

ПЕРЕТВОРЕННЯ В ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІЙ СФЕРІ МІСТ

Статтю присвячено аналізу відносин, що існують в європейських країнах у сфері утримання й експлуатації багатоквартирного житла, з позицій стимулювання досягнення високої ефективності використання ресурсів; дослідженню вітчизняного досвіду створення ОСББ і розробці рекомендацій щодо подальшого реформування ЖКГ України.

Ключові слова: місто, органи місцевого самоврядування, сфера ЖКГ, утримання й експлуатація багатоквартирного житла, ОСББ.

Житлово-комунальне господарство України увійшло до смуги загального занепаду, обумовленого накопиченням в цій сфері соціально-економічних проблем, які не було своєчасно усунуто і тому вони досягли кризової гостроти.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку необхідним є реформування багатьох аспектів відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг. Воно повинно забезпечити посилення впливу на виробників і виконавців даних послуг їх безпосередніх споживачів, появу механізму стимулювання підтримки високої якості обслуговування, створення дієвої системи регулювання і контролю діяльності підприємств ЖКГ, зниження собівартості послуг, забезпечення беззбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства, поступове наближення тарифів до рівня самозабезпечення галузі, формування джерел фінансування оновлення основного капіталу.

Найважливішою складовою частиною реформування житлово-комунального господарства повинно стати зниження питомих витрат на виробництво послуг. Країни ЄС на сучасному етапі докладають зусилля до того, щоб понизити споживання енергоресурсів на 20 %. В Україні також з метою забезпечення конкурентоспроможності вітчизняних товарів і підтримки темпів економічного зростання Державною програмою енергоефективності передбачено зниження енергоемності ВВП на 20 % до 2015 р. Велике значення з позицій виконання даних намірів має скорочення зайвих витрат і втрат в житлово-комунальному господарстві, яке займає друге місце після промисловості за резервами енергозбере-

ження. За рахунок зниження споживання енергії у сфері ЖКХ можна забезпечити, за експертними оцінками, до 30,2 % економії.

У наукових працях, що піднімають питання реформування житлово-комунального господарства, в якості основної проблеми, що перешкоджає ресурсозберіганню, вказується низький рівень системної інтеграції [1, 2, 3]. Вчені вважають, що вирішення проблеми зменшення споживання ресурсів в сфері ЖКГ багато в чому залежить від налагодження ефективної взаємодії виробників, виконавців і споживачів послуг. Тому актуальним завданням вважається створення економічних, організаційних і нормативно-правових передумов для стимулювання такої взаємодії суб'єктів ЖКГ, яке забезпечило б посилення ефекту системності, який потенційно властивий діяльності цих підприємств в умовах єдиного інтегрованого комплексу.

Вчені та фахівці сходяться на тому, що відправним моментом забезпечення системного реформування ЖКГ повинно виступати налагодження відносин в житлово-експлуатаційному господарстві [4, 5, 6], де, до того ж, даремно втрачаються значні об'єми води, тепла, електроенергії. Так, втрати тепла безпосередньо в житлових будинках оцінюються в 40–60 %, деякими фахівцями навіть в 70–80 % [7]. Науковці відзначають, що питання фінансування утримання та експлуатації житла, підвищення енергоефективності будинків ще не знайшло свого вирішення навіть на концептуальному рівні [8].

Метою статті є аналіз відносин, що стимулюють досягнення високої ефективності використання ресурсів в європейських країнах у сфе-

© В. О. Кавиршина, 2013

рі утримання й експлуатації багатоквартирного житла, дослідження з цих позицій вітчизняного досвіду створення ОСББ і розробка рекомендацій з подальшого реформування ЖКГ України.

Вивчення зарубіжного досвіду у сфері утримання й експлуатації багатоквартирного житла свідчить про наявність кількох організаційних форм: орендної, кооперативної, кондомініуму. Всі вони займають певні ринкові ніші й мають особливості фінансування утримання і ремонту житла.

Найбільш розповсюдженою є орендна форма. Так, у Німеччині вона охоплює біля 80 % житла. В орендних будинках наймачі квартир платять за оренду і, не маючи своєї частки у володінні, не несуть відповідальності за їх експлуатацію. Вони укладають договір оренди, в якому викладені права й обов'язки сторін. До нього додається перелік обов'язкових для виконання квартиронаймачем правил, що регулюють всі відносини до дрібниць.

У будинках такого типу проживають в основному люди з низьким річним доходом. Орендодавцями можуть виступати як приватні власники, так і органи місцевого самоврядування. У разі приватних власників може застосовуватися система регулювання орендної плати.

У Бельгії, Німеччині, Данії, Ірландії, Фінляндії, Франції при укладенні контракту між орендодавцем і наймачем житлового приміщення передбачається відповідальність орендодавця за проведення капітального ремонту. У випадку, якщо квартиронаймач бере на себе додаткові витрати з ремонту, зазвичай передбачається корегування розміру квартирної плати.

Орендна форма віддалено нагадує відносини у сфері утримання та експлуатації багатоквартирного житла, що мали місце в нашій країні в радянський період. Тоді роль орендодавця грала держава, а жителі багатоквартирних будинків були квартиронаймачами. Як показав досвід, держава не показала себе ефективним орендодавцем. Органи місцевого самоврядування також не в силах ефективно виконувати весь об'єм діяльності, пов'язаний зі здійсненням функцій орендодавця житлового фонду всього міста. Тому в сучасних розвинених країнах частка житла державної (муніципальною, комунальною) власності невелика. Крім того, органи місцевого самоврядування, починаючи з 70-х років, передають частину своїх функцій з обслуговування власності приватним компаніям, що здійснюють організацію експлуатації житлового фонду і впорядкування дворових територій, а до того ще і громадським організаціям.

Кооператив як форма відносин у сфері утримання й експлуатації багатоквартирного житла також має обмежене застосування. Кожен, хто проживає в будинку житлового кооперативу, вважається його членом і володіє долею всього майна спільно з іншими. Право користування конкретним приміщенням передбачено статусом члена кооперативу, там також є зобов'язання оплачувати певну частину експлуатаційних витрат.

Кондомініум об'єднує мешканців одного або декількох житлових будівель, зведених на спільній земельній ділянці. Загальною ідеєю відносин утримання житла і фінансування є індивідуальне володіння внутрішнім простором житлової одиниці й колективне володіння будівлею і землею.

На відміну від кооперативу, мешканці будинку є власниками своїх квартир, а також і невід'ємної частки майна, що знаходиться у спільній власності. У кооперативі власником всіх квартир, інших приміщень і будинку в цілому є кооператив, а його члени (пайовики) володіють тільки своїм паєм.

Тому кондомініум є гнучкішою формою. За його членами залишається право безперешкодно продавати, здавати в оренду, заповідати своє майно спадкоємцям. Ця форма дозволяє здійснювати управління утриманням і експлуатацією будинку в періоди фізичної відсутності частини (навіть більшості) членів кондомініуму.

На сучасному етапі в розвинених країнах в кондомініумах часто мешкають особи, що мають або мали в минулому високі доходи. Кондомініуми успішно конкурують з приватними будинками. Багатьох людей зацікавлює зручніше розташування будинків по відношенню до центру міста, інфраструктурних об'єктів і вузлів. Крім того, утримання квартир в умовах кондомініуму вимагає менших витрат часу і коштів, чим у приватному будинку. Таким чином, кондомініум є сучасною, перспективною формою відносин у сфері утримання та експлуатації багатоквартирного житла.

З погляду впровадження в Україні він має переваги перед іншими формами. З одного боку, ця форма є гнучкішою і менш складною в організації ніж кооператив. З іншого боку, дана форма, на відміну від орендної, закріплює право власності на квартири, яке високо цінується населенням. Члени ОСББ отримують право контролювати використання коштів, що збираються на технічне обслуговування, на свій розсуд використовувати допоміжні приміщення будинку, технічне устаткування, прибудинкову територію й отримувати від цього дохід.

На даний час в Україні кількість ОСББ складає 12,7 % від загального числа багатоповерхових житлових будинків. У м. Києві організовано 568 ОСББ, Дніпропетровську — 241, Харкові — 294, Луганську — 130, Запоріжжі — 79, у м. Львові — 437 ОСББ. У м. Донецьку за 2004–2011 рр. створено 319 ОСББ, що складає 14 % багатоповерхових житлових будинків.

Графічне зображення динаміки створення ОСББ в м. Донецьку, що представлено на рис. 1, наочно свідчить, що їх кількість росте поступово, хоча згідно міській Програмі реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2010–2014 рр. було заплановано різке збільшення. Щорічно в м. Донецьку повинно було створюватися 262 ОСББ. Фактично у 2010 р. було організовано тільки 12, у 2011 — 23 ОСББ. Повільність темпів переходу до даної форми відносин у сфері утримання й експлуатації багатоквартирного житла не була пов'язана з відсутністю інтересу до них з боку населення. Так, наприклад, у 2011 р. житловими організаціями було проведено 254 зборів мешканців, більше 80 ініціативних груп звернулося в управління житлового господарства за консультацією з питання створення ОСББ.

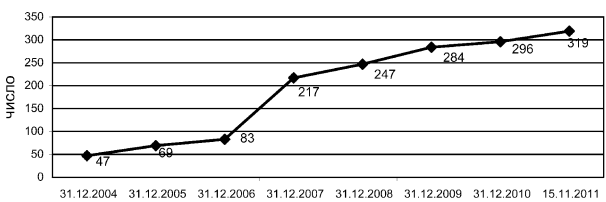


Рис. 1. Динаміка організації ОСББ в м. Донецьку

Процес організації ОСББ затримується тим, що населення наполягає на реалізації свого права на перший капітальний ремонт за рахунок бюджетних коштів.

Обмеженість бюджетних коштів на дані цілі не повинна бути причиною того, щоб органи місцевого самоврядування добивалися збільшення числа ОСББ всіма засобами, тим більше перетворювали цю кампанію в аналог колективізації. Реформування взагалі є складним процесом. Наука управління свідчить про те, що спроби реорганізації, наприклад, підприємств в 70 % випадків не забезпечують бажаного результату і визнаються даремними [9, с. 25]. Правильним порядком проведення реорганізації є здійснення ідеологічної й організаційної підготовки, і тільки потім юридичне оформлення відносин. Організація ОСББ повинна відбуватися на засадах добровільності і з реалізацією всіх заявлених прав населення.

Крім того, як показує практика, створення ОСББ далеко не вирішує всього комплексу проблем, що виникають у ході експлуатації житлових будинків. У більшості випадків мешканцям домівок потрібно укладення договору на обслуговування зі спеціалізованими житлово-експлуатаційними організаціями, що володіють достатнім числом кваліфікованих фахівців. В європейських кондомініумах для цього зазвичай використовується така схема: об'єднання співвласників наймає управителя майном, який укладає контракти з компаніями, що забезпечують водо- і енергопостачання, виконують ремонти і інші роботи, а також із самими власниками квартир. У Германії, наприклад, одним керівником обслуговується від 400 до 1000 квартир [10].

Свобода у виборі підрядників на експлуатацію, техобслуговування і ремонт приміщень є однією з найважливіших переваг ОСББ. Високу ефективність кондомініумів в європейських країнах багато в чому обумовлює режим жорсткої конкуренції, що діє серед компаній, які надають житлові та комунальні послуги. Мешканцям українських ОСББ свобода вибору виконавців послуг дозволяє вийти з-під залежності від ЖЕКу (або аналогічної йому неефективної сервісної організації), подолати монополізм в обслуговуванні. Проте, як показує практика, через відсутність конкуренції у сфері експлуатації і техобслуговування житла в більшості випадків організація ОСББ не веде до зміни суб'єктів і якості сервісу. Всі послуги (зокрема повне обслуговування на договірних підставах тим самим ЖЕКом, що і раніше) залишаються майже без змін. ЖЕК, як і до того, сам планує об'єми робіт з експлуатації будинків, проводить диспетчеризацію термінових заявок на обслуговування, сам оцінює свою роботу як задовільну і ні перед ким не несе відповідальності.

З енергоефективних заходів, навіть у кращих випадках, здійснюється тільки герметизація міжпанельних швів, ремонт даху і теплоізоляція трубопроводів опалювання та гарячого водопостачання. Такі заходи, як-то установка термостатичних радіаторних вентилів, гідрофобізація стін, утеплення будівельних конструкцій горищ, технічних поверхів і підвалів, модернізація вентиляційної системи, майже не проводяться.

Отже, організація ОСББ не забезпечує якісних змін у вирішенні проблеми енергоємності житлово-комунальної сфери. Тобто не можна погодитися з тим, що створення ОСББ означає автоматичну появу ефективного власника.

Ефективність багато в чому залежить від наявності і ступеня володіння спеціальними пізнаннями в цій сфері. При цьому спеціальні пізнання необхідні як підрядникові, який виконує роботи, так і замовникові, який їх приймає, а до того ж контролює процес виконання. Звичайні мешканці багатоквартирного будинку, як правило, спеціальними пізнаннями в області будівельних технологій (особливо новітніх енергозберіжних) не володіють. Тому ОСББ важко ефективно здійснювати нагляд за ходом робіт, контроль за якістю матеріалів, а також за їх правильним використанням. По суті, відносно підрядника замовник знаходиться в положенні «слабкої сторони», і тому повинні передбачатись адміністративні й законодавчі заходи, які були би направлені на захист його інтересів і прав на належне житло і обслуговування.

В якості такої міри в багатьох країнах (зокрема постсоціалістичних — Польщі, Естонії) передбачено ліцензування професійної діяльності управителя нерухомістю [11]. Компанії-управителі житла повинні відповідати сучасним вимогам наймачів, політиці місцевих властей і, з урахуванням співвідношення ефективності і вартості, законам ринку. Якість житла повинна відповідати визначеним національним стандартам, які останнім часом переглядаються в бік посилення енергозбереження.

Відношення з підтримки житлового фонду в належному стані в розвинених країнах чітко розписано. Програми реконструкції (реновації) житла, ремонту й експлуатації житлового фонду, а також санітарного очищення європейських міст є об'єктами бюджетного фінансування. Загальну стратегію визначають державні установи і відомства, вони координують діяльність регіональних управлінських структур, встановлюють і вводять обов'язкові стандарти якості міського середовища і контролюють їх дотримання. За рахунок коштів державного бюджету, законодавчо закріплених між конкретними цільовими або блоковими програмами, також здійснюється часткове фінансування тих інвестиційних проектів в області ЖКГ, які безпосередньо реалізуються містами.

Таким чином, дослідження відносин, які існують в європейських країнах, у сфері утримання й експлуатації багатоквартирного житла дозволяють зробити *висновки*, що їх ефективність базується на чіткому правовому регулюванні, активній визначальній участі в них державних органів і органів місцевого самоврядування.

В Україні, навпаки, правове регулювання відносин власників житла, балансоутримувачів, виконавців послуг характеризується високим ступенем фрагментарності та суперечності. Воно потребує подальшого розвитку в розрізі окремих форм відносин в житловій сфері: орендної, кооперативної та кондомініуму, а також їх різновидів.

Житлова політика України повинна відповідати європейській практиці, яка забезпечує необхідну ефективність утримання житла. До того ж, це засвідчить реальне прагнення України інтегруватися до Європи. Держава не повинна усуватися від вирішення проблем утримання старого житлового фонду, його реновації і підвищення енергоефективності. Процес створення ОСББ необхідно супроводжувати фінансовою підтримкою з державного фонду для здійснення капітального ремонту будівель.

Позитивний досвід наших східноєвропейських країн (Польщі, країн Прибалтики) свідчить про те, що багато проблем ремонту й експлуатації житла необхідно розв'язувати шляхом ухвалення відповідних нормативних документів на рівні держави. Наприклад, у Польщі законом «Про власність на житло» власникам квартир передбачаються значні пільги на утримання і ремонт житла. Якщо фізична особа витратила 19 % доходу, то ця сума не оподатковується.

Органам місцевого самоврядування не доцільно займатися безпосереднім управлінням експлуатації житлового фонду. Акценти повинні зміститися із задоволення потреб мешканців на захист їх права на безпечне, комфортне і доступне за ціновими параметрами житло. Обмеживши сферу своєї прямої відповідальності, місто повинне в той же час виробити і зберегти за собою дієві механізми непрямої дії на процеси комунального обслуговування населення, перш за все за рахунок максимального використання можливостей майново-фінансового контролю.

Доцільно заснувати у складі виконкомів місцевих рад підрозділи, які покликані виконувати функції підтримки об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Метою їх діяльності повинно стати підвищення якості житла за рахунок підвищення якості послуг, основними завданнями — забезпечення орієнтації органів місцевого самоврядування і виконавчої влади на потреби населення, підвищення суспільної довіри до органів місцевого самоврядування, зміцнення суспільної згоди за рахунок розвитку участі громадян, розробка схем збалансованого багатоканального фінансування реновації

і теплоізоляції будівель, модернізація процесів ремонту й обслуговування житла за рахунок впровадження не тільки нових стандартів, але й регламентів обслуговування, впровадження механізмів досудового оскарження.

Список використаних джерел

1. Амитан В. Н. Формирование эффективного организационно-экономического механизма ресурсосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве Украины / В. Н. Амитан, Н. Н. Потапова // Экономика і право. — 2002. — № 2 (3). — С. 5–10.

2. Игнатова В. А. Рыночные условия хозяйствования жилищно-коммунального комплекса Украины / В. А. Игнатова // Актуальні проблеми економіки. — 2005. — № 4. — С. 118–125.

3. Крик С. Повышение эффективности энергоиспользования / С. Крик, С. Головки, Ю. Костин // Экономика Украины. — 2001. — № 3. — С. 34–39.

4. Олійник Н. Демоніполізація житлово-комунального господарства — важливий напрям реформування галузі / Н. Олійник // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України. — 2002. — № 1. — С. 95–103.

5. Онищук Г. И. Жилищная реформа и её влияние на социально-экономическое развитие городов / Г. И. Онищук // Наукові праці ДГТУ. Сер. Економічна. — 2000. — № 22. — С. 125–134.

6. Реформа ЖКХ и регуляторная политика в отрасли : материалы круглого стола // Зеркало недели. — 2007. — 17 марта.

7. Степаненко В. Шляхи до енергоефективності / В. Степаненко // Міське господарство України. — 2011. — № 3. — С. 4–5.

8. Запатріна І. Реформування житлово-комунального господарства в умовах макроекономічної нестабільності / І. Запатріна, Т. Лебеда // Економіка України. — 2011. — № 10. — С. 16–29.

9. Кузин Д. Россия: новая парадигма управления / Д. Кузин // Проблемы теории и практики управления. — 2010. — № 8. — С. 18–30.

10. Найден С. Н. Зарубежный опыт развития рыночных отношений в сфере жилищно-коммунальных услуг / С. Н. Найден // Экономика и управление. — 2006. — № 3 (24). — С. 66–73.

11. Міжнародний досвід: варто повчитися // Міське господарство України. — 2011. — № 3. — С. 15.

Стаття надійшла до редакції 08.12.2012 р.