



Житлово-комунальна сфера: у пошуках господаря

Сучасний стан житлово-комунального господарства (ЖКГ) в Україні не задовольняє ані мешканців, які отримують неякісні послуги, ані державу, яка виплачує величезні дотації. Необхідні перетворення часто намагаються підмінити суто технічною модернізацією, або звести до підвищення тарифів, аби вони покривали собівартість послуг, з одного боку, та забезпечували можливість капіталовкладень у реконструкцію та оновлення мереж і обладнання – з другого. Але необхідною передумовою успішності як технічної модернізації ЖКГ, так і встановлення економічно обґрунтованих тарифів, є глибоке реформування «правил гри» у всьому секторі, тобто, інституційна реформа. Центральним питанням такої реформи є права власності (або, юридичною мовою, майнові права).

З огляду на теоретичні та практичні аспекти цього питання, сьогодення ситуація, яка склалася в результаті приватизації квартир у багатоквартирних будинках, є неприродною та нестійкою. Вона не забезпечує ані інтересів власників, ані підтримання у належному стані та відтворення будинків, ані контролю за ефективністю витрат. За умов, що склалася, єдиним виходом є утворення ОСББ як органів управління спільною власністю та представників інтересів співвласників у взаємовідносинах з третіми особами. Це, звичайно, потребує вирішення низки проблем. Але, як показує досвід країн Східної Європи, які зіштовхнулися з такими самими наслідками неприродного розвитку сектору ЖКГ за часів комуністичної влади, ці проблеми можуть бути вирішені за наявності політичної волі.

Утім, саме з нею виникають проблеми. Не зробивши майже нічого із запланованого, під тиском галузевого лобі уряд збирається вихолостити реформу та, в котрий раз мавпуючи досвід Росії, фактично створити можливість для закріплення монополії ЖЕКів під виглядом управлінських компаній, або приходу інших монополістів. І це, ймовірно, буде зроблено, якщо тільки громадськість не повстане проти такого розвитку подій, а фахівці не запропонують чіткі та привабливі варіанти вирішення проблемних питань.

Вступ

Сучасний стан житлово-комунального господарства (ЖКГ) в Україні не задовольняє ані мешканців, які отримують неякісні послуги, ані державу, яка виплачує величезні дотації та субсидії. Окрім того, зношеність основних фондів галузі подекуди сягнула критичної межі, що загрожує техногенними катастрофами, які вже час від часу трапляються. І хоча стан справ далеко не такий поганий, як, скажімо, у Грузії напередодні Революції троянд, назвати його задовільним теж не можна.

Але необхідні системні перетворення часто намагаються підмінити суто технічною модернізацією або звести до підвищення тарифів, аби вони покривали собівартість послуг, з одного боку, та забезпечували можливість капіталовкладень у реконструкцію та оновлення мереж і обладнання – з іншого. Треба визнати, що такі технічні заходи є здебільшого необхідними. Однак, вони в жодному разі не є достатніми. Навпаки, передумовою успішності таких заходів є глибоке реформування «правил гри» у всьому секторі, тобто **інституційна** реформа. Центральним питанням цієї реформи є майнові права на самі будинки та їхні окремі частини, на підприємства системи ЖКГ, на комунікації та на пов'язані з усім перерахованим земельні ділянки. Друге важливе питання – регулювання діяльності природних монополій – потребує низки специфічних рішень, але і його неможливо вирішити без повноцінного представництва інтересів споживачів, яке у свою чергу теж потребує насамперед чіткого визначення майнових прав, хоча і не зводиться до нього.

Передумовою успішних змін у ЖКГ є глибоке реформування «правил гри» у всьому секторі, тобто, інституційна реформа. Центральним питанням такої реформи є права власності

Отже, корінь проблеми – саме в інституціях, а не в технічних моментах.

Проблеми походять із радянських часів, коли сектор ЖКГ (як і решта економіки) розвивався неприродним шляхом. Утворилася нестійка асиметрична структура майнових прав, якої дотепер не вдається позбутися. Приватизація квартир як окремих об'єктів права власності, а не як часток в будинках як цілісних майнових комплексах не лише не вирішила проблему, а навіть поглибила її. Самі будинки при цьому залишились у фактичному управлінні старих комунальних ЖЕКів або перейшли в управління до новостворених приватних. Ці монопольні управителі, користуючись відсутністю альтернативи, фактично силою, без будь-яких правових підстав, нав'язують свої послуги співвласникам будинків.

Виходячи з цього, головна сутність реформи має полягати у створенні правових та інституційних умов для ефективного представництва власників квартир та нежилых приміщень у будинках, що могли б вирішувати питання управління спільною власністю та представляти інтереси співвласників як споживачів у відносинах з постачальниками послуг. На сьогоднішній день таке представництво можливе лише в рамках статутної діяльності ЖБК чи ОСББ, але ці інституції не позбавлені численних недоліків.

Відповідні реформи є назрілими та перезрілими і водночас одними з найважливіших.

Сутність реформи має полягати в утворенні умов для виникнення ефективних представників власників квартир, які могли б вирішувати питання управління спільною власністю та представляти інтереси споживачів у відносинах з постачальниками послуг

По-перше, сектор ЖКГ безпосередньо впливає на якість життя всіх громадян. Це означає, що позитивні зрушення будуть одразу відчуті та винагороджені політично.

По-друге, спосіб взаємодії громадян з організаціями, які безпосередньо опікуються їхніми спільними проблемами в комунальному господарстві, є мініатюрною моделлю взаємодії з владою як такою. Зокрема, самоорганізація на цьому рівні є типовою «демократією знизу». Беручи на себе управління своєю власністю та самостійно домовляючись з постачальниками послуг через механізми колективного прийняття рішень, мешканці багатоквартирних будинків тим самим починають утворювати саме ті «горизонтальні» зв'язки, на яких тримається сучасне суспільство, та позбавляються рабської залежності від влади, яка сьогодні «по вертикалі» збирає з них гроші і натомість нібито «підкується» про людей.

По-третє, цей сектор відіграє вагомую роль в економіці. Тому горезвісна неефективність використання ресурсів призводить до величезних втрат, які на сьогодні розділяють між собою споживачі та платники податків. Окрім того, питання тарифів на газ тісно пов'язане з ефективністю його використання, оскільки політично неможливо (та й загалом несправедливо) підвищувати вартість послуг без (а) підвищення їхньої якості, (б) усунення непродуктивних втрат і зловживань та (в) надання можливості користувачам регулювати обсяг споживання.

Хоча, на перший погляд, ця реформа може видатися технічною, вона містить неабияку системну складову. З одного боку, відкриваються можливості для утворення конкурентного середовища бодай в одній, але великій та важливій галузі – обслуговуванні багатоквартирних будинків. З іншого боку, реформа передбачає перехід від «вертикальних» відносин, властивих «обмеженому доступу» (у цьому разі – вирішення проблем із ЖЕКами через скарги до органів влади), до «горизонтальних». Це значно ускладнює задачу,

адже передбачає значні та масові зміни в поведінці людей. Водночас інституційна реформа стимулюватиме власників квартир шукати порозуміння зі своїми сусідами та спільно відстоювати інтереси. Тобто ОСББ мали б стати своєрідною школою демократії та громадянського суспільства для більшості громадян України.

Утім, як це завжди трапляється із системними реформами, існуючий порядок наразі вигідний певним впливовим групам. Монополісти звикли до зайвих коштів, які вони стягують за обслуговування будинків. За рахунок непрозорості тарифів на обслуговування будинків та теплопостачання, а також «ножиць» між цінами на газ та електрику для різних категорій споживачів причетні особи отримують ренту. Можливість списувати втрати на «витрати» та перекладати їх на споживачів цілком задовольняє керівництво сектору на всіх рівнях. У свою чергу споживачі не бажають сплачувати повну ціну за послуги, особливо зважаючи на непрозорість та неефективність.

Крім того, існують технічні та фінансові проблеми. За радянських часів систему постачання послуг було побудовано з розрахунку на «комунальність» замість автономності. При цьому не було передбачено ані можливості індивідуального відключення неплатників, ані індивідуальних вимірювальних приладів, ані індивідуального регулювання споживання тепла. Переобладнання потребує чималих обсягів фінансування і в багатьох випадках є нерентабельним.

Старі будинки потребують капітального ремонту. Кошти на нього нібито закладалися у «квартплаті» за радянських часів, але насправді виділялися просто з бюджету, який субсидував утримання житла відповідно до комуністичного принципу «за потреби». Співвласники старих будинків, які не бачили ремонту вже 20 і більше років, у своїй більшості є людьми малозабезпеченими та позбавлені можливості самостійно профінансувати капітальний ремонт,

тому потребують співфінансування з боку держави як колишнього власника.

До того ж, загальносистемною проблемою українського суспільства є брак навичок самоорганізації для керування спільним майном та вирішення інших спільних задач.

Під тиском груп інтересів, зацікавлених у збереженні існуючого порядку, передусім безправ'я споживачів та непрозорості тарифів, реформи відкладаються та вихолощуються

Більшість наведених вище заходів було передбачено Програмою Президента. Однак, під тиском зацікавлених впливових груп, які отримують наддоходи завдяки збереженню існуючого порядку за рахунок безправ'я споживачів та непрозорості тарифів, реформи відкладаються та вихолощуються. Нав'язується концепція «управляючих компаній» (УК) — з одночасною критикою ОСББ та ЖБК, серед яких нібито лише деякі є успішними, а в цілому люди начебто нездатні самостійно здійснювати ефективне управління та обслуговування своїх будинків. Не кажучи вже про те, що УК насправді не є альтернативою ОСББ, що теж замовчують лобісти такої підміни. Ця концепція вже довела свою неефективність у Росії. Вона небезпечна тим, що не створює ефективної противаги монополістам та гальмує визначення і врегулювання майнових прав на спільні частини будинків та їхні земельні ділянки. А за наявності більш зручної для чиновників альтернативи — розвивати ОСББ чи лобіювати масове нав'язування УК — неважко передбачити, що саме оберуть чиновники. Хибною також видається спроба підмінити контроль за монополістами з боку споживачів державним централізованим контролем.

Предмет реформ: у чому проблема?

З точки зору економічної науки у сфері ЖКГ завжди присутні два види проблем: питання прав власності (майнових прав) та питання ринкової влади (природної монополії). У випадку колективної власності також з'являється проблема колективних дій (часто також додатково поглиблена через різномірність мешканців) та відповідно проблема керування спільним ресурсом.

У зв'язку з цим правовідносини та регулювання у сфері ЖКГ покликані врегулювати два взаємопов'язані види відносин.

Відносини щодо майнових прав встановлюють симетрію прав та обов'язків (і відповідальності) щодо об'єктів, які забезпечують придатність власне житла (наприклад, квартир) для проживання. Під'їзди, дахи, стіни, прибудинкові території, технічне оснащення будинків, паркінги тощо – все це значною мірою визначає якість життя та ринкову вартість житла. Але на сьогодні або формальні майнові права на ці об'єкти відсутні (тобто вони належать невідомо кому), або фактичні права зосереджені в руках у структур, слабо зацікавлених у задоволенні потреб мешканців. Реформи мають створити механізми такої зацікавленості.

Регулювання природних монополій покликане запобігти зловживанню монопольним становищем з боку постачальників послуг водопостачання, каналізації, тепла, електрики та газу. Проблема полягає у тому, що ці послуги є товарами першої необхідності, і водночас замітники (субститутути) для них або відсутні взагалі (як для каналізації), або дорогі та незручні (як з водою), або належать до того ж самого переліку (як з автономним опаленням або використанням електроенергії замість газу). У такій ситуації ці послуги купуватимуть навіть за дуже високу ціну, хіба що споживатимуть трохи менше, і то, якщо для цього є технічна можливість – як кажуть, попит є нееластичним по відношенню до ціни, – а отже, монополіст має стимул завищувати ціну та зменшувати обсяги виробництва.

**Правовідносини та регулювання у сфері
ЖКГ покликані врегулювати два
взаємопов'язані види відносин: відносини
власності та регулювання природних
монополій**

Але чіткої та прозорої методології, яка б дозволяла об'єктивно встановити «справедливу» ціну на послуги монополіста, не існує. Більше того, інформація про реальні витрати – та особливо можливість їх зменшувати – є асиметричною: монополіст володіє нею, але не зацікавлений ділитися з регулятором. До того ж між ними можлива змова («захоплення регулятора») проти інтересів споживачів. Отже, питання тарифів – це передусім проблема

створення дієвого регулятора, який би узгоджував інтереси як споживачів, так і самих монополістів, але робив це відповідально, з урахуванням необхідності у підтриманні та удосконаленні обладнання. Однак, кінцеві споживачі послуг розпорошені, а, як показала практика, принаймні в умовах України представники влади, як центральної, так і місцевої, недостатньо ефективно уособлюють їхні інтереси. Тому захист інтересів мешканців у перемовинах з природними монополіями потребує інших видів самоорганізації. У свою чергу об'єднання для захисту спільних інтересів наштовхується на відому проблему колективної дії.

Право власності є винятковим та визнаним іншими правом фізичної чи юридичної особи робити з майном все, що заманеться, в рамках закону та отримувати від нього користь. Це право невід'ємне від відповідальності за можливу шкоду третім особам, яку може завдати об'єкт власності. Така симетрія (той, хто є власником – той і отримує користь та несе відповідальність) є дуже важливою, адже саме вона забезпечує ефективність використання майна.

У свою чергу право власності включає титульне право, або право володіння (закріплення об'єкту за певною особою, визнане суспільством), право розпорядження (можливість тимчасово передавати або відчужувати об'єкт третім особам) та право користування (наприклад, оренди). Титульний власник може самостійно здійснювати всі ці складові, а може і делегувати їх. Наприклад, за довіреністю можна тимчасово передати свої права розпорядження майном, а за договором оренди – право користування. При такому делегуванні обов'язково, аби користь та відповідальність розподілялися симетрично, відповідно до обсягу фактичної частини майнових прав, яку має кожна зі сторін.

Об'єкти, відносно яких права власності відсутні (як-от повітря, акваторія океану тощо), розмиті або асиметричні, можуть ставати жертвою узурпації (захоплення) або виснаження через хижацьке споживання (проблема спільного ресурсу).

Проблема колективної дії полягає у тому, що навіть за наявності спільних інтересів групі людей важко організуватися задля їх відстоювання. Це пов'язано у свою чергу з відомою проблемою “безбілетників”, або «халявників» (free riding). Оскільки плодами колективних дій користуються усі учасники групи незалежно від того, чи брали вони особисту участь у цих діях, чи ні, то кожному окремому учасникові із суто економічних мотивів недоцільно проявляти активність, аж доки вигода не стає настільки великою, що виправдовуватиме його одноосібні зусилля. А до тих пір страждають усі разом.

У тих випадках, коли ця проблема все ж таки вирішується, це відбувається за рахунок соціальних та політичних чинників. Люди беруть участь у колективних діях, бо прагнуть відчувати себе частиною певної спільноти, та/або використовують (в разі наявності) політичні механізми представництва інтересів. Загалом, чим меншою та одноріднішою є група інтересів, тим легше їй вирішити проблему колективної дії. Зате успішне вирішення цієї проблеми в якомусь одному випадку полегшує подальшу

взаємодію в інших випадках. Здатність суспільства до колективних дій називають «соціальним капіталом». Він накопичується внаслідок повторення успішних колективних дій і відіграє величезну роль у таких питаннях, як контроль суспільства за владою, самоорганізація громадян як заміник державних функцій тощо.

Ринкова влада – це можливість впливати на ціну товару чи послуги, зокрема піднімати її, не втрачаючи при цьому покупців. На конкурентному ринку вона відсутня, а для повного монополіста – залежить від еластичності попиту, тобто від того, наскільки покупці зменшать споживання у відповідь на зростання ціни. Ситуація, коли на ринку присутні декілька постачальників або близькі за ціною та якістю замітники, є проміжною.

У свою чергу покупці також можуть мати своєрідну ринкову владу, коли вони є нечисленними порівняно з продавцями. Крайній варіант – це наявність одного покупця, моносонія, яка є аналогом монополії, адже в такому варіанті саме покупець диктує ціну і може обирати між продавцями, як це має місце, наприклад, при державних закупівлях деяких товарів.

Проблема спільного ресурсу, відома також як «трагедія спільного», виникає по відношенню до спільних (як-от громадське пасовисько) або нічийних (як-от риба в океані) ресурсів. За відсутності дієвого власника кожен зацікавлений споживати якомога більше такого ресурсу (наприклад, виловлювати рибу), але ніхто не зацікавлений докладати зусиль задля його підтримання чи принаймні забезпечення його самовідтворення. За таких умов ресурси виснажуються, і, зрештою, страждають усі споживачі.

Є три основні способи подолання цієї проблеми: встановлення приватної власності навіть через захоплення (наприклад, приватизація пасовиська), налагодження координації між споживачами (наприклад, вироблення традиційних норм випасу) та поява стороннього «арбітра», який силоміць встановлює квоти на споживання з вигодою для себе (наприклад, державна регуляція). Перше потребує чітко окреслених, повноцінних та добре захищених прав власності; друге – колективної дії споживачів або співвласників; а третє працює пристойно тільки за добромисної та ефективної держави. На практиці втручання держави є зазвичай найгіршим рішенням з точки зору ефективності, але «меншим злом» (second best) у випадку, коли не працюють ані приватна власність, ані колективна угода.

Світовий досвід напрацював декілька стабільних моделей організації сфери ЖКГ у багатоквартирних будинках¹ з точки зору майнових прав.

¹ В односімейних будинках проблеми спільної власності, звичайно, не виникає, і в цьому така форма є прогресивнішою. Але натомість є проблеми спільної інфраструктури (шляхів, газу, електрики, подекуди також каналізації та водопостачання), які є дуже подібними до тих, що виникають у багатоквартирних будинках. Але, оскільки проголошена Програмою Президента реформа – а саме реформи є предметом нашого розгляду – стосувалася тільки багатоквартирних будинків, у цьому Звіті проблеми односімейного житла окремо не розглядаються.

Найбільш простою формою є будинок в одноосібній власності фізичної чи юридичної особи (в тому числі той, що перебуває в державній або муніципальній власності). Це може бути приватний **прибутковий будинок**, збудований із метою здачі квартир у довгострокову оренду. Власник такого будинку зацікавлений у підтриманні всіх його приміщень у належному стані та якісному обслуговуванні будинку, адже це збільшує його привабливість для клієнтів-орендарів. Водночас конкуренція на ринку оренди та наявність іпотеки як альтернативи змушує його утримувати орендну плату на прийнятному рівні, а відтак і відстоювати інтереси мешканців у перемовинах з

природними монополіями. Для цього відносно нечисленні власники таких будинків з однорідними інтересами досить успішно формують асоціації. Окрім того, власник може відмовляти потенційно незручним для решти мешканців клієнтам та позбавлятися тих, хто порушує спокій сусідів.

Недоліками прибуткового будинку є певна ринкова влада власника над орендарями (оскільки переїзд до нового помешкання у разі, наприклад, підняття орендної плати є доволі важким та коштовним процесом), ймовірність картелізації ринку та недостатня можливість для орендарів пристосовувати помешкання під свої потреби. Тому таке житло найкраще підходить людям, які часто переїжджають із місця на місце, наприклад задля пошуку роботи, чи для молоді. Наявність великого та розвинутого ринку оренди житла сприяє мобільності робочої сили, а отже, і конкурентоздатності економіки.

У **муніципального житла** теж єдиний власник – місцева громада. Але, на відміну від приватних власників, громада не має на меті отримання прибутку, а також не має конкурентів. Натомість призначення такого житла є суто соціальним: надання притулку бідним, які не здатні сплачувати ринкову ціну, а в деяких країнах також організація догляду за старими та інвалідами (замість інтернатів). Право вибору для мешканців муніципального житла обмежене – вони мають дякувати громаді за дах над головою. Воно також не має бути особливо привабливим і в інших вимірах, аби стимулювати самовідбір мешканців: той, хто отримує можливість, має сам прагнути якнайшвидше звільнити наданий громадою тимчасовий притулок.

Стабільні формально-правові моделі будинку з точки зору майнових прав – це будинок в одноосібній власності, кондомініум, квартирне товариство та кооператив

Таким чином, муніципальне (державне) житло за нормальної ситуації не є альтернативою іншим формам. Воно існує з позаекономічних мотивів як необхідне доповнення до ринку та субсидується громадою та/або державою, тому і порівнювати його з іншими формами не зовсім коректно. Загалом, як і будь-яка неприватна власність, муніципальне (державне) житло управляється здебільшого менш ефективно, утримується у гіршому стані та провокує корупцію. Окрім того, оскільки соціально неблагополучні люди отримують тільки таке житло, вони концентруються у ньому, отже, у відповідних районах вищий рівень злочинності, засміченості та інших несприятливих факторів. Однак, усе це краще за безпритульність.

Частина будинків є так званими “**сусідськими товариствами**” у формі кондомініумів, квартирних товариств чи кооперативів. Це **кондомініуми**, у яких квартири та/або нежитлові приміщення є приватною власністю мешканців, а все інше є спільною частковою власністю. Тобто кожний власник чи співвласник квартири володіє часткою у кожному з цих приміщень пропорційно до площі свого житла, але без виділення в натурі. Кондомініум як юридична особа не має власного майна і є лише представником інтересів співвласників та розпорядником щодо їхніх майнових прав. У класичному **квартирному товаристві** квартири та/або нежитлові приміщення також є приватною власністю мешканців, а все інше є власністю юридичної особи, створеної винятково співвласниками, які мають у цій юридичній особі кількість акцій, що відповідає їхнім часткам у будинку як цілісному майновому комплексі.

Великою перевагою таких форм колективної власності є приватна власність на квартири та/або нежитлові приміщення. Це дозволяє мешканцям пристосовувати їх під свої потреби та створює зацікавленість у довгострокових покращеннях. Так само жителі спільно зацікавлені в підтриманні самого будинку та прилеглої території в належному стані, поліпшенні якості послуг з обслуговування та контролі над ціноутворенням природних

монополій. Кондомініуми чи квартирні товариства представляють інтереси мешканців у відносинах із владою та постачальниками послуг. Будинки, в яких є кондомініуми та квартирні товариства, зазвичай споруджуються у кращих місцях та кращої якості, ніж прибуткові будинки, тому в них вища вартість житла разом з правилами внутрішнього розпорядку, вони є природним захистом від асоціальних елементів.

Але слабким місцем кондомініумів та квартирних товариств є проблема колективної дії. Необхідність ефективного узгодження та прийняття спільних рішень ставить обмеження щодо розмірів кондомініуму та квартирного товариства, а також однорідності та плинності його членів. До того ж від них вимагається доволі високий рівень соціального капіталу. Тому кондомініуми та квартирні товариства частіше формують у відносно невеликих (кілька десятків квартир) будинках, а оселяються у них переважно не дуже мобільні люди середнього віку та достатку. Утім, є чимало успішних і великих кондомініумів та квартирних товариств.

Частина будинків є **кооперативами**, де весь будинок належить кооперативу як юридичній особі, а мешканці у свою чергу є членами кооперативу та мають право конкретного користування своїми квартирами та/або нежитловими приміщеннями.

На практиці алгоритми прийняття рішень щодо всіх цих видів колективної власності практично не відрізняються — це голосування частками у спільній власності за правилами, прописаними в статутах кондомініуму, квартирного товариства чи кооперативу.

Окремо слід зазначити, що все вищеописане стосується не лише житлової нерухомості, а й нежитлової, яка перебуває у співвласності — так, останнім часом з'явилися “багатоофісні” будинки, а також будинки змішаного призначення, в яких у різному співвідношенні наявні і квартири, і офіси та/або інші комерційні нежитлові приміщення. При цьому щодо “багатоофісних” будинків правове регулювання відсутнє взагалі, оскільки в Законі “Про ОСББ”

про такі будинки нічого не сказано, а в Цивільному Кодексі України наявні лише загальні норми щодо “спільної власності”.

Форму власності та організації мешканців треба відрізнити від форми технічного управління/обслуговування. За будь-якої із перерахованих вище організаційно-правових форм технічні проблеми можуть вирішуватися як самотужки, так і з залученням фахівців аж до передачі частини або всіх функцій поточного управління спеціальній управлінській компанії (УК). В останньому разі важливо, аби така компанія обиралася власником або його повноважним представником вільно, на конкурентному ринку. Таким чином, протиставлення ОСББ та УК – штучне та надумане, адже перше є формою організації співвласників, яка дозволяє їм приймати легітимні рішення, а друге – це комерційна організація, яка взагалі не має відношення до власності та прийняття рішень клієнтами. Отже, якщо ОСББ може частково або повністю замінити УК, то УК жодним чином не може замінити ОСББ.

Історична спадщина та її наслідки

Сфера ЖКГ, як, можливо, жодна інша, несе на собі важкий тягар історичної пам'яті. Абсолютну більшість житла в містах збудовано за радянських часів. Основні особливості тодішньої системи визначалися ідеологічними міркуваннями:

- Житлова політика була частиною загальнодержавної (точніше партійної, ідеологічної) політики, спрямованої на суцільне винищення соціального капіталу та тотальну заміну його «вертикальними» відносинами влади. В ідеалі такої політики людина мала б віддавати все державі «за здібностями» і отримувати все від неї ж «за потребами». Найменші проблеми вирішувалися через скарги «нагору», до партійних та радянських органів. Це тішило чиновників та збільшувало їхню владу (разом із корупційними можливостями), але

виховувало в людях патерналізм, залежність, позбавляло їх стимулів до облаштування власного життя, порозуміння із сусідами та самоорганізації. Монопольне право організувати людей узурпувала комуністична партія. Всі форми такої організації було жорстко регламентовано та поставлено під контроль держави. Тому навіть такі природні форми самоорганізації, як домові комітети, було збережено за формою, але за сутністю викривлено «до навпаки». Замість того, аби від імені своїх членів користуватися владою як інструментом або принаймні представляти їхні спільні інтереси, такі організації перетворилися на «привідні реміні» влади передусім через механізми партійного контролю над керівництвом. За такими формально модерними та демократичними інститутами, як Ради, крилася доведена до логічного завершення патримоніальна структура з тотальною залежністю громадянина від влади. Вона виховувала таку ж суперечливу людину: ззовні освічену та навіть інколи творчу, але з величезними патерналістськими очікуваннями «допомоги» від держави в обмін на «вірність», мізерним соціальним капіталом та звичкою нехтувати своїми та чужими правами.

- Домінувала спроба викоринити приватну власність як таку. Тільки невеликі односімейні будинки залишалися приватними («у особистій власності»). Багатоквартирні належали або безпосередньо державі, або державним підприємствам чи колгоспам (відомче житло), або в кращому разі були у квазіколективній власності мешканців (кооперативи). В останньому разі мало місце не право власності на квартиру, а право конкретного користування нею. Користувач квартири був тільки пайовиком та членом кооперативу. Звісно, фактично власники паєнакопичень володіли повноцінними (у доволі вузьких межах радянських законів) правами розпорядження, зокрема могли передати ці паєнакопичення у спадок, і на цій підставі спадкоємці приймалися в члени кооперативу. Щодо ж державного (відомчого) житла — мешканець мав лише право користування, хоча

квартири можна було обмінювати. Формально до родини, що мала «надлишкову житлову площу», навіть могли підселити чужих людей – так були утворені горезвісні комунальні квартири. На щастя, в останні десятиліття в СРСР цю норму не застосовували, а, навпаки, докладали певних зусиль, аби кожна сім'я мала окрему квартиру. Утім, ринок вирішив цю проблему за лічені роки. Також до останніх років у СРСР широко практикувалося примусове відселення мешканців із будинків, які призначалися під знос або перепрофілювання – хоча і з наданням іншого житла.

У радянській плановій економіці, майнові права на квартири були розмиті та асиметричні

У результаті права власності (а відповідно і майнові права) були розмиті та асиметричні (як і загалом у радянській плановій економіці). Люди отримували квартири у «подарунок» від держави, як винагороду за певні заслуги, в результаті багаторічних черг або просто за хабар, але назавжди втрачали її у разі смерті чи недієздатності постійно проживаючих та «прописаних» там осіб. Хоча формально держава як власник відповідала за стан квартир та будинків, фактично навіть під час дуже рідкісних ремонтів коштом держави мешканцям доводилося доплачувати робітникам за більш-менш пристойну якість, в іншому разі матеріали розкрадалися, а роботи виконувалися абияк. Те саме стосувалося і поточного обслуговування та ремонту сантехніки, електрики та ін. На тлі неохайних та занедбаних безгосподарністю «ЖЕКівських» будинків виділялися кооперативні та деякі відомчі, що належали багатим та добре керованим організаціям.

- Інфраструктура була зорієнтована на колективне постачання послуг, на протигагу індивідуальному. Виняток становили електрика та телефон, що підключалися та оплачувалися індивідуально. Природний газ та вода, як гаряча,

так і холодна, до більшої частини квартир постачалися необмежено, а сплачувалися за нормативом; пристроїв обліку не було. Нарешті, опалення було переважно централізованим, без жодного обліку чи можливості регулювати кількість та якість.

Це призвело до величезної витратності, звички до надмірного споживання ресурсів.

На етапі проектування закладалися економні для будівництва але енерговитратні інженерні рішення

- Ціни встановлювалися адміністративно, часто з позаекономічних міркувань. Зокрема, енергія та енергоносії були штучно здешевлені, так само заниженою була вартість води. Відповідно до цього споживачі не мали стимулів обмежувати споживання чи навіть вимірювати його. Ще на етапі проектування закладалися економні для будівництва, але енерговитратні щодо експлуатації такі інженерні рішення, як недостатньо утеплені та надто довгі теплотраси, тонкі стіни будинків без жодної теплоізоляції тощо. До того ж приватні будинки дискримінувалися, аби заохотити «колективізм», нібито притаманний багатоквартирним.

- Система управління ЖКГ була суто централізованою, ієрархічною, як і всі інші управлінські структури. Виняток становили знову-таки кооперативи, які мали обмежене самоврядування. Так само було монополізовано всі комунальні служби, навіть ті, що по суті своїй не є природними монополіями – адже конкуренція взагалі не віталася. Якість послуг була невисокою та забезпечувалася суто позаекономічними методами – через контроль партійних органів та місцевих рад, у свою чергу теж фактично підпорядкованих КППС.

- Будівництво житла велося переважно коштом бюджету і тільки незначною мірою за кошти громадян. Більше того, навіть маючи законно зароблені гроші, людина не мала права ставати пайщиком кооперативу, якщо її житлові умови не виходили за відповідні нормативи, отже,

залучення коштів громадян штучно обмежувалося. Так само бюджетним коштом «за потребою» або за планом робився ремонт.

Бюджетним коштом «за потребою» або за планом робився ремонт

- Гігантоманія як наслідок гонитви за «ефектом масштабу» та ідеологічно вмотивованої «колективності» призвела до домінування великих житлових будинків.

- З ідеологічних міркувань склад мешканців формувався змішаним за рівнем доходів та соціальними групами. Навіть кооперативи примусово формувалися за змішаною схемою: з обов'язковою участю робітників та з наданням певного відсотку квартир у розпорядження місцевих органів влади для заселення за загальною чергою.

Поточний стан: незавершені реформи

Після краху СРСР у цій системі відбулися карколомні, але непослідовні зміни.

Передусім було приватизовано квартири як окремі об'єкти у відриві від будинків як цілісних майнових комплексів. По факту, права користування ними було просто механічно доповнено формальними титульними правами. Цей спосіб вигідно вирізнявся простотою та легітимністю в очах населення: «моя» квартира ставала просто у повному сенсі «моєю». Завдяки цьому було в дуже стислі терміни утворено повноцінний ринок житла. Зокрема, стало можливим купити квартиру, не чекаючи у черзі десятиліттями; продати стару квартиру з інвестуванням у новобудову або приватний будинок тощо. Але приватизовано у повному сенсі, з документальним закріпленням власності, було самі тільки житлові приміщення будинків.

На жаль, більшість мешканців так і не відчули себе відповідальними власниками цілих будинків, адже їхні права на частки майна в

інших приміщеннях не було явно вписано у правоустановчих документах. Тому більшість власників і гадки не мають про те, що насправді їм належить більше ніж просто їхня квартира. Натомість, кожний власник квартири за законом автоматично отримав обов'язок утримувати допоміжні приміщення, і наразі оплачує утримання будинку за тарифами ЖЕКу пропорційно до площі своєї квартири, не користуючись при цьому своїми майновими правами.

Але навіть коли він намагається це зробити, на заваді стає ще одна проблема, закладена під час приватизації. Адже право власності на допоміжні приміщення законом визначається як спільне сумісне. Це означає, що рішення по відношенню до них мають прийматися співвласниками консенсусом, тобто одноголосно, без урахування розміру їхніх часток у цій власності, за принципом «один власник = один голос» (на відміну від описаних вище «сусідських товариств», де голосують частками у спільній власності). Отже, власник більшої квартири має сплачувати більше за той самий обсяг майнових прав! Цей диспаритет між обов'язками та правами надалі значно ускладнив і без того непросту проблему управління спільною власністю мешканців багатопверхівок.

Кооперативи були умовно готові до такої ситуації, оскільки їй було закладено від самого моменту їх створення, а отже, вони мали звичні механізми управління будинком в цілому. На відміну від кооперативів, у будинках державного (відомчого) житлового фонду такої традиції не було, тож їхні мешканці, навіть приватизувавши свої квартири, і досі масово не усвідомлюють себе співвласниками. За таких умов майнові права на спільну власність було фактично узурповано місцевими органами влади. Будинки або обслуговуються через номінально «комунальні» ЖЕКи, які насправді належать місцевим чиновникам, або віддаються на обслуговування приватним ЖЕКам за відповідну винагороду місцевим чиновникам. При цьому практично ніякого впливу на якість

обслуговування та ціни мешканці не мають, окрім хіба що можливості поскаржитися... тим самим чиновникам.

На різниці між фактичною вартістю обслуговування та завищеними сумами, які стягуються з мешканців, наживаються величезні капітали — ця так звана «комунальна мафія» і є тією групою впливу, яка саботує будь-які реформи, не бажаючи втрачати свої надприбутки.

Після приватизації квартир допоміжні приміщення стали спільним ресурсом для співвласників – мешканців будинку

На сьогодні так звані «балансоутримувачі» розпоряджаються майном без жодних правових підстав (доручень, довіреностей тощо) з боку титульних власників. Це є типовим випадком асиметрії та взагалі порушенням майнових прав. ЖЕКи фактично виступають у ролі монопольної управлінської компанії, що за інерцією продовжують надавати послуги мешканцям та збирати з них у примусовому порядку оплату. Оскільки ЖЕК не є ані власником, ані управителем, обраним на конкурентній основі та відповідальним перед власником (власниками), то йому бракує внутрішніх стимулів утримувати об'єкти в належному стані, не кажучи вже про інвестування в покращення. Цю прогалину намагається заповнити державне регулювання. Утім, як і деінде, цей спосіб є найменш ефективним і придатний тільки за відсутності всіх інших. Він нездатний уберегти будинки від «трагедії спільного», тому, скажімо, охайні під'їзди та подвір'я одразу вирізнують будинки, де мешканці самі дбають про них.

ЖЕКи виступають також агентами всіх інших постачальників комунальних послуг, окрім електроенергії та газу і іноді води (якщо квартира обладнана лічильником). Але вони не зацікавлені захищати інтереси мешканців – налагоджувати облік постачання послуг,

контролювати їхню якість, відмовлятися від зайвих обсягів (як, наприклад, обігрів у теплу погоду) та контролювати витрати природних монополій. Отже, ці відносини теж є асиметричними.

У результаті за сьогоднішніх умов власники квартир у будинках, що обслуговуються ЖЕКами, не мають дієвих прямих механізмів впливу ані на стан будинку та прибудинкової території, ані на якість та склад послуг. ЖЕК в ультимативному порядку збирає на це кошти, але розпоряджається ними на власний розсуд. Отже, якщо пощастило з ЖЕКом – то добре, якщо ж ні, то ані відмовитися від його послуг, ані навіть проконтролювати витрачання коштів власники не можуть. Непоодинокі випадки, коли при перевірці виявлялося, що до калькуляції закладено послуги, які насправді не надавалися. Оскільки виконавця нав'язано силою на безальтернативній основі, то єдиною можливістю прямого впливу на нього залишається притягнення до судової відповідальності за невиконання договору. Утім, останній теж нав'язується мешканцям у примусовому порядку, тому прописаний асиметрично, не кажучи вже про проблеми судової системи. Окрім того, судова тяганина – витратний та довгий процес. Інтерес кожного окремого мешканця у скороченні своїх власних видатків чи отриманні користі від якісніших послуг зазвичай не настільки великий, аби виправдати витрати на них. Тож притягнення ЖЕКу до відповідальності наражається на проблему колективної дії і тому рідко реалізується на практиці, чим і користуються недобросовісні представники професії.

Власники квартир у будинках, що обслуговуються ЖЕКами, не мають дієвих прямих механізмів впливу ані на стан будинку та прибудинкової території, ані на якість та склад послуг; єдине, що їм реально залишається, – це, як і за часів СРСР, скаржитися до органів державного управління

Реально діючий на сьогодні механізм захисту інтересів власників – це знову таки успадкований від СРСР політико-адміністративний: звернення до органів місцевої влади зі скаргами. Він недостатньо дієвий, громіздкий та стосується дуже обмеженої сфери. Наприклад, тарифи затверджуються самими місцевими органами влади, тому не можуть бути предметом таких скарг; а такі неформальні речі, як ставлення посадових осіб ЖЕКу до покупців своїх послуг, взагалі не можуть регулюватися нічим, окрім ринкової конкуренції.

Нарешті, самі органи влади мають дуже обмежений вплив на комунальників, адже ті є монополістами, а від якості їхньої роботи значною мірою залежить політичне обличчя керівників та депутатів. Місцеві органи влади зазвичай мають багаторічну історію неформальних стосунків із комунальними службами та довгостроковий взаємний інтерес у співробітництві за принципом «рука руку мие». Як це заведено ще з радянських часів, у таких випадках керівники зберігають компромат один на одного, а, з іншого боку, надають один одному неформальні «послуги» та взаємно заплющують очі на порушення. Велику роль відіграють також особисті неформальні стосунки. Головний спільний інтерес полягає у тому, аби найбільше «заробити», але для цього потрібно підтримувати хоча б скільки-небудь пристойну якість, адже в іншому разі є ризик позбутися «годовниці».

За таких умов, з одного боку, система, що склалася, не допустила остаточного краху навіть за дуже несприятливих обставин під час економічних негараздів 90-х років. З іншого боку, вона є закритою, не допускає конкуренції і дуже слабо зацікавлена у покращенні якості послуг та економічної ефективності роботи. Натомість є великий (і, ймовірно, матеріально підкріплений) інтерес до збереження статус-кво. При цьому модель взаємовідносин, на якій вона заснована, є – на відміну від описаних вище класичних – нестійкою, неефективною та

несамодостатньою, оскільки базується на асиметричних відносинах власності.

Система є закритою, не допускає конкуренції, і дуже слабо зацікавлена у покращенні якості послуг та економічної ефективності роботи; натомість, є великий, матеріально підкріплений інтерес до збереження status quo

Що робити: про і контра

Існує всього два способи відновити чіткість та симетрію прав власності: викуп з перетворенням на прибутковий будинок (або зміною призначення будинку, наприклад переобладнання під готель) або утворення “сусідських товариств” в якійсь із класичних форм

Виходячи як із теорії, так і з практики інших країн, існує всього два способи відновити чіткість та симетрію прав власності: викуп з перетворенням на прибутковий будинок (або зміною призначення будинку, наприклад переобладнання під готель) або утворення “сусідських товариств” в якійсь із класичних форм. З останніх, у свою чергу, діюче законодавство передбачає тільки кондомініум у вигляді об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ) та кооператив (ЖБК): для створення квартирних товариств бракує правового механізму. Так само неможливо перетворити будинок з приватизованими квартирами на кооператив. До того ж, ця форма не користується популярністю, мабуть тому, що нагадує сумнозвісний колгосп. Не кажучи вже про те, що приватизація квартир зруйнувала і утворені за радянських часів ЖБК: їхні старі пайовики, що приватизували квартири,

формально стали «двічі власниками», натомість нові власники, якщо вони купували такі квартири, не набули членства у кооперативі.

Отже, залишається вибір між перетворенням на прибутковий будинок, та утворенням кондомініуму.

У першому випадку, сторонній інвестор стає повноцінним одноосібним власником. Але для цього йому потрібно викупити всі до єдиної квартири – на практиці це важко зробити, оскільки частина мешканців можуть не бажати їх продавати. При цьому чим більшим є будинок, тим ймовірніше наразитися на цю проблему, а перетворення на прибутковий будинок актуально саме для великих будинків. Окрім того, це велике капіталовкладення з низькою ліквідністю, адже власнику важко знайти покупця на весь будинок у цілому. За умов поганого захисту прав власності, високих відсоткових ставок та наявності привабливих альтернатив охочих робити такі інвестиції серед великих інвесторів дуже й дуже мало.

Водночас платоспроможні громадяни не довіряють оренді і готові навіть йти на відверто фінансово не вигідну іпотеку заради власної квартири (хоча після кризи 2008 року частина з них, можливо, переглянула свою позицію). Тому наразі навіть новобудови споруджуються за пайовою схемою, яка передбачає приватизацію окремих квартир з утворенням такої ж самої ситуації правової невизначеності щодо допоміжних приміщень. Хоча можна передбачити, що згодом і в Україні почнуть масово з'являтися прибуткові будинки, це не стосується поточних проблем ЖКГ.

Тому створення сусідських товариств у формі ОСББ залишається єдиним придатним виходом. Це є великим викликом, особливо у старих будинках, оскільки, на відміну від світових аналогів, склад власників сформовано здебільшого за радянських часів і навмисно зроблено строкатим. До того ж будинки є завеликими, а мешканцям, як і усьому населенню, бракує соціального капіталу. Тому створення ОСББ ускладнене, і навіть із уже

створених значна частина керується неефективно, з непоодинокими фактами зловживань та марнотратства. Однак за відсутності кращої альтернативи цей спосіб залишається єдиною можливістю владнати ситуацію з правами власності та, відповідно, прокласти шлях до вирішення проблем ЖКГ.

Створення сусідських товариств у формі ОСББ у будинках з приватизованими квартирами залишається єдиним придатним способом владнати ситуацію з правами власності та, відповідно, прокласти шлях до вирішення проблем

Серед менш фундаментальних проблем, що додатково ускладнюють створення та діяльність ОСББ, можна виділити такі:

1) **Кворум та способи його обрахунку.** Закон вимагає, аби на установчих зборах були присутні не менше половини співвласників — за простою кількістю, а не за частками в майні будинку. Цього важко домогтися через низький рівень соціального капіталу, звичну пасивність, схильність до патерналізму та інші риси, на жаль, притаманні населенню України. Це вже не кажучи про суто технічні проблеми – адже найбільш активні та платоспроможні мешканці будинку є зазвичай і найбільш зайнятими; запрошення мають бути доставлені особисто під розписку (що потребує багато часу та роботи) або рекомендованим листом (що вимагає інвестування власних коштів членами ініціативної групи); для зборів взимку потрібне приміщення, а в теплу пору року зібрати кворум ще складніше, тощо. До цього додаються і такі суто штучні перешкоди, як відсутність легального доступу до реєстрів власників, а якщо немає точного переліку власників, то навіть кількість голосів, необхідних для прийняття легітимних колективних рішень, визначити практично неможливо. Прив'язка “ваги” голосу до частки в майні будинку суттєво спростила б

проблему, але пролобіювати цю норму на протигагу нормі “один власник = один голос” поки що не вдається.

Норма закону щодо необхідності кворуму є логічною, оскільки ОСББ має бути єдиним представником усіх співвласників, інакше таке об'єднання може створити злочинна група з метою ошукування сусідів. Таких прикладів, на жаль, не бракує, оскільки чинне українське законодавство надає можливість створити псевдоОСББ в новозбудованих будинках кількома особами (зазвичай пов'язаними із забудовниками) до того, як більшість співвласників отримає правовстановлюючі документи.

При цьому, у законі наразі немає вимог щодо обов'язкового членства та обов'язкового створення сусідського товариства як юридичної особи в тих будинках, де є декілька співвласників, як це заведено в багатьох країнах. Наприклад, у Польщі така юридична особа утворюється, якщо співвласників більше ніж 7. Цей досвід заслуговує на уважне вивчення.

2) Нечітко визначені **майнові права.** Термін «балансоутримувач» не має жодного змістовного наповнення ані в юридичному, ані в економічному сенсі, але продовжує фігурувати в низці законів та підзаконних актів. Згідно з ч.1 ст. 1 Закону України “Про житлово-комунальні послуги” балансоутримувачем може бути або власник, або юридична особа, яка за договором із власником утримує на балансі відповідне майно. ЖЕКи без будь-яких правових підстав, як уже було сказано, здійснюють поточне управління (а подекуди і розпорядження) майном. Це можливо тільки за відсутності справжнього власника. Але коли такий власник в особі ОСББ з'являється, то починаються суперечки з приводу приналежності того чи іншого конкретного об'єкту, адже у їхніх нинішніх розпорядників є свій інтерес. Найбільшу проблему становлять відокремлені приміщення підвалів, горищ, службові квартири та прибудинкова територія: земельна ділянка є невід'ємною складовою об'єкту нерухомості, вона також обов'язково

окреслена в документах. Але за чинним законом ОСББ не набуває права власності на неї автоматично, а отже, вона може опинитися в руках іншого власника – і такі випадки бували. А кому належать споруди, побудовані на цій території: прибудови та окремі споруди, які архітектурно є одним цілим (паркінги, сміттєприймачі та ін.)? Що робити, якщо горища або підвали було раніше приватизовано «балансоутримувачем»: тобто спірно, чи є вони все ж таки спільною власністю, чи їхні власники на загальних правах входять до ОСББ? Навіть якщо відповіді на ці питання юридично існують, доводити свою правоту новоствореним ОСББ часто доводиться через судову тяганину.

3) Нечітко визначений **статус**. ОСББ є механізмом прийняття легітимних колективних рішень та органом для представництва інтересів співвласників будинку, якому вони делегують частину прав на розпорядження спільним майном. Оскільки серед таких інтересів є обслуговування, то об'єднання може ним займатися самостійно, а може передати функції поточного управління далі – управляючій компанії. За бажанням їй же можна передати права на збирання плати за послуги. Нарешті, будучи неприбутковою організацією, ОСББ може отримувати доходи, наприклад від здачі в оренду допоміжних приміщень будинку, від розміщення реклами тощо, і за рахунок цього зменшувати плату за послуги для мешканців. Здавалося б, можна обрати те, що зручніше та економічно доцільніше. Але за чинними законами всі ці форми економічної активності мають різний зміст і, відповідно, по-різному оподатковуються та регулюються.

ОСББ може займатися обслуговуванням самостійно, а може передати ці функції управляючій компанії

Наприклад, залучення управляючої компанії для обслуговування будинків є привабливою

альтернативою для більшості ОСББ, оскільки справжні фахівці з організації обслуговування будинків серед мешканців трапляються нечасто, а непрофесійний підхід може призвести до великих втрат. До того ж така компанія може чимало заощадити на ефекті масштабу, тож зрештою на конкурентному ринку її послуги можуть виявитися дешевшими за організацію усієї роботи власними силами, особливо для невеликих будинків. Але вона є звичайною комерційною фірмою, яка на додаток до власних інтересів зобов'язана брати з клієнта ПДВ. Отже, послуги сторонньої компанії (аутсорсинг) автоматично коштуватимуть на 20% вище, ніж самостійна організація.

Ще більш заплутаною є ситуація у будинках, обладнаних автономними бойлерами. Адже, по-перше, виробництво тепла підлягає ліцензуванню (незрозуміло, з яких мотивів). Отже, від ОСББ відповідні органи вимагають отримання ліцензії, що є невігідним для таких малих обсягів виробництва (коли те ж саме робить ЖЕК, то на це заплющують очі). По-друге, оскільки існує три ціни на природний газ – для населення, для підприємств теплокомуненерго та для всіх інших споживачів – то ОСББ «за замовченням» потрапляють до останньої категорії, найдорожчої, і їм доводиться відстоювати своє право на використання тарифів, встановлених для теплокомуненерго чи для населення.

Нарешті, ОСББ подекуди намагаються нав'язати функцію збирання платежів за послуги природних монополістів. Звичайно, останнім так зручніше. Але за законом це рішення членів об'єднання: якщо їхні квартири обладнані індивідуальними лічильниками, то вони мають право сплачувати за спожиті обсяги безпосередньо, а можуть за бажанням передоручити це ОСББ, і воно у свою чергу за рішенням зборів може доручити цю роботу управлінській компанії. Утім, це в жодному разі не обов'язок. Хоча, між іншим, варто було б розглянути питання про надання оптових знижок при груповій сплаті за послуги – якщо вже

постачальникам так зручніше, то чому б не заохотити прийняття добровільних рішень?

Справжні проблеми виникають відносно опалення, адже індивідуальні теплові лічильники дорогі, до того ж у багатьох випадках їх важко встановити, оскільки труби опалення проходять стояками, а не поділені по квартирам. Тому за опалення доводиться сплачувати солідарно. Утім, завжди залишається можливість передати неприємну функцію збирання грошей управлінській компанії. Нарешті, за стан комунікацій всередині будинку, а також за використання води та електрики на спільні потреби, однозначно відповідає ОСББ. От тільки питання, де саме починається його сфера відповідальності, викликає численні суперечки.

4) **Капітальний ремонт** старих будинків. Формально держава відповідальна за проведення таких ремонтів, адже за радянських часів жителі формально сплачували на них частину квартплати, хоча й мізерну (лівову частку докладав бюджет), а Україна в цій частині є правонаступницею СРСР. Тим часом пройшло вже більше двадцяти років після здобуття Україною незалежності; значна частина будинків потребує капітального ремонту, який не по кишені їхнім нинішнім мешканцям, але правових підстав робити його за рахунок держави чи окремих територіальних громад – немає. Особливих стимулів покращувати стан житлового фонду, який вже майже на 100% належить населенню, влада теж не має. Відповідний закон прийнято, але він не працює, адже для його належного виконання бракує ресурсів. Отже, як і будь-які невиконувані закони, він застосовується вибірково, на розсуд чиновника – і, звичайно, в його ж інтересах, політичних чи корупційних. Хоча, правду кажучи, за таких умов треба радіти, що певні ремонти взагалі проводяться.

ОСББ потенційно мають набагато сильнішу мотивацію та юридичні підстави вимагати з держави кошти на проведення капітальних ремонтів, щоправда, за пайової участі своїх членів. Останні від такої перспективи не в

захваті, але і тут є вихід: фінансування за рахунок кредиту, який потім повертається завдяки економії на комунальних платежах, адже після ремонту із застосуванням енергоефективних технологій знижуються експлуатаційні витрати та заощаджується тепло. Таким чином, само по собі створення ОСББ швидше підвищує шанси на проведення ремонту, хоча, звичайно, нічого не гарантує. Водночас очікування на державну допомогу, нерозуміння, що “на всіх грошей все одно не вистачить,” серед інших факторів, утримує мешканців від створення ОСББ та набуття повноцінних прав власності на будівлі, які в цей час повільно руйнуються.

Створення ОСББ швидше підвищує шанси на проведення капітального ремонту старого будинку, хоча, звичайно, нічого не гарантує

Інша поширена пересторога – це порівняння ОСББ із горезвісним колгоспом чи комунальною квартирою. Ці проблеми дійсно мають місце, але вони жодним чином не пов’язані з ОСББ як інституцією. Майно будинку є спільним за законом (Цивільним Кодексом) незалежно від наявності чи відсутності ОСББ, а отже, будинок все одно є “колгоспом” апіорі. Альтернативою ОСББ є прихід приватного власника, який би згодився викупити у мешканців весь будинок – але навряд чи більшість супротивників ОСББ вітали б таке рішення, не кажучи вже про потенційного покупця, якому взагалі невідомо, навіщо може бути потрібне таке клопітне та практично неліквідне майно.

Головне застереження проти ОСББ, про яке говорять практики, – це труднощі у відносинах з усією старою системою, для якої ОСББ є кісткою в горлі

Утім, головне застереження, про яке говорять практики, – це труднощі у відносинах із природними монополістами, попередніми «балансоутримувачами» та між самими сусідами-співвласниками. Дійсно, для всієї старої системи ОСББ є кісткою у горлі. Адже ані встановлення чітких та симетричних прав власності, ані посилення позиції споживачів у відносинах з постачальниками послуг, ані особливо можливість обирати таких постачальників або організувати обслуговування будинків власними силами не влаштовують тих, хто має фінансовий інтерес у збереженні статус-кво. Саме у такій ситуації потрібні продумані та рішучі реформи.

Очікувана реформа: вихолощення суті

Якщо погодитися з тим, що іншого виходу, окрім утворення ОСББ, немає – попри усі недоліки та труднощі – то реформу треба було б починати з масового створення сусідських товариств, як це свого часу зробили у країнах Східної Європи, які мали приблизно такі ж проблеми з історичною спадщиною. Саме це було передбачено Програмою Президента, але аж на 2014 рік. Така відстрочка була, можливо, виправдана в очах авторів Програми з огляду на необхідність доробити законодавство, усунути колізії, інвентаризувати майно та, головне, підготувати людей до того, що їм самим належатиме право визначати, хто керуватиме їхньою власністю та обслуговуватиме їхні будинки. Але, на жаль, на цей момент паузою скористалися противники реформи, аби через дискредитацію ОСББ та пропаганду нібито альтернативного варіанту підготувати ґрунт для її вихолощення.

Противники реформи скористалися відкладенням запровадження обов'язковості утворення ОСББ, аби через дискредитацію ідеї та пропаганду нібито альтернативного варіанту підготувати ґрунт для її вихолощення

Слід зазначити, що запровадження обов'язковості ОСББ є неоднозначним кроком і дійсно викликає чимало запитань, на які, втім, можна і треба шукати відповіді.

По-перше, здавалося б, насильницьке втягування громадянина до якоїсь організації виглядає не демократично. Дійсно, краще, коли він до неї вступає добровільно: окрім іншого, при цьому є сподівання на більшу віддачу. Однак, у співвласники будинку громадянин вступає добровільно, коли приватизовував, купував, обмінював, успадковував чи отримував у подарунок квартиру. А це тягне за собою і певні обов'язки, в тому числі щодо сплати внесків на утримання та ремонт (в тому числі, капітальний) спільної власності. Насправді, громадяни весь цей час вже виконували матеріальні обов'язки співвласників, звично продовжуючи платити відповідні внески до ЖЕКу. Отже, створення ОСББ не зменшить права та не накладе додаткових обов'язків – навпаки, права буде збільшено, бо з'явиться реальна можливість особистої участі в управлінні будинком. Щоправда, останнє дехто сприймає швидше як додатковий обов'язок. Але його нав'язування треба радше вітати як своєрідну школу демократії та спосіб накопичення соціального капіталу.

Громадяни весь цей час вже виконували матеріальні обов'язки співвласників, звично продовжуючи платити відповідні внески до ЖЕКу

По-друге, існують обґрунтовані побоювання, що ОСББ більшістю голосів може встановити високу плату за утримання будинку з наданням додаткових послуг чи поліпшенням якості існуючих. Хоча для більшості така плата за додатковий комфорт є бажаною та прийнятною, для менш платоспроможних сусідів вона може бути невідомою. Звичайно, це є проблемою,

але не самого ОСББ, а строкатості складу мешканців. Природний процес, який відбувається в усьому світі, полягає у тому, що менш забезпечені знаходять собі інші, дешевші, місця проживання. Він уже давно йде і в Україні через розшарування в доходах, яке поступово виливається у географічне розмежування: більш забезпечені громадяни переїжджають до новобудов, індивідуальних будинків або престижних районів, а у багатопверхівках радянської епохи, розташованих у гірших місцях, залишаються менш забезпечені. Створення ОСББ може хіба що незначно прискорити цей процес, адже вартість послуг з обслуговування будинку не порівняна із ринковою ціною квартири чи навіть оренди.

Навчені гірким досвідом люди підозрюють, що будь-яке перетворення, нав'язане владою, буде використане не на їхню користь

По-третє, навчені гірким досвідом люди підозрюють, що будь-яке перетворення, нав'язане владою, буде використане не на їхню користь. Наприклад, природні монополісти скористаються можливістю покласти на них спільну відповідальність за борги, своєрідну «кругову поруку», а держава при цьому не створить механізмів спрощеного стягнення коштів з несумлінних сусідів. Отже, доведеться боротися, а навчена гірким досвідом (в тому числі й існуючих ОСББ) пересічна пострадянська людина не вірить у свою здатність перемагати владу навіть гуртом. До того ж для цього треба буде докладати власних зусиль. Утім, досвід низки ОСББ доводить, що протистояти «владі» місцевих комунальників цілком можливо, особливо, якщо б реформу дійсно підтримували «нагорі». Та й чиновники і представники природних монополій стануть поступливішими, якщо у них не буде вибору – мати справу з ОСББ чи зі звичними давніми партнерами з ЖЕКу. Зрештою, це є теж

своєрідна «школа» правової культури, відстоювання своїх прав та інших подібних речей.

Чиновники і представники природних монополій стануть поступливішими, якщо у них не буде вибору – мати справу з ОСББ чи зі звичними давніми партнерами з ЖЕКу

Звичайно, диявол може критися і в деталях. Наприклад, якщо ОСББ утворюється в автоматичному порядку, то хто стане його головою? Хто здійснюватиме поточне управління, якщо збори не відбулися або не змогли вирішити це питання? Чи не станеться так, що на місце хоч якось контрольованого ЖЕКу прийде шахрай? На ці питання треба дати переконливі правові відповіді у широкій публічній дискусії, але наразі немає ані самої дискусії, ані пропозицій. Більше того, для запровадження обов'язковості ОСББ потрібно було б не тільки провести масову просвітницьку кампанію, але й змінити законодавство. Адже умова обов'язкового утворення ОСББ у багатоквартирному будинку і тим більше обов'язкового членства суперечить взагалі всій поточній процедурі створення ОСББ.

Замість вирішення цих та, можливо, інших подібних проблем уряд, схоже, вирішив змінити самий вектор реформи. Майже нічого з добрих намірів щодо сприяння ОСББ не було виконано. Зате вже у Плані-графіку реформ на 2012 рік з'явилася ідея щодо створення альтернативи ОСББ у вигляді призначення управляючої компанії загальними зборами мешканців або навіть місцевою адміністрацією. Подібна схема вже декілька років працює в Росії та деяких інших країнах колишнього СРСР. На перший погляд, така реформа виглядає привабливим компромісом. З одного боку, нікого нікуди силою не заганяють (точніше не заганяють у «світле майбутнє»), а вже нав'язані послуги

ЖЕКУ сприймаються як звичні). З іншого – нібито є можливість певного прогресу порівняно з поточною ситуацією, адже тільки у самому гіршому разі – якщо ОСББ не створене, а мешканці не спромоглися обрати управляючу компанію – повертаємося до статус-кво. Але при цьому з'являється хоча б номінальна можливість обрати УК на конкурентних засадах напряду, та й створити ОСББ ніхто не забороняє. Чим більше альтернативних варіантів, тим краще?

Замість вирішення проблем створення ОСББ уряд, схоже, вирішив змінити самий вектор реформи: створити альтернативу ОСББ у вигляді призначення управляючої компанії загальними зборами мешканців або навіть місцевою адміністрацією за зразком Росії; але проблема прав власності в такому разі консервується на невизначений термін, а тісно пов'язана з нею проблема спільної дії не вирішується взагалі.

Насправді, ні, бо проблема майнових прав у такому разі консервується на невизначений термін, а тісно пов'язана з нею проблема спільної дії не вирішується взагалі. В результаті виникає питання: хто контролюватиме УК і у разі необхідності розриватиме договір та шукатиме кращу? В ОСББ для цього є демократичний механізм та посадові особи, які отримують за цю роботу винагороду, а також серйозна правова база. Натомість загальні збори обов'язково скликаються тільки один раз, для призначення УК, і не є органом управління. До того ж сторона, зацікавлена у їх скликанні – це, вочевидь, сама УК (ймовірніше за все, з досвіду Росії та Литви – колишній ЖЕК). Пасивні мешканці прийдуть на такі збори, проголосують «за» за невідомою процедурою та й розійдуться. Потім, якщо виявляться негаразди, то протистояти такій фірмі будуть поодинокі люди,

кожний сам на сам, адже договори в такому випадку залишаться індивідуальними, як і сьогодні.

Утім, у разі порушень скаржитися вже не буде куди, бо за діяльність УК, на відміну від ЖЕКУ, влада не відповідатиме. Тож відповіддю буде: «Ви ж самі цю компанію обрали». А якщо УК призначено адміністративно, то: «Треба було збиратися на збори та обирати іншу». І це буде, на жаль, справедливо. Кожний клієнт, звичайно, може подати до суду, але для індивідуального позивача це набагато дорожче, ніж коли в інтересах та від імені всіх разом позов подає ОСББ. Та й рішення буде на користь одного. Тож компанії буде сенс, скажімо, завищувати тарифи на обслуговування: один подасть до суду, виграє – йому особисто знизимо (або відкупимося, залякаємо – в залежності від ситуації), а всі інші хай платять. Аби щось змінити, доведеться кожного разу створювати ініціативну групу, проводити роботу серед пасивних мешканців – і все це на суто громадських засадах. А представники УК теж не сидітимуть склавши руки, а активно заважатимуть, проплачуватимуть “штрейкбрехерів”: хто ж хоче втратити роботу та дохід!

Окрім того, втрачається дуже важлива можливість, яку має будь-яке ОСББ, але ніколи не мають «загальні збори» – це самостійна організація обслуговування будинку. Якщо власники квартир не задоволені роботою УК, то вони, в принципі, можуть обрати іншу, але тільки тоді, коли вона реально присутня на ринку в цьому місці та в цей час. Окрім того, управляючі компанії, які «виростуть» із сьогоднішніх ЖЕКів, із великою ймовірністю будуть і надалі ділити територію, узгоджувати ціни та намагатися не допустити на ринок інших гравців, адже вони мають довгу історію персональних стосунків, що є важливою передумовою для картелізації. Доведеться залучати Антимонопольний комітет, який теж не здатен розглянути неймовірну кількість справ в 45-мільйонній країні. Навіть якщо прийдуть інші, то ми бачимо на прикладі багатьох галузей, як відбувається монополізація або картелізація.

Натомість ОСББ може організувати все сам, складаючи просто на місці конкуренцію УК. За таких умов і самі УК будуть змушені «бігати» за клієнтами, але це саме те, чого вони так прагнуть уникнути.


«Підкоригований» варіант реформи дуже вигідний ЖЕКам і вочевидь лобіюється деякими представниками галузі; адже, майже не отримуючи конкуренції, вони при цьому позбавляються контролю з боку державних органів

Такий «підкоригований» варіант реформи дуже вигідний ЖЕКам і вочевидь лобіюється деякими представниками галузі. Адже, майже не отримуючи конкуренції, вони при цьому позбавляються контролю з боку державних органів. Така асиметрія можливостей та відповідальності нагадує небезпечний прецедент початку 90-х років, коли державні підприємства позбулися «ярма» в особі Госплану та КІРС, але не набули обов'язків, пов'язаних з повною власністю. Та катастрофа має навчити всіх нас, що прийняття важливих рішень під впливом галузевого лобі загрожує нехтуванням інтересами громадян і, зрештою, кризою самої галузі. Ті, хто прагне справжньої реформи, мають розгорнути широку публічну кампанію за її доведення до кінця та дискусію з приводу окремих важливих моментів, без вирішення яких буде дискредитовано саму ідею реформи.

Висновки

З огляду на теоретичні та практичні аспекти формалізації та захисту майнових прав сьогоднішня ситуація, яка склалася в результаті приватизації квартир у багатоквартирних будинках, є неприродною та нестійкою. Вона не забезпечує ані інтересів власників, ані підтримання в належному стані та відтворення будинків, ані контролю за ефективністю витрат.

За умов, що склалися, єдиним виходом є утворення ОСББ як органів управління спільною власністю та представників інтересів співвласників у взаємовідносинах із третіми особами. Це, звичайно, потребує вирішення низки проблем. Але, як показує досвід країн Східної Європи, які зіштовхнулися з такими самими наслідками неприродного розвитку сектору ЖКГ за часів комуністичної влади, ці проблеми можуть бути вирішені за наявності політичної волі.

Утім, саме з нею і виникають проблеми. Не зробивши майже нічого із запланованого, під тиском галузевого лобі уряд збирається вихолостити реформу та, в котрий раз мавпуючи досвід Росії, фактично створити можливості для закріплення монополії ЖЕКів під виглядом управлінських компаній або для приходу інших монополістів. І це, ймовірно, буде зроблено, якщо тільки громадськість не повстане проти такого розвитку подій, а фахівці не запропонують чіткі та привабливі варіанти вирішення проблемних питань. 

CASE УКРАЇНА
вул. Дегтярівська 25А, корп. Г
офіс 310
Київ, 04119

Тел.: +38 044 227-53-17
Факс: +38 044 483-52-00

Керівник проекту:
Володимир Дубровський
dubrovsky@case-ukraine.kiev.ua

Проект виконується за підтримки Інституту
відкритого суспільства