

МІСЬКА ПОЛІТИКА В СФЕРІ ОБСЛУГОВУВАННЯ ЖИТЛОВОГО ФОНДУ М. ДНІПРОПЕТРОВСЬКА

Ключові проблеми та варіанти вирішення





Документ для обговорення

жовтень 2007 року

ДНІПРОВСЬКИЙ ЦЕНТР СОЦІАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
49101, Дніпропетровськ, вул. Свердлова, 6, к. 819 т/ф (056) 744-98-58 e-mail: dcsi@dcsi.dp.ua , <http://www.dcsi.dp.ua>

Цей документ має на меті проведення консультацій із зацікавленими сторонами, експертами, громадськістю щодо шляхів **забезпечення кращої якості обслуговування житлового фонду м. Дніпропетровська, з урахуванням інтересів та потреб територіальної громади, визначення політики органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем.**

Документ розроблено в межах проекту **„Розробка механізмів міської політики в сфері обслуговування житлового фонду м. Дніпропетровськ”**, що впроваджується громадською організацією „Дніпровський центр соціальних досліджень” за фінансової підтримки Міжнародного фонду „Відродження”. При його підготовці було взято до уваги результати серії публічних та експертних обговорень із представниками місцевих органів влади, бізнесу та громадських організацій з окремих питань функціонування житлового господарства м. Дніпропетровська, результати соціологічного опитування та фокус-групового дослідження думки мешканців міста щодо якості надання житлових послуг та пріоритетних форм обслуговування житлового фонду тощо. В аналітичній доповіді міститься аналіз історії та масштабу проблеми, аналізуються причини такої ситуації та запропоновано варіанти подолання проблеми.

Ми запрошуємо представників **усіх зацікавлених сторін і з владних структур, і з організацій громадянського суспільства**, діяльність яких стосується цієї сфери, взяти участь у громадському обговоренні.

Завдання громадського обговорення, на яке виноситься цей документ, – **визначити позиції зацікавлених сторін** щодо того, якими повинні бути цілі політики, які існують проблеми, якими причинами вони викликані і які варіанти дій з усунення цих причин найефективніші.

На основі обговорення різних варіантів вирішення проблеми та аналізу позицій усіх учасників обговорень буде розроблено **Концепцію міської політики щодо системи управління сферою обслуговування житлового фонду м. Дніпропетровськ**.

Остаточний аналітичний документ, створений на основі досліджень та серій обговорень із зацікавленими сторонами, міститиме аналіз проблем та якості політики органів самоврядування м. Дніпропетровськ у сфері обслуговування житлового фонду, а також конкретні узгоджені рекомендації щодо змін міської політики у цій сфері.

Цей остаточний аналітичний документ буде представлено Дніпропетровській міській раді, зокрема постійній комісії Дніпропетровської міської ради V скликання з питань житлово-комунального господарства, а також громадським організаціям, діяльність яких спрямована на захист прав споживачів житлово-комунальних послуг.

Передбачається, що цей документ використовуватиметься як основа для суспільного діалогу щодо міської політики, просування необхідних змін задля покращення існуючої ситуації в сфері обслуговування житлового фонду та підготовки проекту Програми реформування та розвитку ЖКГ м. Дніпропетровськ на 2008-2012 рр.

ВСТУП

Забезпечення житлом є однією з базових потреб життєдіяльності та особистісного розвитку кожної людини, а в аспекті державного будівництва – чи не найголовнішою стратегічною умовою збереження державної безпеки, цілісності та незалежності.

На сьогоднішній день українськими законодавцями створено досить розгалужену систему законів та нормативно-правових актів, які регулюють питання житлового забезпечення, встановлюють права та обов'язки учасників житлово-комунальних відносин.

Основу правових відносин у сфері володіння та користування житлом у нашій державі складають статті 41 та 47 Конституції України.

Відповідно до статті 41, громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. У статті 47 зазначається, що кожен має право на житло.

Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Ця конституційна норма знаходить своє відображення і у Житловому кодексі, відповідно до ст. 1 якого громадяни України мають право на житло. Це право забезпечується розвитком і охороною державного і громадського житлового фонду, сприянням кооперативному та індивідуальному житловому будівництву, справедливим розподілом під громадським контролем житлової площі, яка надається в ході здійснення програми будівництва упорядкованого житла.

Виходячи з того, що житлове забезпечення населення у процесі створення, надання та споживання житлово-комунальних послуг передбачає появу цілої низки економічних, соціальних та правових відносин між їх виробниками, виконавцями та споживачами, Верховна Рада України у вересні 2004 року прийняла Закон України „Про житлово-комунальні послуги”. Закон визначає суб'єктів житлово-комунальної діяльності, до яких, зокрема, належать обласні, міські державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, виробники/виконавці житлово-комунальних послуг, балансоутримувачі/управителі житлового фонду та споживачі житлово-комунальних послуг.

Своєрідною вимогою часу стало законодавче закріплення ст. 19 Закону України „Про житлово-комунальні послуги” здійснення житлово-комунальних послуг виключно на договірних засадах. Відповідна норма закріплена також у частині 3 „Обов'язки споживача” статті 20: споживач зобов'язаний укласти договір на надання житлово-комунальних послуг, підготовлений виконавцем на основі типового договору. У частині 2 ст. 21 Закону виконавець зобов'язаний підготувати та укласти із споживачем договір на надання житлово-комунальних послуг з визначенням відповідальності за дотримання умов його виконання згідно з типовим договором. В свою чергу виробник житлово-комунальних послуг, згідно ст. 22, також зобов'язаний укласти договір з виконавцем (споживачем) про умови надання житлово-комунальних послуг. Те саме стосується власника, балансоутримувача та управителя житлового будинку.

Відповідно до статті 2 Закону України „Про житлово-комунальні послуги” політика держави у житлово-комунальній сфері передбачає між іншим створення та підтримання конкурентного середовища при виробленні та наданні житлово-комунальних послуг, забезпечення контролю у сфері діяльності природних монополій.

Продовження цієї ідеї знаходить своє відображення у статтях 27 та 28 цього ж Закону, які передбачають процедуру проведення конкурсного відбору можливих виконавців житлово-комунальних послуг. Однак не всі без винятку послуги виносяться на конкурс. Перелік житлово-комунальних послуг, право на здійснення яких виборюється на конкурсних засадах визначає, відповідно до ст. 27, орган місцевого самоврядування.

Враховуючи необхідність залучення до процесу надання житлово-комунальних послуг їх безпосередніх споживачів та виправлення існуючої у Радянському Союзі практики відсторонення мешканців багатоквартирних будинків від управління власним помешканням, українськими парламентарями у 2001 р. прийнято Закон України „Про самоорганізацію населення”, який значно розширює та доповнює положення статті 14 Закону України „Про місцеве самоврядування”. Окрім того, у 2002 р. прийнято Закон України „Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку”.

Згідно ст. 2 Закону України „Про самоорганізацію населення”, органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для :

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Відповідно до ст. 1 Закону України „Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку”, об’єднання співвласників багатоквартирного будинку – юридична особа, створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна. Як зазначається у ст. 4 цього закону, основна діяльність ОСББ полягає у:

- здійсненні функцій, що забезпечують реалізацію прав власників приміщень на володіння та використання спільним майном членів об’єднання;
- належне утримання будинку та прибудинкової території;
- сприяння членам об’єднання в отриманні житлово-комунальних та інших послуг належної якості за обґрунтованими цінами та виконання ними своїх зобов’язань, пов’язаних з діяльністю об’єднання.

Доволі поширеним явищем серед мешканців міста є ототожнення цих двох понять – орган самоорганізації населення та об’єднання співвласників багатоквартирного будинку. Насправді – і вище названі закони це красномовно підтверджують – мова йде про дещо різні організації, які схожі за формою, але відмінні за функціональним призначенням. Якщо орган самоорганізації населення є фактичним продовжувачем місцевого самоврядування за територіальним принципом, то об’єднання співвласників багатоквартирного будинку є формою організації колективного володіння спільним майном.

Саме об’єднання співвласників багатоквартирного будинку є ключовою фігурою реформування житлово-комунального господарства, яка раз і назавжди повинна узаконити статус господаря будинку і перевести всю систему споживання житлово-комунальних послуг на ринкові рейки, де кінцевий споживач (окремо узятий мешканець) на правах спільного володіння з іншими мешканцями будинку формує замовлення на ті чи інші житлово-комунальні послуги, обирає на основі конкурсу виконавця цих послуг та укладає відповідні договори на постачання послуг.

1. АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ ПРИЧИН

1.1 Система ЖКГ м. Дніпропетровська сьогодні

Житловий фонд комунальної власності територіальної громади міста за даними органів статистики становить 6249 будинки, загальною площею понад 14 млн. кв. м, з них житлово-експлуатаційні підприємства, що підпорядковані управлінню житлового господарства міської ради, обслуговують 6110 житлових будинків, загальною площею 13548,6 тис. кв. м.

Станом на 01.10.07 у власність громадян передано шляхом приватизації 211,6 тис. квартир загальною площею 10,9 млн. кв. м, що становить 80% від житлового фонду на початок приватизації.

Із загальної кількості житла до категорії ветхого віднесено 897 житлових будинків загальною площею 198,6 тис. кв. м, до категорії аварійного - 90 будинків загальною площею 44,5 тис. кв. м. Частково відселені 46 будинків.

Найвний житловий фонд здебільшого є старим і перебуває у незадовільному технічному стані. Постійне недофінансування капітального ремонту (10-12% від потреби) призвело до того, що кожний третій будинок потребує капітального або поточного ремонту. Погіршився технічний стан покрівель житлових будинків, з них понад 339 покрівель потребує капітального ремонту.

Велике занепокоєння викликає стан відомчого житлового фонду. У сучасних умовах ринкових відносин і процесу приватизації в разі зміни форми власності підприємств і організацій, їх банкрутства або ліквідації відомче житло, по суті, стало безгосподарним. Єдиний вихід зберегти його – прийняти у комунальну власність.

За останній рік у комунальну власність прийнято 23 житлових будинків загальною площею 74,4 тис. кв. м. Проте, гальмує цю роботу недостатнє фінансування. Житлово-експлуатаційні підприємства постійно недоотримують кошти на ремонт житла, передбачені чинним законодавством, що приймається у комунальну власність.

Житловий фонд комунальної власності територіальної громади міста обслуговують 43 житлово-експлуатаційних підприємства, які надають 16 видів послуг з утримання будинків та прибудинкових територій.

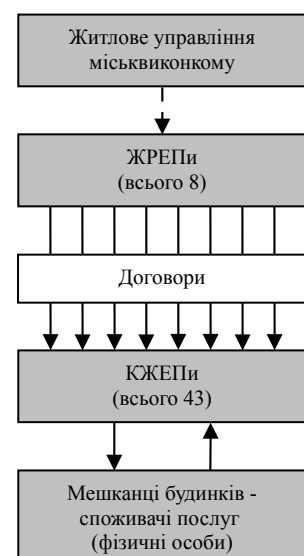
У схематичному вигляді управління ЖКГ виглядає наступним чином:

Схема управління ЖКГ

Житлове управління міськвиконкому виступає в якості координаційного органу та розпорядника коштів житлово-комунального господарства.

Незалежно від позиції мешканців багатоквартирних будинків, балансоутримувачами житлового фонду міста є житлові ремонтно-експлуатаційні підприємства (ЖРЕПи). Вони організовані за територіальним принципом, мають правовий статус юридичних осіб, налічують всього 8 організацій і утримують на своєму балансі житловий фонд відповідних восьми районів міста.

До складу ЖРЕПів на договірних засадах входять комунальні житлово-експлуатаційні підприємства, загальна кількість яких по місту складає 43. Вони також мають статус юридичних осіб зі своїми власними розрахунковими рахунками.



У залежності від умов договору, укладеного між ЖРЕПом і КЖЕПом, останні можуть бути або виконавцями житлово-комунальних послуг, або балансоутримувачами і виконавцями житлово-комунальних послуг одночасно. З огляду на це, замовлення на виробництво житлово-комунальних послуг надходять з боку ЖРЕПів і – в разі здійснення балансоутримування – КЖЕПів.

Між споживачами житлово-комунальних послуг та КЖЕПами формально укладаються договори, які практично виконують функцію легітимації та виправдання вже заздалегідь налагодженої практики безальтернативного постачання послуг.

На виконання рішення міськвиконкому від 15.12.2005р., згідно з яким до березня 2006 року мало б завершитися стовідсоткове укладання договорів між житлово-експлуатаційними підприємствами та споживачами послуг, укладено лише близько 40%, що свідчить про неготовність населення міста до переходу на договірні відносини з КЖЕПами за нинішніх умов існування галузі.

1.2 Ознаки проблеми

Не так давно, лише у листопаді 2006 р. РНБОУ підготувала висновок щодо стану житлово-комунального господарства України і встановила, що він є критичним та становить небезпеку для життєдіяльності громадян та суспільства, а також сталого функціонування господарського комплексу України. Не дивлячись на певне запізнення, висновки Ради національної безпеки та оборони лише підтвердили небезпечність останніх тенденцій у ЖКГ України і ще зайвий раз вказали на ознаки, якими воно характеризується:

1. Збитковість підприємств ЖКГ.
2. Несплата житлово-комунальних послуг населенням.
3. Погіршення якості надання житлово-комунальних послуг.
4. Підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги.
5. Надмірна політизація та спекуляція теми реформування ЖКГ представниками різних політичних сил.

1.2.1 Збитковість підприємств ЖКГ

Однією з характерних ознак кризи житлово-комунальної системи міста є збитковість підприємств галузі. Переважна більшість з них фінансується за рахунок коштів державного бюджету, розміру яких вистачає лише на оплату праці персоналу житлово-комунальних господарств і, звісно, бракує для підтримки наявного в обслуговуванні житлового фонду у належному технічному стані. З іншого боку, керівництво ЖЕКів не бачить потреби у перерозподілі бюджетних надходжень на користь капітальної реконструкції будинків та споруд, оскільки у держави немає відповідного механізму економічного стимулювання подібних ініціатив.

До того ж практика показує, що ситуація не змінюється навіть у разі збільшення бюджетних надходжень. Через монопольне становище ЖЕКів вони є структурами, так би мовити, „з автоматичною рентабельністю”. Гроші збирають за принципом бездонної діжки (ЖЕКи здатні поглинати будь-які суми), а ремонтні роботи виконуються лише частково в обсягах, ще менших за надходження. Скільки становить частка ремонтних робіт вирішує безпосередньо керівництво ЖЕКу, яке завжди може виправдати невиконання робіт недостатньою сплатою послуг населенням. До того ж, як показує практика, значні фінансові впливання досить часто „губляться” у павутині вкрай непрозорої та розгалуженої мережі ЖРЕПів та КЖЕПів, так і не знайшовши свого кінцевого об’єкту призначення.

Збитковість підприємств ЖКГ впливає також із витратності виробництва. Наприклад, у місті лише у процесі водопостачання втрачається близько 80% води. Те саме стосується і теплопостачання, яке супроводжується численними втратами теплової енергії під час її транспортування від виробника до споживача.

Фінансово обтяжливою для ЖЕКів є і не досить вдала державна податкова політика. Розраховуючись за газо-, тепловідвід, водо- та електропостачання, ЖЕКи ще змушені сплачувати державі податок на додану вартість, який закладено в одиницю вартості послуги. В результаті „зайвих” грошей на хоча б якісь поодинокі цільові програми ніколи немає.

1.2.2 Несплата житлово-комунальних послуг населенням

Самі комунальники серед кризових ознак досить часто вказують на хронічну несплату житлово-комунальних послуг населенням, що тільки частково відповідає дійсності. Як показують результати соціологічного опитування, проведеного ДЦСД у вересні 2007 р., 91,6% населення міста своєчасно сплачували рахунки за надані комунальні послуги. Інша річ, що сплачують всі по різному.

Відповідно до Постанови КМУ за № 1156 від 27.07.1998 р. витрати за спожиті комунальні послуги складають 20% від загального сімейного бюджету громадян. Але не можна лишати поза уваги досить значну частину населення, яка сплачує комунальні послуги на пільгових умовах, у зв'язку з низьким рівнем свого соціального забезпечення. Різницю між фактичною вартістю послуг та сплаченими населенням рахунками повинна була б компенсувати держава, проте, як показує практика, це відбувається вкрай не регулярно у зв'язку з дефіцитом держбюджету. Водночас частка неплатників має тенденцію до зростання і, в разі підвищення тарифів на комунальні послуги, буде складати, за даними ДЦСД, 24,7% населення.

1.2.3 Погіршення якості надання житлово-комунальних послуг

Несплата за комунальні послуги є імпліцитним індикатором наступної кризової ознаки – значного погіршення якості наданих житлово-комунальних послуг, що підтверджується даними соціопитування, згідно з якими 72,1% населення серед найгостріших проблем галузі назвали низьку якість послуг, наданих ЖЕКами. Безконтрольність якості наданих ЖЕКами послуг з боку населення та відсутність практики вибору альтернативного постачальника послуг ведуть до поступового зниження їх якості та відмови від сплати вартості послуг.

1.2.4 Підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги

Характерною ознакою житлово-комунальної галузі за останні два роки стало також хвилеподібне підвищення тарифів на комунальні послуги, яке являло собою своєрідну відповідь комунальників на недофінансування господарства з боку держави та зниження надходжень від громадян. Звісно, підвищення тарифів ніякого покращення стану ЖКГ не принесло і не принесе у майбутньому, якщо черговий виток цінового пресу не буде супроводжуватися відповідним підвищенням кількості та якості наданих ЖЕКами послуг. Збільшити кількість платників послуг або принаймні стабілізувати потік надходжень також не вдасться без зміни механізму формування тарифів.

Вже сьогодні частина населення, яка більш-менш розбирається у тонкощах тарифної політики, відмовляється від сплати хоча б тому, що нинішні тарифи досі мають цілий ряд економічно не обґрунтованих складових. Наприклад, до складу тарифу входять витрати на утримання прибудинкової території, які перераховуються в середньому на квадратні метри, але насправді утримання різних територій має різну вартість. Або, скажімо, до квартплати закладаються кошти, передбачені на оплату певного штатного розкладу ЖЕКу, проте реально половина робочих місць там лишається не зайнятою, аудит персоналу ЖЕКів не проводився і не відомо, чи буде проводитися найближчим часом.

Цікава ситуація спостерігається також і в оплаті послуг, кількість яких вимірюється спеціальними лічильними приладами. Виявляється, що у тарифі на ці послуги закладено і витрати на перевірку даних лічильників. Тобто споживач платить двічі: за послугу і за перевірку самого себе іншими особами. І перелік таких прикладів можна продовжувати ще довго.

1.2.5 Надмірна політизація та спекуляція теми реформування ЖКГ представниками різних політичних сил

Загострення кризових явищ у сфері ЖКГ на початку та влітку 2005 р., ознакою яких став перегляд тарифної політики міськради у бік збільшення оплати житлово-комунальних послуг, хронологічно співпало з початком передвиборчої кампанії до органів місцевого самоврядування і призвело до перетворення теми реформування ЖКГ на розмінну монету у протистоянні різних політичних гравців.

Першими свою незгоду з проектом рішення сесії міськради у 2005 р. щодо підвищення тарифів висловили голови фракцій СДПУ(о) і КПУ О. Дорошенко та І. Огородніков, на думку яких замість підвищення тарифів необхідно було зайнятися реформуванням всієї галузі.

На черговій сесії міськради у липні 2005 р. депутати знову-таки повинні були розглянути це питання, але через мітинг, організований обласною організацією СДПУ(о) та громадянською партією „Пора”, питання про підвищення тарифів знову зняли з порядку денного.

Міськвиконком Дніпропетровської міської ради, виконуючи Постанову Кабінету Міністрів №560 від 12.07.2005 р. „Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій”, 30 жовтня 2005 року прийняв рішення про підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги майже в 2,5 рази. Відразу ж міський комітет Компартії та депутати з фракції КПУ заявили про свій намір ініціювати відміну рішення міськвиконкому, а фракція міськради „Наша Україна” (НСНУ) взагалі заявила про те, що буде вимагати відставки міськвиконкому.

Сесія міської ради, що була призначена на 30 листопада 2005 р., знову розпочалася з мітингу. Але тепер до комуністів приєдналися активісти ДОО НСНУ, СДПУ(о), Партії зелених України та профспілкові організації. Організатори мітингу перекрили центральний проспект міста. Головною вимогою учасників мітингу була відміна рішення міськвиконкому щодо підвищення тарифів.

Не заглиблюючись у подробиці безсумнівно шляхетної справи захисту інтересів виборців від економічно необґрунтованого підвищення цін на комунальні послуги, доводиться констатувати, що всі претенденти на депутатські крісла у міськраді перетворили цю тему на складову частину власної рекламної кампанії. Досить переконливо на це вказує той факт, що жодна депутатська фракція міськради впродовж 2002-2005 років не вимагала від міськвиконкому детального звіту щодо виконання „Програми реформування житлово-комунального господарства м. Дніпропетровська на 2003-2006 роки і на перспективу до 2010 року”, і лише з наближенням заповітної дати дня виборів депутати висловили своє одностайне невдоволення.

Після дострокових виборів до Верховної Ради у вересні 2007 р. і особливо після вибуху побутового газу на Ж/М Перемога І у політичних колах міста Дніпропетровська поширилась думка щодо імовірного проведення дострокових виборів на місцях вже навесні або влітку наступного року. І одразу тема реформування ЖКГ міста опинилась у центрі уваги політичного суперництва претендентів на крісло міського голови та депутатські мандати.

Наведені вище факти свідчать про те що ситуація довкола житлово-комунального господарства несе у собі потужний конфліктний потенціал і в разі вдалої політичної „обробки” може принести непогані електоральні дивіденди експлуататору теми. Не виключно також і те, що збереження статус-кво у реформуванні галузі на даному етапі вигідне майже усім учасників політичних змагань, оскільки в цьому випадку вони отримують додатковий засіб маніпуляції свідомістю виборців, пропонуючи свій єдиний правильний варіант реформування, який може бути ще більш дієвим ніж повернення заощаджень Ощадбанку СРСР чи щось подібне.

Тобто всі вище перелічені ознаки мають між собою чіткий причинно-наслідковий зв'язок і впливають, так би мовити, одна з одної, утворюючи цілий комплекс проблемних моментів.

1.3 Головні недоліки і вади системи житлово-комунального управління

В ході експертних та публічних обговорень з представниками місцевих органів влади, бізнесу та громадських організацій було встановлено, що незадовільний стан житлово-комунального господарства міста обумовлений головним чином, кризою управління та неефективною моделлю організації галузі. У зв'язку з цим постають ключові проблеми:

1. Відсутність розмежування управлінських і виробничих функцій.
2. Неефективна політика місцевої влади щодо сприяння створенню ОСББ.
3. Монополізм та відсутність конкуренції в сфері обслуговування житлового фонду.

1.3.1 Відсутність розмежування управлінських і виробничих функцій

Розглядаючи сучасний стан справ у ЖКГ міста, не можна не порівняти його із системою кругової поруки, приклади якої знайшли своє втілення у кріпосницькій формі господарювання, що була широко розповсюджена у Російській імперії XIX століття. Батьки існуючої системи ЖКГ явно помилились у виборі взірця для наслідування і ось чому.

За нинішньою системою обслуговування житла житлово-експлуатаційне підприємство водночас виступає в ролі замовника та виконавця послуг обслуговування та утримання житлових будинків, оскільки кінцеві споживачі житлово-комунальних послуг – мешканці багатоквартирних будинків – виступають лише у ролі користувачів комунального нерухомого майна поза межами власних приватизованих квартир і не можуть впливати на формування попиту житлово-комунальних послуг.

Важко перевірити, якими принципами та підходами керувалися автори нинішньої системи житлово-комунального господарства, вибудовуючи вертикаль управління господарством, але навіть неозброєним оком можна помітити різочу невідповідність системи управління ЖКГ міста Дніпропетровська жодній з існуючих системних та структурно-функціональних теорій. Візьмемо хоча б житлове управління Дніпропетровського міськвиконкому, яке за початковим задумом, очевидно, мало б являти собою адміністративну надбудову всередині житлово-комунальної системи і пов'язуватися з іншими елементами системи управлінсько-розпорядчими функціональними зв'язками. Та на справді все виглядає дещо інакше.

Виявляється житлове управління міськвиконкому – це позасистемний інститут, який існує сам по собі і ніякого впливу на управління житлово-комунальним господарством фактично не чинить і чинити не може, за причиною відсутності відповідного юридичного та економічного підґрунтя. Наявний набір функціональних повноважень житлового управління чомусь складається лише з двох позицій: координація діяльності суб'єктів житлово-комунальних відносин та розпорядження коштами господарства. Як правило, „координація” без економічного впливу перетворюється на керування у „ручному” режимі, під час якого засоби економічного стимулювання та санкцій не застосовуються, що орієнтує діяльність КЖЕПів на затратний принцип виробництва, мляве впровадження енергозберігаючих технологій та переоснащення власних технічних потужностей.

Не менш сумнівною виглядає і функція розпорядження коштами галузі. На практиці воно виявляється вкрай не ефективним, оскільки, з одного боку, кошти розподіляються не збалансовано – одні підприємства постійно не доотримують фінансування, а інші отримують його у надлишку, з іншого боку, кошти від сплати за спожиті житлово-комунальні послуги від населення накопичуються на власних розрахункових рахунках КЖЕПів, до розподілу яких житлове управління не має ніякого відношення.

Нелогічним виглядає також покладання функції балансоутримання житлового фонду на ЖРЕПи та КЖЕПи. Якщо слідувати логіці Закону України „Про місцеве самоврядування”, то територіальна громада, обираючи склад певного місцевого представницького органу, делегує йому частину своїх прав, в тому числі і право комунальної власності. Житлове управління міськвиконкому, як структура виконавчого інституту органу місцевого самоврядування, мало б автоматично стати балансоутримувачем комунального житлового фонду, замовником житлово-комунальних послуг та контролером їх якості.

Натомість віднесення повноважень з балансоутримання житлового фонду до компетенції ЖРЕПів та КЖЕПів унормувало практику концентрації функцій замовлення комунальних послуг та контролю за їх якістю у їх одночасних виробників. Результативність такої практики, як можна здогадатись, дорівнює нулю.

Діюча за описаним вище механізмом система призводить також до того, що КЖЕПи лишаються єдиними можливими виконавцями житлово-комунальних послуг, а мешканці багатоквартирних будинків, навіть підписуючи відповідні договори, позбавлені можливості впливати ані на якість наданих послуг, ані на вибір виконавця зазначених послуг. Договірні відносини, у такому вигляді, як вони існують зараз, ставлять споживача перед фактом: або він не сплачує надані комунальні послуги і несе адміністративну відповідальність за порушення умов договору, або сплачує за комунальні послуги такої якості, яка задовольняє лише працівників КЖЕПу. Тому не дивно, чому рішення міськвиконкому від 15.12.2005 р., згідно з яким до березня 2006 року мало б завершитися стовідсоткове укладання договорів між житлово-експлуатаційними підприємствами та споживачами послуг, реалізувалось частково і кінець кінцем не виконало передбачуваного завдання. Як демонструє статистика,

загальна кількість бажаючих підписати зазначені договори не перевищує 40%. Така поведінка з боку населення цілком зрозуміла і виправдана – більшість громадян не погоджуються на невідгідні, а іноді навіть кабальні умови розроблених ЖЕКами договорів.

1.3.2 Неефективна політика місцевої влади щодо сприяння створенню ОСББ

Розвиток органів самоорганізації населення, розпочатий після прийняття парламентом у 2001 р. Закону України „Про органи самоорганізації населення”, не набув у Дніпропетровську системного характеру. У багатьох багатоквартирних будинках міста існують неформальні ініціативні групи жителів (так звані „будинкові комітети”, „старші будинків” тощо), а у приватному секторі забудови – легалізовані квартальні та вуличні комітети – органи самоорганізації населення. Як правило, вони беруть на себе функції із захисту прав та інтересів жителів перед житлово-експлуатаційними та комунальними організаціями, місцевою владою.

Наразі в місті за наявності кількох сотень таких ініціативних груп не зареєстровано жодного будинкового комітету, як органу самоорганізації населення, а кількість об'єднань співвласників багатоквартирних будинків дорівнює лише 59, більшість яких утворені або на базі ЖБК, або у нових будинках. Громадські ж слухання (легітимні, відповідно до законодавства) відбувалися у Дніпропетровську лише 1 раз за причиною відсутності ініціативи з боку мешканців.

Саме відсутність реального господаря багатоквартирних будинків стає наступною перепорою реформування ЖКГ.

У приватизованих квартирах господарем є власник квартири, але у нежитлових приміщень та споруд – дахів, підвалів, внутрішньобудинкових труб та комунікаційних вузлів – господарі відсутні. Не дивлячись на те, що функцію господаря покладено на КЖЕПи, ефективність такого господарювання на практиці зводиться до мінімуму. КЖЕП може бути лише виконавцем робіт з обслуговування будинку, а замовником і контролером повинні стати самі мешканці. Усвідомлення цього факту поступово підштовхує громадян і владу міста до процесу утворення ОСББ, але разом з тим існує чимало складностей у розвитку інституту співвласників багатоквартирних будинків.

Показово, що до сьогодні існують проблеми з юридичною передачею будинків з балансу ЖКГ на баланс ОСББ. Головне архітектурно-планувальне управління донедавна припинило видавати дозволи на це, мотивуючи своє рішення тим, що генеральний план міста ще не затверджено. У результаті споруди залишились на балансі житлово-експлуатаційних підприємств, що загальмувало оформленню близько 30 ОСББ, які бажають стати балансоутримувачами власних будинків, але не можуть.

Окрім того, у Дніпропетровську до сих пір діє порядок передачі будинків на баланс ОСББ, який не відповідає порядку, прийнятому Постановою Кабінетом міністрів від 11.10.2002 р., згідно з яким у разі прийняття рішення про передачу житлового комплексу на баланс об'єднання співвласників багатоквартирного будинку утворюється комісія у складі представників попереднього балансоутримувача та об'єднання. Комісія визначає технічний стан житлового комплексу та складає акт прийому-передачі. Передача житлового комплексу з балансу на баланс проводиться разом з планом земельної ділянки, технічним паспортом будинку та відповідною технічною документацією, а у разі їх відсутності вони виготовляються чи відновлюються за рахунок підприємства, установи чи організації, з балансу яких передається житловий комплекс, протягом місяця після надходження відповідного звернення від об'єднання.

Іншою перепорою є брак кваліфікованих спеціалістів. На сьогодні у дніпропетровському житловому управлінні організаціями співвласників займається лише один відділ реформування, що налічує всього лише трьох співробітників. Навіть за умови цілковитої кваліфікованості, обізнаності спеціалістів відділу у зазначеній темі, їх мізерна кількість фізично не може забезпечити відповідної роботи з існуючими 140 ОСББ та 450 ЖБК.

Потрібно також відзначити, що громада міста досить слабо обізнана щодо питання створення органів самоорганізації населення, що потребує від міської влади додаткових кроків (інформаційних, організаційних, матеріальних тощо), спрямованих на активізацію дій мешканців у створенні ОСН. Про це свідчать дані соціологічного опитування та фокус-групового дослідження, які у вересні 2007 р. провів ДЦСД, згідно з якими

лише десята частина опитаних знає про існування органів самоорганізації населення, і така сама частина респондентів надала ствердну відповідь щодо проведення зустрічей мешканців для створення об'єднання (домового комітету або ОСББ).

1.3.3 Монополізм та відсутність конкуренції в сфері обслуговування житлового фонду

На сьогоднішній день житлово-комунальне господарство лишається чи не єдиною галуззю, у якій не створено конкурентного середовища серед постачальників житлово-комунальних послуг, хоча Закон України „Про житлово-комунальні послуги” покладає на державу завдання щодо створення та підтримки конкурентних відносин. Як показала практика, директивне звернення виробників та постачальників комунальних послуг до конкурентних відносин не дало жодного позитивного ефекту, оскільки засади конкуренції намагалися впровадити всередині єдиного монопольного об'єднання, яке просто фізично не може змагатися самі з собою.

Монопольне становище КЖЕПів – це ще одна спадщина соціалістичного минулого України. Від самого початку свого створення в основі функціонування житлово-комунальних господарств був закладений принцип диктату постачальника, при якому попит на послуги та думка споживача з приводу якості цих послуг ніколи не враховувались.

Перехід до ринкових форм ведення господарства вимагав від суб'єктів господарювання змін орієнтирів у бік споживача послуг, який матиме можливість вільного вибору постачальників в умовах їхньої конкуренції і жорсткого контролю споживача за кількістю, якістю і вартістю отриманих послуг. Проте у випадку з ЖЕКами таких змін не відбулося.

На жаль, з боку суспільства контролю за процесом надання послуг немає, причому не лише за причиною низького рівня самоорганізації, а й за відсутності реально відпрацьованого на практиці механізму залучення громадян до процесу постачання комунальних послуг на умовах їх замовлення та вільного вибору виконавців. А держава, хоча теоретично і має необхідний набір повноважень, здійснює такий контроль вкрай неефективно, не наважуючись серйозно турбувати власне „дитя”.

Очевидно створення конкурентних відносин серед виробників та постачальників комунальних послуг ризикує так і залишитись добрим побажанням, поки у цю сферу не прийдуть приватні компанії. Не дивлячись на всі технічні недоліки, галузь, яка покликана задовольняти цілий ряд значних побутових потреб громадян, має інвестиційну перспективу, проте на шляху створення приватних ЖЕКів з'являється чимало перепон.

По-перше, від'ємна рентабельність обслуговування житлового фонду. Як засвідчують фахівці, для того щоб комунальний бізнес був більш-менш вигідним, у обслуговуванні компанії повинно перебувати від 2 до 4 тис. квартир, що об'єктивно призводить до розростання території, що обслуговується, та ускладнення управління. Це в свою чергу знижує шанси приватників на самостійне ведення бізнесу, адже, не маючи у розпорядженні значних технічних потужностей (ремонтних майстерень, транспорту, будівельної та землерийної техніки тощо) приватний бізнес буде вимушений укладати відповідні угоди з монополістами (водоканалом, обленерго, тепломережею), чиї нормативи на обслуговування своїх мереж, як свідчать фахівці, нерідко завищені на 40% проти собівартості, а від так і грати за правилами монополіста. В цьому сенсі експлуатація житлового фонду у таких невеликих містах, як, скажімо, Кобиляки, Першотравенськ або Світловодськ, є більш привабливою та необтяжливою для середніх приватних підприємств.

По-друге, приватному підприємцю буде набагато важче отримати бюджетні кошти, призначені на виплату субсидій та компенсацій пільг для соціально незахищених верств населення.

По-третє, як вже зазначалось раніше, неврегульованість питання власності на багатоквартирний будинок, адже саме оформлений як юридична особа власник, який виступає замовником пропонуваних послуг, може гарантувати підприємцю оплату наданих ним послуг.

2. На кого впливають зазначені проблеми

Перш за все, вище описані проблеми впливають на кінцевих споживачів житлово-комунальних послуг, мешканців багатоквартирних будинків. Саме ця група зацікавлених осіб найбільш потерпає від занепаду житлово-комунального господарства. Нестійка і непрозора тарифна політика, поступове зниження якості житлово-комунальних послуг, відсутність чіткої та обґрунтованої програми дій щодо реформування галузі вкрай негативно відбивається на сімейному бюджеті громадян та залишає їх сам на сам перед побутовими негараздами, які каскадом навалюються на будинки міського житлового фонду. Звісно, що мешканці багатоквартирних будинків насамперед зацікавлені у збереженні житла, наданні повноцінних, якісних та своєчасних послуг з утримання будинків та прибудинкових територій, утриманні житлового фонду у належному стані, поліпшенні комфортності свого житла.

У жодному разі ці проблеми не обходять стороною і представників органів влади. Коло описаних проблем позбавляє органи влади можливості незалежної оцінки стану житлово-комунального господарства міста, а від так – і розробити нову Програму реформування житлово-комунального господарства на 2008 – 2012 рр. з урахуванням всіх недоліків попередньої Програми. Органи влади, як і населення міста, зацікавлені у збереженні та якісному обслуговуванні житлового фонду, що гарантуватиме своєчасність розрахунків за використані енергоносії, збільшення обов'язкових платежів до бюджетів усіх рівнів. Не менш важливим для представників влади є також збереження та підтримка громадського спокою серед населення, адже різке погіршення стану житлово-комунального обслуговування спричиняє втрату довіри до владних структур та загострює напругу у соціальному середовищі.

Для підприємств житлово-комунального господарства криза галузі обертається недостатнім фінансуванням з боку місцевої влади, нестачею працівників, що обслуговують житловий фонд через низьку заробітну плату, низьким рівнем сплати за послуги з боку споживачів послуг, зростанням заборгованості за енергоносії через несвоєчасно сплачені або несплачені рахунки населенням тощо.

Як особливу окрему групу зацікавлених осіб можна також виділити потенційних інвесторів галузі, які, в принципі, усвідомлюють прибуткову привабливість обслуговування житлового фонду міста, але з огляду на вище описані проблеми, не хочуть піддавати свої капіталовкладення серйозним політичним та соціально-економічним ризикам.

3. Наслідки невирішення проблем

Збереження існуючої політики міської влади у сфері управління житловим господарством, а саме подальше підвищення тарифів на послуги житлово-експлуатаційних підприємств, призведе до збільшення незадоволення населення та зростання заборгованості з квартирної плати.

Вкрай заплутана та практично неконтрольована система управління галуззю без належного перерозподілу функціональних повноважень серед суб'єктів управління та виробництва обернеться подальшим консервуванням кризи житлово-комунального господарства. При цьому критичного рівня досягне не тільки дисонуюча суперечність існуючої системи комунального господарства та умов сучасного суспільного устрою, а й „перспектива” повної атрофії комунальної галузі і поступового занепаду всього житлового фонду держави.

Затягування створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків гальмуватиме вирішення питання власності на нежитлові приміщення багатоквартирних будинків, внутрішньобудинкові комунікаційні системи та прибудинкові території, а від так знову призведе до відсторонення мешканців від процесу надання та розподілу комунальних послуг, перетворить їх на безправних заручників диктатури постачальника житлово-комунальних послуг.

Внаслідок низького рівня оплати послуг населенням зростатиме заборгованість житлово-експлуатаційних підприємств за використані енергоносії, що призведе до відключення з боку енергопостачальних організацій освітлення сходових клітин, ліфтів, систем опалення та водопостачання у житлових будинках.

Погіршення фінансово-господарського становища житлово-експлуатаційних підприємств призведе до їх банкрутства і ліквідації, що залишить житлові будинки без експлуатуючої організації, ще більш погіршиться технічний стан житлового фонду. Мешканці будинків залишаться сам на сам з проблемами утримання та експлуатації будинків.

4. Пропоновані кроки для вирішення проблеми

4.1 Проведення розмежування управлінських і виробничих функцій у сфері обслуговування житлового фонду міста

Варіант 1

Збереження існуючої місцевої політики в сфері управління та обслуговування житлових будинків та прибудинкових територій, яка передбачає збереження існуючої системи управління підприємствами житлового господарства, недопущення скорочення персоналу та збереження обсягу фінансування з місцевого бюджету (див. Додаток, Схема 1).

Варіант 2

Реорганізація існуючих комунальних підприємств та визначення виконавців-виробників послуг (див. Додаток, Схема 2).

КВЖРЕП району (Балансоутримувач – замовник послуг) надає рахунки споживачам відповідно до затвердженого тарифу, отримує та акумулює кошти на свій розрахунковий рахунок.

КВЖРЕП району є виконавцем послуг з управління будинком, спорудою або групою будинків (Наказ від 25.04.05 № 60 „Про затвердження порядку визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді”), який на конкурсній основі обирає КЖЕП (виробника послуг).

КЖЕП залишаються юридичними особами зі своїм розрахунковим рахунком згідно з проведеними процедурами торгів закупівлі послуг на фінансовий рік, та по договору підряду з КВЖРЕП району надають послуги з утримання будинків та додаткові послуги населенню та підприємствам (затверджені виконкомом). КВЖРЕП району згідно з договором підряду контролює виконання робіт, та здійснює оплату КЖЕП. Аварійна служба району дотується за рахунок міського бюджету. Всі житлові, нежитлові та службові приміщення, згідно з рішеннями виконкому, необхідно передати на баланс КВЖРЕП району. КЖЕП надається можливість погасити свою кредиторську заборгованість, що існує на цей час за рахунок надання послуг (дебіторська та кредиторська заборгованість залишається у КЖЕП); для подальшої виробничої діяльності орендує приміщення у КВЖРЕП району.

Варіант 3

Реорганізація існуючих комунальних підприємств та визначення виконавців-виробників послуг (див. Додаток, Схема 3).

КВЖРЕП району (Балансоутримувач) є виконавцем послуг з утримання будинків споруд та прибудинкових територій (рішення виконкому) при умові, що в КВЖРЕП району існують РЕД. КВЖРЕП району отримує від споживачів кошти за послуги згідно з тарифом на свій розрахунковий рахунок.

КЖЕП, не спроможні функціонувати як самостійні організації, стають РЕД в складі КВЖРЕП району без статусу юридичної особи, з переводом робітників. РЕД в складі КВЖРЕП району надають послуги з утримання будинків та додаткові послуги населенню та підприємствам (затверджені виконкомом). Аварійна служба району дотується за рахунок міського бюджету. Всі житлові, нежитлові та службові приміщення, згідно з рішеннями виконкому, необхідно передати з балансу КЖЕП (в подальшому РЕД) на баланс КВЖРЕП району.

Варіант 4

Створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків повинно стати основною формою організації утримання та експлуатації житлових будинків та прибудинкових територій, підвищення рівня їх благоустрою та умов проживання. Для забезпечення права власників житла обирати виконавця житлово-комунальних послуг та для підписання прямих договорів на послуги необхідно провести громадські слухання та розмістити оголошення в офіційних ЗМІ щодо необхідності визначення населенням управителів будинків (створення ОСББ) або групи будинків (управляючі компанії) та виконавця послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій в термін до 2-ох місяців. Сповістити населення, якщо в наданий термін рішенням загальних зборів власників житла не будуть визначені управителі будинків, виконавець послуг з утримання будинку, то виконком та сесія міської ради призначить їх самостійно своїми рішеннями (див. Додаток, Схема 4).

4.2. Покращення політики місцевої влади щодо сприяння створенню ОСББ

Варіант 1

Подальше проведення органами місцевого самоврядування інформаційно-агітаційної та роз'яснювальної роботи серед населення щодо створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Варіант 2

А) Створення комунального підприємства з управління житловим фондом спільної власності територіальної громади міста для забезпечення ефективної взаємодії між населенням і органами місцевого самоврядування, спрямованої на вирішення проблемних питань реформування сфери житлово-комунального господарства міста та сприяння впровадженню в дію нової програми реформування.

Б) Створення інституту управителів при Придніпровській Державній академії будівництва та архітектури, а саме окремого факультету (друга спеціальна освіта) із залученням фахівців правових питань, економіки та бухгалтерського обліку, ВК, ТГСВ та знавців будинкових котелень, охорони праці та техніки безпеки, психології та спеціалістів ЖКГ.

Варіант 3

Створення інформаційно-консультаційного центру для об'єднань співвласників багатоквартирних будинків на базі громадської організації, у якому представники ініціативних груп жителів та представники вже існуючих ОСББ та ЖБК мали б змогу отримати всю необхідну інформацію про створення та діяльність ОСББ, нові законодавчі акти, проконсультуватися з актуальних питань, здійснити обмін досвідом, а також виробити спільні підходи до створення міською владою сприятливого клімату для розвитку ОСББ.

4.3. Подолання монополізму та запровадження конкуренції в сфері обслуговування житлового фонду

А) Організація системи розрахунків за спожиті послуги на основі договорів (угод), а також застосування економічних санкцій за порушення договірних зобов'язань.

Б) Формування органами місцевого самоврядування замовлення на послуги і програми розвитку об'єктів житлового призначення; залучення на паритетній основі організацій різних форм власності для надання житлових послуг на конкурсній (тендерній) основі.

В) Реорганізація діючих підприємств житлово-комунального господарства з виділенням непрофільних виробництв, тобто не пов'язаних з основною технологічною діяльністю, створення альтернативних підприємств.

Г) Створення нових організаційних ринкових структур – акціонерних товариств, корпорацій, приватних підприємств, формування сервісних служб з монтажу та обслуговування приладів обліку, налагодження, ремонту автоматики тощо.

Д) Активізація процесу створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, який приведе до формування двох рівнів конкурентних відносин: конкуренція у сфері управління нерухомістю за отримання замовлення від власника житлового фонду і конкуренція підрядних організацій всіх форм власності за одержання замовлення на обслуговування житла від керуючої організації.

ДОДАТОК

Схема 1

Суб'єкти діяльності з обслуговування будинків та при будинкових територій	Варіант 1		
	Будинки комунальної форми власності	Будинки комунальної форми власності	Будинки в яких створені ОСББ
Балансоутримувач	КВЖРЕП	КЖЕП – самостійні юридичні особи	ОСББ
Управитель житлового будинку			
	Здійснює замовлення послуг на обслуговування житлових будинків на підставі договорів, контролює якість наданих послуг		Здійснює замовлення послуг на обслуговування житлових будинків на підставі договорів, контролює якість наданих послуг
Виконавець послуг з обслуговування будинків та при будинкових територій	КЖЕП – самостійні юридичні особи		КЖЕП – самостійні юридичні особи або приватні структури
		Укладає договори на обслуговування будинків та при-будинкових територій житловими будинками	
Споживач послуг	Мешканці будинків	Мешканці будинків	Мешканці будинків – члени ОСББ

Схема 2

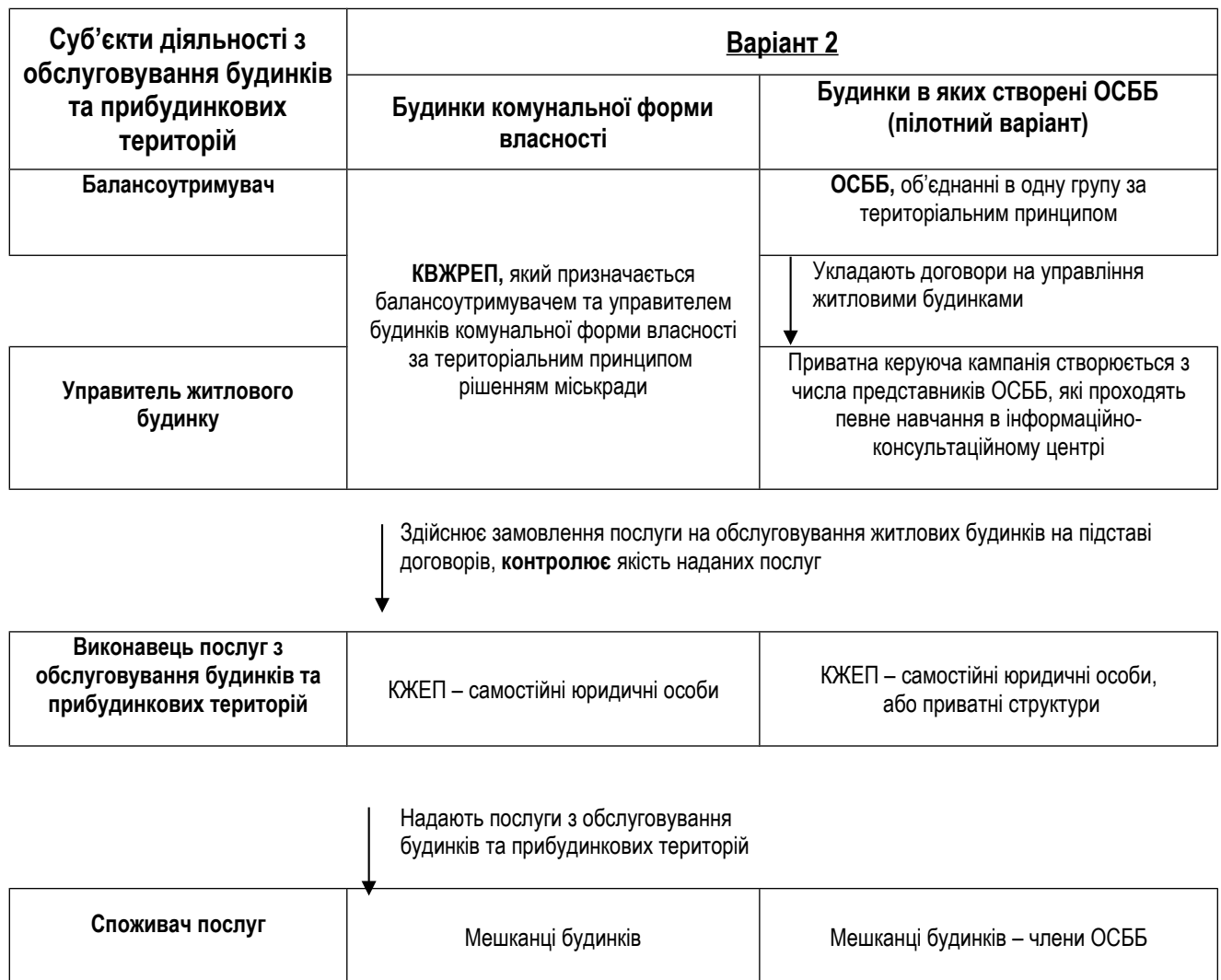


Схема 3

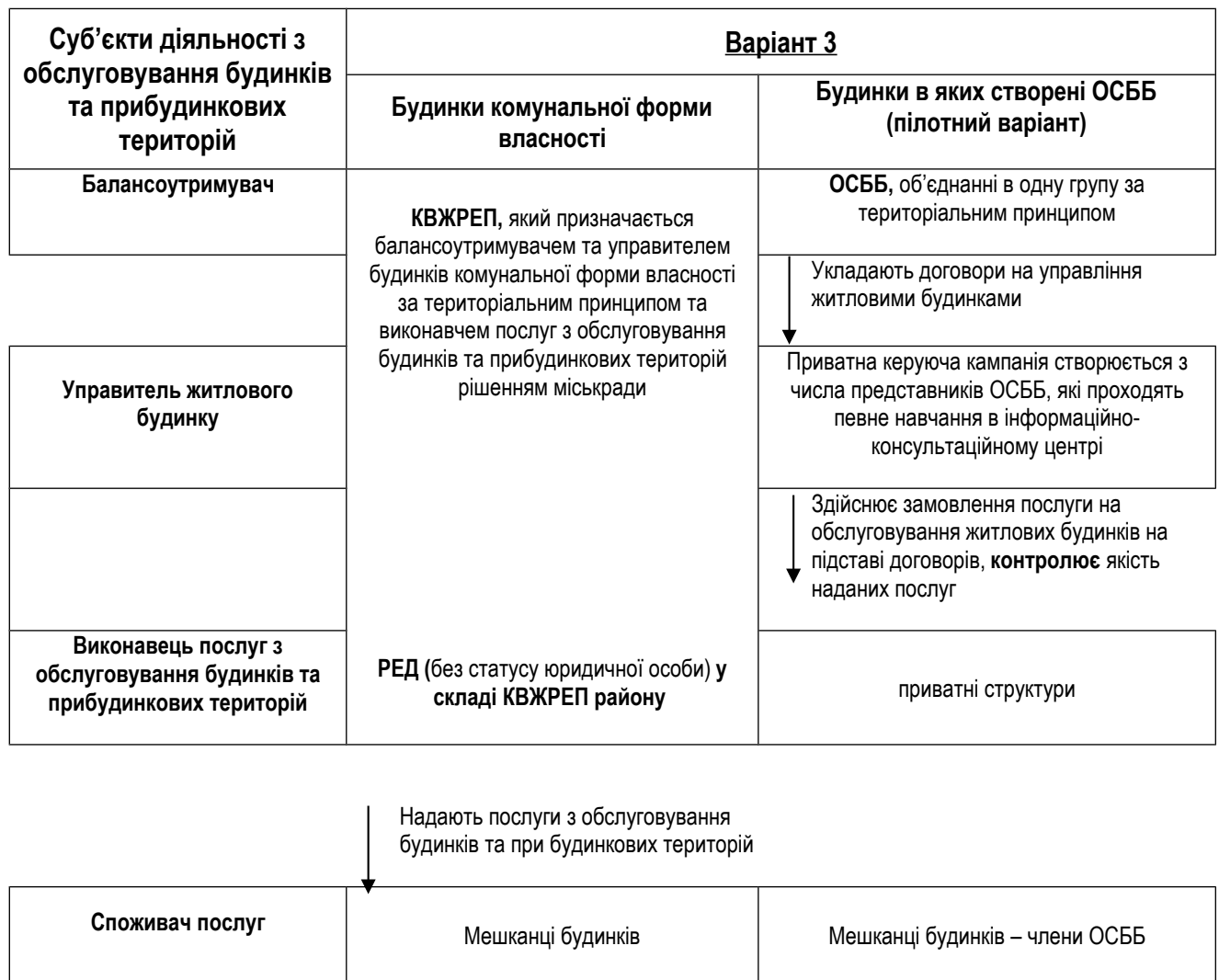


Схема 4

Суб'єкти діяльності з обслуговування будинків та прибудинкових територій	Варіант 4			
	Стратегічна модель	Тактична модель		Виняток
	Будинки, в яких створені ОСББ	Будинки, в яких не створені ОСББ якщо житловий фонд знаходиться у задовільному стані та має інвестиційну привабливість, проживають платоспроможні споживачі	Будинки, в яких не створені ОСББ якщо житловий фонд знаходиться у незадовільному стані, немає інвестиційної привабливості, проживають неплатоспроможні споживачі	Будинки, в яких не створені ОСББ якщо КЖЕП ефективно здійснює управління та утримання будинків, які знаходяться на його балансі (КЖЕП „Перемога-сервіс” тощо)
Балансоутримувач	ОСББ	міська рада визначає районне КВ ЖРЕП	міська рада визначає районне КВ ЖРЕП	міська рада визначає КЖЕП
Управитель житлового будинку	ОСББ або інша, визначена ОСББ особа			
Здійснює замовлення послуги на обслуговування житлових будинків на підставі договорів, ↓ контролює якість наданих послуг				
Виконавець послуг з обслуговування будинків та прибудинкових територій	ОСББ або інша, визначена ОСББ (управителем) особа	Визначається за конкурсом – районне КВ ЖРЕП проводить конкурс та визначає серед підприємств різної форми власності (в тому числі КЖЕП)	Визначається без конкурсу – міська рада визначає районне КВ ЖРЕП, яке здійснює утримання через ремонтно-експлуатаційні ділянки (РЕД)	
Надають послуги з обслуговування будинків та прибудинкових територій ↓				
Споживач послуг	Мешканці будинків – члени ОСББ	Мешканці будинків	Мешканці будинків	Мешканці будинків