в сельской местности возможностей для трудоустройства, существует и ряд других факторов, определяющих готовность людей жить именно на земле. В частности, это условия для получения медицинской помощи (лечебные заведения) на приемлемом расстоянии от места проживания, а также система дошкольных и общеобразовательных учебных заведений. По данным Министерства образования и науки Украины, численность детей школьного возраста продолжает сокращаться, а соответственно, уменьшается количество учебных заведений. Динамика такого изменения в городской и сельской местностях приведена в таблице.

Динамика сокращения количества общеобразовательных учебных заведений *

Учебные годы	Количество общеобразовательных учебных заведений всех типов и форм собственности	
	всего	в том числе в сельской местности
2010/11	20300	13283
2011/12	19874	12970
2012/13	19672	12799
2013/14	19294	12467
2014/15 **	17604	11891

* Составлено авторами по информации Министерства образования и науки Украины (письмо от 01.10.2015 г. № 2/1-13-1747-15).

** Без учета заведений, находящихся на временно оккупированной территории АР Крым и г. Севастополя, а также районов Донецкой и Луганской областей (не подконтрольных Украине).

Как видим, ежегодно в сельской местности темпы сокращения количества общеобразовательных учебных заведений исчисляются даже не десятками, а несколькими сотнями – закрывается до 400 школ в год. Это связано, прежде всего, с сокращением численности населения: на сегодняшний день в среднем только каждый 500-й житель Украины – школьник.

Согласно ч. 6 ст. 11 Закона Украины “Об общем среднем образовании” (в редакции соответствующего Закона Украины *), реорганизация и ликвидация общеобразовательных учебных заведений коммунальной формы собственности осуществляются по решению сессии местного совета, а государственной и частной форм собственности – по решению учредителя (или учредителей). Кроме того, в п. 30 ч. 1 ст. 26 Закона Украины “О местном самоуправлении в Украине” определено, что реорганизация или ликвидация учебных заведений коммунальной формы собственности осуществляется по решению местного совета.

Переселенцы, имеющие опыт предпринимательской деятельности, сегодня выступают движущей силой возрождения села – их потенциал дает реальный шанс превратить села в развитые агрогородки или малые городки. По своей сути, ландшафтно-усадебная урбанизация представляет собой комплексную модель заселения и развития как брошенных сельских территорий, так и любых свободных земель для обеспечения их эффективного использования. Например, в Республике Беларусь,

* Про загальну середню освіту : Закон України від 28.12.2014 р. № 76-VIII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : zakon.rada.gov.ua/laws/show/651-14.

где в последнее время построено 1500 агрогородков, именно таким образом решают проблемы равномерного заселения территории, единства и инфраструктурной целостности страны. Такая застройка является необходимым условием воспроизводства трудового потенциала, гармоничного обустройства неосвоенных территорий [2].

В ЕС поддержка местных стратегий территориального развития провозглашена Общей аграрной политикой – ОАП (САР – Common Agricultural Policy) в виде проекта LEADER – специальной программы Европейской комиссии по поддержке местных инициатив, направленных на развитие сельских регионов. Она предусматривает поддержку местных государственно-частных обществ (местных действенных групп) и создание их сети, а также разработку и реализацию стратегий местного развития, внедрение инновационных проектов, кооперацию, приобретение необходимых навыков. В качестве целевой группы данной программы рассматриваются малые и средние предприятия, некоммерческие организации и органы местного самоуправления. Программа реализуется путем имплементации национальных стратегических планов, содержащих пакет мер и имеющих единый инструмент финансирования – Фонд развития сельских территорий [3, с. 9]. Справедливое мнение по этому вопросу высказывает М.Ф. Кропиво: для предпринимателей на основе специализации и концентрации производства, привлечения инновационных разработок научно-исследовательских учреждений, формирования замкнутых циклов производства обеспечивается повышение конкурентоспособности и прибыльности продукции, а на государственном уровне за счет обустройства сельских территорий с современной агросервисной, агропромышленной, жилой и культурной зонами (в виде агрогородков) достигается стабильное социально-экономическое развитие региона [4, с. 57]. Положительный опыт такой организации сотрудничества бизнеса и населения в сельской местности наработан в ФРГ, Нидерландах и ряде других стран (даже при некоторых отличиях, эти страны имеют близкие уровни жизни).

С учетом таких примеров из зарубежного опыта в Украине может быть предложено начать строительство агрогородков, во-первых, для достижения равномерности расселения внутреннеперемещенных лиц и, во-вторых, с целью создания условий для развития инфраструктуры сельских регионов. Это не только позволит сохранить и направить в новое русло трудовой потенциал переселенцев, но и поможет в определенной степени “разгрузить” крупные города-мегаполисы, а также осуществить дальнейшие шаги для реальной поддержки и развития аграрного сектора.

Выводы

Меры по активизации предпринимательской деятельности внутреннеперемещенных лиц и повышению роли сельских регионов тесно взаимосвязаны, а поэтому успех их реализации нуждается в предоставлении большей самостоятельности регионам в решении вопросов социально-экономического развития, прежде всего, за счет поддержки местных инициатив. Общее состояние экономики страны зависит от эффективности налаживания производственных связей, в том числе путем охвата ими территорий с земельными ресурсами, которые недостаточно освоены, но потенциально могут быть вовлечены в хозяйственный оборот. Этому будет способствовать введение принципов регионализации в государственном управлении экономической системой. Суть понятия “регионализация” в научной литературе сводится преимущественно к пониманию процессов перераспределения властных компетенций, передаче функций с национального на региональный уровень, развитию новых институциональных форм, отвечающих новой роли регионов. В то же время определение этого термина до сих пор остается дискуссионным и чрезмерно обобщенным, приобретая разное содержание в зависимости от области зна-

ний (экономики, демографии, отдельных правовых наук и др.), в пределах которой рассматривается проблематика регионального развития. В Институте экономико-правовых исследований НАН Украины с 2014 г. продолжается разработка научно-исследовательской темы “Правовые основы регионализации государственного управления экономикой” (№ государственной регистрации 0114U004338). Следовательно, предложения по более полному использованию территориальных, производственных, природоресурсных преимуществ и трудового потенциала регионов будут определять перспективы дальнейших научных исследований в этом направлении, в частности, относительно освоения сельских территорий.

Если взять за основу объединенный подход к решению задачи обеспечения жильем внутреннеперемещенных лиц для активизации их предпринимательской деятельности в сельской местности, то в нашей стране он позволит:

- обеспечить поддержку внутреннеперемещенным лицам, которые пожелают проживать в сельской местности;
- дать новый толчок возрождению села;
- создать условия для введения эффективных механизмов регионализации управления экономикой и рационального использования собственности.

Сегодня нация переживает сложный период, и от консолидации возможностей, способов решения проблем на государственном уровне зависят целостность Украины, сохранность ее территории, государственности, этнической общности.

Список использованной литературы

1. Юридична енциклопедія. – В 6 т. ; [редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2002. – Т. 4. – 720 с.
2. Майбутнє – за екопоселеннями та агромістечками // Ukr Sprava. Допомога бізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://ukrsprava.com/index.php?newsid=2510>.
3. Собкевич О.В. та ін. Стратегічні напрями інституційного забезпечення розвитку аграрного сектору в Україні : аналіт. доп. ; [О.В. Собкевич (кер. авт. кол.) та ін.]. – К. : НІСД, 2014. – 45 с.
7. Кривчик М.Ф. Кластерний підхід до управління сільським розвитком // Економіка АПК. – 2008. – № 5. – С. 55–58.

References

1. *Yurydychna Entsyklopediya. V 6 t. Redkol.: Yu.S. Shemshuchenko (golova) ta in.* [Juridical Encyclopedia. In 6 vols.], edited by Yu.S. Shemshuchenko (Editor-in-Chief), et al. Kyiv, Ukrain. Entsykl. im. M.P. Bazhana, 2002, Vol. 4 [in Ukrainian].
2. *Maibutne – za ekoposelennyamy ta agromistechkamy* [Future will belong to ecosettlements and agritowns]. *Ukr Sprava. Dopom. Bizn. – Ukr Sprava. Help to Business*, available at: <http://ukrsprava.com/index.php?newsid=2510> [in Ukrainian].
3. Sobkevych O.V. et al. *Strategichni Napryamy Instytutuynogo Zabezpechennya Rozvytku Agrarnogo Sektoru v Ukraini* [Strategic Directions of the Institutional Ensuring of a Development of the Agrarian Sector in Ukraine]. Kyiv, NISS, 2014 [in Ukrainian].
4. Kropyvko M.F. *Klasternyi pidkhid do upravlinnya sil's'kym rozvytkom* [The cluster approach to a control over the rural development]. *Ekon. APK – Economy of AIC*, 2008, No. 5, p. 55–58 [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 7 декабря 2015 г.
