

УДК 338.46 (477)

І.С. Педак

кандидат економічних наук, доцент

Л.С. Версетілова

Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ

У статті розглянуто можливості вдосконалення механізмів управління у сфері житлово-комунального господарства. Досліджено їх вплив на галузь у цілому.

Ключові слова: державне управління, державна політика, органи місцевого самоврядування.

I. Вступ

Житлово-комунальне господарство (далі – ЖКГ) є однією з ключових галузей, від яких залежить якість життя людини. Тому вихід житлово-комунального господарства з критичного стану, перетворення з технічно відсталої галузі, що потребує постійних дотацій, на галузь із сучасною інфраструктурою є важливим завданням усіх секторів суспільства, державної влади та місцевого самоврядування.

В умовах економічної та соціальної кризи загострилася житлова проблема в Україні. Відбулося скорочення обсягів житлового будівництва, зменшення бюджетних коштів для інвестицій у житлово-комунальне господарство, майже вдвічі скоротилися обсяги виробництва та споживання, з 1991 р. відбувається падіння реальних доходів населення, погіршується якість життя. Це породжує такі серйозні проблеми і суперечності, як негативні соціальні процеси і явища, погіршення стану житла, якості комунальних послуг тощо.

Реформування в Україні справляє значний вплив на розвиток і функціонування комунального господарства. Зазнали зміни основні цілі та пріоритети розвитку підприємств цієї галузі. Розробка нових ефективних механізмів діяльності підприємств ЖКГ є необхідною умовою реалізації житлово-комунальної реформи, визначеної як один з напрямів економічної реформи в регіоні.

Державне регулювання житлово-комунального господарства має бути направлено на сприяння реформам у житлово-комунальному господарстві, встановлення економічно обґрунтованих тарифів, які забезпечать відповідну якість обслуговування, впровадження програм енергозбереження та енергоефективності, розвиток ринку житлово-комунальних послуг.

На теперішній час потребують вирішення першочергові проблеми територіальних громад у сфері житлово-комунального господарства.

1. Забезпечення належного надання послуг підприємствами комунальної тепलो-

енергетики за передбаченими тарифами шляхом впровадження механізмів синхронного обліку змін такої складової тарифів, як вартість енергоносіїв, рівень заробітної плати, або через мораторій на зміну вартості енергоносіїв протягом року.

2. Становлення інституту реального й ефективного власника житла, а саме спрощення механізмів створення об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

3. Введення професійних управляючих компаній для обслуговування житлового фонду та забезпечення прозорих механізмів їх визначення.

4. Відміна адміністративних механізмів відрахувань за газ, використаний підприємствами теплокомуненергетики комунальної форми власності.

II. Постановка завдання

Метою статті є формування заходів, які в сучасних умовах будуть направлені на модернізацію механізмів державного управління у сфері житлово-комунального господарства. Досягнення мети базується на виконанні завдань: виявлення умов, що спричинюють необхідність модернізації механізмів державного управління в галузі ЖКГ та дослідження їх впливу на діяльність органів місцевого самоврядування.

III. Результати

Методології здійснення державного управління регіональним розвитком різних рівнів присвятили свої фундаментальні праці В.М. Алексєєв, Б.І. Адамов, О.Ю. Амосов, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, С. О. Біла, А.О. Дегтяр, В.Ю. Керецман, О.І. Крюков, В.С. Куйбіда, О.Я. Лазор, В.В. Мамонова, В.М. Мартиненко, А.О. Монаєнко, О.Г. Мордвінов, Г.С. Одінцева, С.Є. Саханенко, В.М. Селіванов, В.В. Токовенко, Ю.П. Шаров та ін.

Регіональна політика спрямована на узгодження загальнодержавних і регіональних інтересів, має на меті підвищення рівня життя населення через створення умов для підвищення ефективності використання потенціалу регіонів з урахуванням їх географіч-

них, природних, історичних, економічних, екологічних, демографічних та інших особливостей. Одним з механізмів реалізації регіональної політики є її нормативно-правове забезпечення.

На сьогодні головним нормативно-правовим актом, що визначає основи регіональної політики в Україні, є Указ Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики" від 25 травня 2001 р. № 341/2001 [1].

Засади державної політики у сфері житлово-комунального господарства закріплені в Законі України "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки" від 11 червня 2009 р. [2]. Ця програма направлена на підвищення ефективності й надійності функціонування житлово-комунальної галузі та її сталого розвитку для задоволення потреб населення й господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів.

Закон України "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки" встановлює принципи державної політики, які знаходять свою подальшу реалізацію в численних підзаконних нормативно-правових актах України.

Метою державного регулювання є відносини між господарськими суб'єктами, а також між державою, юридичними та фізичними особами у сфері житлово-комунального господарства, пов'язані із ціноутворенням на енергоносії та тарифи на житлово-комунальні послуги. На сьогодні законодавчо не надано визначення поняттю "якісні житлово-комунальні послуги", не існує механізму перерахування за надані неякісно або надані не в повному обсязі житлово-комунальні послуги.

Відповідно до чинного законодавства, держава може здійснювати фінансування галузі шляхом надання дотацій з державного бюджету, органи місцевого самоврядування здійснюють фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів. Таким чином фінансування галузі здійснюється за рахунок бюджетних коштів та коштів споживачів житлово-комунальних послуг. Залучення коштів недержавного сектору в галузі фактично не відбувається. Формування нормативно-правової бази з питань житлово-комунального господарства в Україні розпочато з 2000 р. та на сьогодні потребує вдосконалення й узгодження нормативних положень. Важливим залишається питання впровадження європейських стандартів, тому розвиток законодавства в цій сфері повинен відбуватися постійно, в тому числі з урахуванням нових наукових напрацювань і розвитку у сфері житлово-комунального господарства.

На сьогодні проблеми власності на житло, його утримання, надання населенню комунальних послуг і забезпечення оплати

цих послуг є важливою проблемою, яка суттєво впливає на розвиток економічних взаємин у державі, про що й зазначено в Програмі реформування і розвитку житлово-комунального господарства.

Одним з напрямів реформування відносин у житловій сфері, поряд із розмежуванням форм власності у житловому фонді, стимулюванням його приватизації, формуванням інституту власника житла, реорганізацією та роздержавленням житлово-комунальних організацій з метою перетворення їх на рівноправних партнерів на ринку послуг, є створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ) та квартир у багатоквартирних будинках як неприбуткових організацій для управління й утримання будинку, його ремонту й експлуатації. Створення ОСББ у межах єдиного комплексу нерухомого майна, що включає земельні ділянки та розташовані на них житлові будинки, є також одним з ефективних засобів захисту прав власника житла й організації управління багатоквартирними житловими будинками з різними власниками окремих приміщень.

У правовому полі не існує будинків комунальної власності. Будинок уже є власністю, а ОСББ є лише механізмом прийняття рішень співвласниками щодо того, як їм розпоряджатися цією власністю. Законодавство пропонує два шляхи:

1. Всі співвласники мають домовитися і не створювати ОСББ.

2. ОСББ – це не альтернатива ЖЕКу, тому що ОСББ – це замовник послуг, а ЖЕК – це виконавець.

ОСББ – саме повинно вирішувати, як йому здійснювати управління будинком: чи шляхом самозабезпечення, наймаючи двірників, сантехників тощо, чи обирати на конкурсних засадах якусь компанію, яка все це буде здійснювати. Це може бути як приватна структура, так і старий комунальний ЖЕК, у цьому роль і сутність ОСББ.

ОСББ також не може бути альтернативою органам самоорганізації населення, хоча це об'єднання має під собою майнову основу та має добровільність членства.

Водночас ініціативна група зі створення ОСББ не має повноважень для того, щоб хоча б частково отримати інформацію про співвласників. Ці питання вирішує Міністерство юстиції України за доручення віцепрем'єр-міністра від 19.10.2010 р. різним органам центральної влади підготувати роз'яснювальні листи або нормативно-правові документи, щоб розв'язати питання ОСББ. Мається на увазі не вся інформація, а лише те, хто є власником певної квартири.

Є також питання оподаткування ОСББ. Деяким ОСББ вдається вигравати рішення, а деяким ні. Наразі створена спільна робоча група Податкової та МінЖКГ. Перший крок Податкової такий: якщо статут типового об'єднання відповідає типовому статуту, то

автоматично такі ОСББ будуть вноситися до реєстру неприбуткових організацій (Наказ № 37 “Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій” від 24.01.2011 р. Відповідно до ст. 157 розділу III Податкового кодексу України).

Важлива проблема – це наявність у законодавстві такого терміна, як балансоутримувач, це означає, що від волі місцевої влади залежатиме, передавати щось на баланс чи ні.

Окремо існують проблеми із відшкодуванням пільг і субсидій. Це теж одна з невластивих функцій для ОСББ, але іншого механізму поки немає. Наразі голови ОСББ змушені здійснювати цей розрахунок і організувати відшкодування пільг і субсидій малозабезпеченим мешканцям. Стратегічно ця проблема може бути вирішена тільки тоді, коли буде створено систему монетизації пільг і субсидій, люди отримуватимуть їх в грошовому еквіваленті, самі будуть розраховуватися за комунальні послуги і це питання буде виведено із житлово-комунального господарства. Якщо брати короткостроковий період, то має бути роз'яснювальний лист про те, що пільги та субсидії поширюються на внески ОСББ, так само, як поширюються на тарифи, встановлені обслуговувальними організаціями.

Ще однією з проблем, встановлених владою, є земельний податок. Об'єднання почали сплачувати його з березня 2011 р. у м. Київ. Цей податок становить 3 гривні з квартири за місяць. Але дуже мало об'єднань мають документально оформлену земельну ділянку. Тобто вони будуть платити за землю, не маючи при цьому документального підтвердження, а інші платити зовсім не будуть. Маємо ситуацію, коли співвласники, які живуть в ОСББ, поставлені в дискримінаційні умови порівняно з тими, хто не живе в таких будинках. Можна такий земельний податок вводити для тих, хто вже має оформлену документально земельну ділянку, або вводити для всіх, оскільки всі є співвласниками і, відповідно, можуть претендувати на землю.

Також, недавно постала ще одна проблема для ОСББ, це те, що тарифи на електроенергію для об'єднання співвласників підвищені із січня 2011 р. (Постанова № 309 від 10.03.99 р. – зміни від 13.01.2011 р.), а для населення – з лютого або з березня, залежно від міст. Залишилося відкритим питання: або об'єднанням співвласників потрібно підняти розмір своїх внесків, або шукати компенсатора різниці за півтора місяця. Знову дискримінаційні умови, бо платили за підвищеними тарифами на місяць-два раніше.

Якщо ми говоримо про політику сприяння розвитку ОСББ, то вона має бути комплексною: полягати, перш за все, у тому, щоб вирішити та зняти питання, які заважають нормальному розвитку діючих ОСББ, і не створювати додаткові проблеми для їх діяльності.

Отже, одинадцять фактів про ОСББ:

1. У 2002 р. прийнято Закон України “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку”. За даними Міністерства з питань житлово-комунального господарства, станом на 1 вересня 2010 р. в державі функціонує 11 222 ОСББ, у тому числі 907 об'єднань створено протягом 2011 р.

2. ОСББ є механізмом прийняття рішень в умовах спільної власності. Головна мета створення ОСББ – легітимне прийняття спільних рішень щодо спільного майна. Закон не зобов'язує ОСББ відмовлятися від послуг ЖЕКів та переходити на самообслуговування. Однак, якщо загальні збори про це проголосують, ОСББ вправі самостійно забезпечувати утримання та ремонт багатоквартирного будинку.

3. ОСББ – окрема організаційно-правова форма юридичної особи. Вона не є громадською організацією, органом саморганізації населення чи суб'єктом підприємницької діяльності.

4. Власникам квартир у дво- або багатоквартирному житловому будинку на праві спільної сумісної власності належать приміщення загального користування, опорні конструкції будинку, механічне, електричне, сантехнічне та інше обладнання за межами або всередині квартири, яке обслуговує не менше однієї квартири, а також споруди, будівлі, які призначені для забезпечення потреб усіх власників квартир, а також власників нежитлових приміщень, які розташовані в житловому будинку. Власники квартир є співвласниками спільного майна багатоквартирного будинку. Квартири та нежитлові приміщення, спільне майно в будинку не є власністю ОСББ.

5. Власність зобов'язує. Тягар утримання власності несе власник. Співвласники відповідають за стан та збереження багатоквартирного будинку. Якщо держава та територіальна громада є власниками приміщень у багатоквартирному будинку, то вони несуть відповідальність за своє майно й утримання своєї частки спільного майна. Крім того, органи місцевого самоврядування несуть загальну відповідальність за стан житлового фонду в місті.

6. ОСББ не є суб'єктом господарювання й не надає послуг. Відносини в ОСББ визначаються статутом, а не договорами. Визначення розмірів внесків і платежів співвласників – виключна компетенція загальних зборів ОСББ, законодавство не вимагає погодження з будь-яким розміром внесків і платежів, встановлених в ОСББ.

7. ОСББ – це населення, яке самостійно обирає виконавця житлово-комунальних послуг. ОСББ не є й не може бути виконавцем житлово-комунальних послуг. ОСББ здійснює управління будинком самостійно (шляхом самозабезпечення) або доручає функції з управління управителю на підставі договору.

8. Багатоквартирний будинок – це цілісний об'єкт, у якому неможливе виокремлення його часток без шкоди для будинку в цілому. Технічні рішення щодо переоблад-

нання та модернізації приймаються та впроваджуються спільно.

9. Житловий фонд потребує капітального ремонту. Рішення щодо капітального ремонту та термомодернізації багатоквартирного будинку приймається загальними зборами. Збори є правомочними, якщо на них присутні більше половини членів об'єднання.

10. Співвласниками є як члени ОСББ, так і "нечлени". "Нечленство" не позбавляє співвласника від обов'язку брати участь у витратах на утримання та ремонт будинку. Сплачувати внески та платежі зобов'язані всі співвласники, незалежно від членства в ОСББ.

11. Нові (спів) власники зобов'язані самі утримувати своє майно – будинок та зацікавлені у створенні комфортних умов проживання та доступності плати за житлово-комунальні послуги. Держава зацікавлена в енергетичній безпеці і як колишній власник зобов'язана брати участь у фінансуванні ремонту будинку. Усі зацікавлені в збереженні житлового фонду. Бюджетні кошти необхідно спрямувати на ті будинки, де власники об'єдналися задля збереження житлового фонду готові вкладати власні кошти в заходи енергозбереження. Необхідно створити фінансові можливості для вжиття заходів з термомодернізації житлового фонду та забезпечити захист соціально вразливих верств населення в будинках ОСББ.

Суспільство потребує розробки програми модернізації житла та фінансових механізмів для стимулювання власників/співвласників будинків, розробників технологій, виробників обладнання та матеріалів, виконавців робіт, інших зацікавлених осіб інвестувати в заходи з підвищення енергоефективності житла.

Формування ринкових відносин у житловій сфері та прийняття Законів України "Про власність" та "Про приватизацію житлового фонду" [3] надали можливість мешканцям будинків отримати у приватну власність квартири державного житлового фонду, які вони займали. Саме в Законі України "Про приватизацію державного житлового фонду" вперше встановлено, що для забезпечення ефективного використання приватизованих квартир і управління ними власники квартир (будинків) можуть створювати товариства або ОСББ. З метою законодавчого забезпечення такої нової форми господарювання, як ОСББ, прийнятий Закон України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" та Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. № 1521 «Про реалізацію Закону України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку"».

Але у нашому сьогоденні як основа для створення ОСББ, відповідно до звернення голови Спілки власників житла України Олексія Кучеренка у вересні 2011 р. до Уряду України [4], органів місцевого самоврядування, співвласників багатоквартирних бу-

динків існує термінова потреба у концептуальному визначенні засад Житлової політики.

Не вирішені принципові питання відносин ОСББ з природними монополіями (зберігається дискримінаційний підхід до ОСББ і житлово-будівельних кооперативів), питання оподаткування ОСББ, проблеми пільг і субсидій. Сьогодні при формуванні тарифів мешканці будинків ЖБК та ОСББ мають неоднакові умови з тими, хто проживає в будинках комунальної власності.

IV. Висновки

Таким чином, можна зробити висновок, що формування та реалізація ефективної державної житлової політики, надання якісних житлово-комунальних послуг жителям територіальної громади залежить, перш за все, від удосконалення правового регулювання житлово-комунальної сфери, яка включає в себе прийняття житлового кодексу України, закону про комунальну власність, ключового закону для діяльності ОСББ Закону "Про енергоефективність будівель", прийняття нового Закону "Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків", тому що чинний Закон не забезпечує ефективних умов діяльності ОСББ. За умов законодавчої невизначеності та незахищеності членів об'єднань стає реальною загроза відчуження майна громадян на підставі нових положень Податкового Кодексу.

Процес створення ОСББ обов'язково повинен супроводжуватися формуванням конкурентного ринку житлово-комунальних послуг і державного фонду для фінансової підтримки об'єднань у питаннях першого капітального ремонту будинків, як це передбачено і чинною Програмою реформування ЖКГ, і Програмою економічних реформ Президента.

Реорганізація системи житлово-комунальних організацій повинна надати можливість широкого залучення недержавних малих підприємств до надання послуг територіальних громад.

Список використаної літератури

1. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки : Закон України від 11 червня 2009 р. № 1511-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Про приватизацію державного житлового фонду : Закон України від 19 червня 1992 р. № 2482-XII. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Лист всеукраїнської громадської організації "Спілка власників житла України" від 30 вересня 2011 р.
5. Алексєєв В.М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади / В.М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2005. – 216 с.

Педак И.С., Версетилова Л.С. Государственное регулирование жилищно-коммунального хозяйства в условиях реформирования отрасли

В статье рассмотрены возможности усовершенствования механизмов управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Исследовано их влияние на отрасль в целом.

Ключевые слова: государственное управление, государственная политика, органы местного самоуправления.

Pedak I., Versetilova L. Housing and communal services state management in conditions of reforming it

The article deals with ways to improve the management arrangements in the housing and communal services. Investigated their influence on the industry as a whole.

Key words: state management, state policy, local authorities.