

Т. П. ГЛАДЧУК

Тетяна Петрівна Гладчук, здобувач Київського  
університету права НАН України

## ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Житлово-комунальне господарство (далі – ЖКГ) досить складна і багатогранна галузь народного господарства. Проблеми щодо удосконалення управління цією галуззю виникали свого часу практично у всіх розвинених країнах. Основною проблемою, яка потребувала вирішення, було залучення приватного сектора до надання послуг у сфері ЖКГ. Необхідність удосконалення управління галуззю позаяк залишається питанням актуальним не лише для матеріально-технічної бази ЖКГ, а й для норм, які регулюють діяльність такого господарства. Для України, яка заявила про свої євроінтеграційні прагнення, корисним буде досвід країн Європейського Союзу (далі – ЄС) по реформуванню ЖКГ.

Питання, що стосуються проблем ЖКГ, досліджували Л. О. Веліхов<sup>1</sup>, І. Ю. Вяткін<sup>2</sup>, К. М. Савін<sup>3</sup>, Л. М. Чернишов<sup>4</sup>, Л. П. Ягодіна<sup>5</sup> та інші. Серед українських науковців, які досліджують питання, можна відзначити таких як: О. М. Буханевич<sup>6</sup>, М. В. Глух<sup>7</sup>, І. В. Запатріна<sup>8</sup>, Т. М. Строкань<sup>9</sup> та інші.

Мета дослідження – проаналізувати досвід країн ЄС та результати господарської діяльності державних і приватних підприємств для запозичення позитивного досвіду реформування вітчизняного ЖКГ та оптимізації інфраструктури, запровадження інноваційних моделей розвитку ЖКГ.

Нині в Україні діє Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки, затверджена Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки», яка містить наступні відомості: «...Кожен третій житловий будинок потребує капітального ремонту. В аварійному стані перебуває більше третини водопровідно-каналізаційних та теплових мереж, близько 30 % теплових пунктів, понад 20 % мостів та шляхопроводів. Потребує заміни 87 % рухомого складу міського електричного транспорту, 70 % автотранспорту, який використовується у сфері благоустрою, близько 40 % насосного обладнання та котлів, понад 20 тисяч ліфтів тощо...»<sup>10</sup>. Найбентежнішою є фраза «тощо», яка засвідчує незакінченість думки, або не володіння навіть законодавцем всіх проблем житлово-комунальної сфери.

До початку реформування нормотворці вивчали управлінський та реформаторський досвід у сусідніх країнах (як показує практика, не завжди вибираються країни з ефективним реформуванням), отже розглянемо моделі проведення реформування та схеми управління житлово-комунального господарства в країнах ЄС.

Можна констатувати, що процес реформування ЖКГ пережили фактично всі країни світу. У країнах ЄС реформи супроводжувалися переконанням, що державне майно приносить державі більше клопотів по виконанню зобов'язань, ніж прибуток та задоволення суспільних інтересів. Результатом таких реформ стала приватизація більшості державних підприємств, проте вони залишаються під наглядом держави в особі її органів.

Питання вдосконалення державного управління житлово-комунальної сфери в середині ХХ століття торкнулось і Великобританії. Неспроможність монархії ефективно регулювати діяльність державних компаній, які функціонують у сфері ЖКГ, підтверджувалась скаргами жителів на постійні недоліки в галузі. Проблеми ЖКГ, що існували в ті часи у Великобританії, дуже подібні з проблемами, які існують сьогодні в Україні, де так само має місце надмірна бюрократизація і політизація процесу управління, надмірність штатного персоналу. Все це стає перепорою для ухвалення ринково орієнтованих рішень і призводить до низької продуктивності й нецільового використання бюджетних коштів. Головною причиною незацікавленості підприємств ЖКГ в задоволенні потреб населення була відсутність отримання коштів з бюджету. Рішенням парламенту Великобританії, у 1971 р. було розпочато Державну програму приватизації державних комунальних підприємств та делегування приватним компаніям повноважень у сфері ЖКГ сфери з наданням податкових пільг та сприяння зі сторони держави (у тому числі фінансового). Показником приватно-державної діяльності стала поступова ліквідація назрілих проблем. Зокрема, вдосконалювались застарілі опалювальні системи, покращувалась якість житлово-комунальних послуг, які надавали підприємства.

Державне регулювання житлово-комунальних послуг у Швеції здійснюється за наступними напрямками: надання державних позик з гарантованими відсотками та житлових субсидій для сімей з низькими доходами і пенсіонерів; контроль за квартплатою і тарифами на житлово-комунальні послуги. Державне регулювання тісно пов'язане з реалізацією соціальної політики, спрямованої на надання можливості дати всім громадянам рівний доступ до житлово-комунальних послуг, які вони можуть собі дозволити. При цьому передбачається, що всі громадяни повинні мати право на сучасне обладнане, добре сплановане і просторе житло з доступними цінами на житлово-комунальні послуги. Незважаючи на всі зусилля урядів різних країн, спрямовані на підтримку приватного домоволодіння, у багатьох країнах світу залишається ще дуже багато орендного житла. Приміром, у Швеції – 40 % всього житлового фонду – орендне житло, в Данії – 44 %, у Німеч-

чині – 60 %. У деяких країнах колишнього соціального табору досі розпродано ще не все орендне житло, і його частка становить у Чехії – 27 %, Латвії – 54 %, Естонії – 56 %, Польщі – 27 %, Словаччині – 26 %, Росії – 45 %<sup>11</sup>.

Більшість орендного житлового фонду припадає на міста і багатоквартирні будинки. Наприклад, у Відні орендним є 40 % житлового фонду, а в Гаазі – 65 %<sup>12</sup>. У Фінляндії, традиційно орієнтованій на володіння житлом (приватний будинок), збільшується кількість працездатного населення, які вибирають не власність, а оренду житла. Однак загальна тенденція говорить про підвищення соціального статусу жителя – від оренди до власності. У більшості країн Західної Європи багатоквартирні будинки – це переважно орендні будинки (муніципальні або приватні) чи кооперативи. Так у Фінляндії неприватні односімейні будинки за міжнародною статистикою відносять до кондомініуму, але насправді тут домовласниками виступають акціонерні товариства.

Встановлення рівнів квартплати є одним з важливих елементів регулювання ринку житлово-комунальних послуг у Швеції. Розміри квартплати визначаються після переговорів між компанією і організацією квартиронаймачів. Остання повинна покривати витрати на управління, експлуатацію та капітальні витрати на обслуговування квартир. Фактичні витрати документально перевіряються з метою недопущення завищення витрат. Якщо сторони не можуть домовитися, то вони звертаються до спеціального суду.

У Польщі й Угорщині реформування, у тому числі й ЖКГ, здійснювалась не лише за рахунок державних коштів. Так, близько 25–30 % були надані державою, а все інше – залучені кошти приватні чи (національні), або іноземні, європейські кредити<sup>13</sup>. Звичайно, спочатку була створена нормальна інфраструктура та сприятливі умови для заохочення інвесторів.

Метою реформування ЖКГ Східної Німеччини було створення ринку житлово-комунальних послуг з наявністю конкуренції в різних сферах господарства. Основою реформи стала побудова системи ефективного муніципального самоврядування, для чого було проведено: демонополізацію і акціонування постачальників послуг; модернізацію комунальної інфраструктури та житлового фонду; удосконалення цінотворень для покриття існуючих витрат.

На базі державних підприємств були створені так звані «гопорти» та комунальні компанії (Stadtwerke) у формі акціонерних товариств. Власність таких компаній була змішаною, вони спеціалізувалися на наданні повного спектру послуг: електроенергії, теплоенергії і газу.

Крім того, для досягнення успіху в конкурентному середовищі міським комунальним компаніям було недостатньо лише постачати ресурси і стягувати плату за їх споживання. Виникла необхідність забезпечувати споживачів додатковими послугами. З'явився новий термін «різносторонні комунальні послуги» (multi-utility), що призвело до більш агресивної та творчої ділової політики. Наприклад, крім свого основного виду діяльності, міські комунальні компанії включають до своїх пакетів послуг прибирання прибудинкових територій, вивезення сміття та утилізацію відходів, обслуговування внутрішньобудинкової інфраструктури, управління обладнанням та телекомунікації. Такі організації мають холдингову структуру, розподілену за видами діяльності, що дозволяє здійснювати фінансування менш «розкручених» або соціально значущих напрямів за рахунок більш успішних.

Після об'єднання Східної та Західної Німеччини особливу увагу було приділено приватизації муніципального та державного житлового фонду. На відміну від України і Російської Федерації, приватизація здійснювалась шляхом продажу державного та муніципального житла. Приватизація житлового фонду була спрямована на створення індивідуальної приватної власності, мобілізацію приватної ініціативи і відповідальності, залучення коштів для утримання, ремонту та модернізації житла. Як результат такої політики – діяльність об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ) в кожному будинку, а управління будинками здійснюють компанії-управителі.

Яскравим прикладом може слугувати практика країн Прибалтики, де в ОСББ перебуває 98 % житла<sup>14</sup>. В Естонії земельна ділянка, на якій знаходиться будинок, і прилегла до будинку територія передаються тільки ОСББ. Результатом стало розуміння жителями необхідності створення ОСББ, на баланс якого візьмуть і земельну ділянку, і прилеглу територію. У Латвії управління багатоквартирними будинками здійснюється на основі Закону «Про квартирну власність, яка виникає тільки в багатоквартирних будинках». Під квартирною власністю розуміється внутрішній об'єм квартири, включаючи перегородки, вікна, двері, виключення становлять частини комунікацій. До спільної власності належать зовнішні стіни, перекриття, приміщення загального користування, нерозривні комунікації, прилегла земельна ділянка. Загальна власність є неподільною, і будь-які зміни розмірів або призначення спільної власності можливі тільки при стовідсотковій згоді співвласників. Право власності закріплюється в земельній книзі, одночасно фіксується і розмір квартирної власності та пропорційна їй частина загальної власності. Закон визначає порядок дій власників при виборі способу управління будинком і зобов'язує власника погашати всі необхідні витрати, пов'язані з утриманням та ремонтом загальної частини майна, а також вартість житлово-комунальних послуг у безспірному порядку, незалежно від того, є він членом ОСББ чи ні, уклав договір з компанією-управителем чи ні. Питання про форму управління будинком вирішують збори власників квартир – 50 % +1 голос<sup>15</sup>. Форми управління існують із створенням юридичної особи (кооперативне об'єднання власників квартир, товариство власників квартир) і без створення юридичної особи (укладення колективного або індивідуальних договорів-доручень з фізичними або юридичними особами про здійснення управління та обслуговування будинку). Керуючі компанії, в т.ч. кооперативи, не є власниками будинків і квартир.

Також корисним є досвід Прибалтики у сфері оподаткування вищезгаданих ОСББ. Податок на додану вартість не застосовується в кооперативах (та інших формах об'єднань співвласників) при наданні послуг своїм членам. Податок на прибуток не застосовується до доходів житлового кооперативу і товариств. Рішення про розмір необхідних витрат при різних формах управління приймається в житловому кооперативі чи товаристві власників на зборах простою більшістю голосів (немає обов'язкової умови до власника квартири бути членом товариства). Єдиним джерелом покриття витрат на утримання і ремонт загальної частини власності та комунальні послуги є платежі власника відповідно до рішень зборів та рахунків постачальників комунальних послуг. Усі власники квартир, незалежно від матеріального становища, мають рівні права і однакову відповідальність (соціально незахищені групи отримують адресну допомогу за соціальними програмами). Також у Латвії діє програма реновації багатоквартирних будинків. Суть полягає в отриманні без заставного кредиту на реновацію будинку, для чого необхідна згода 2/3 власників квартир<sup>16</sup>. Слід звернути увагу на те, що ціни на житлово-комунальні послуги встановлюються самостійно органами місцевого самоврядування по регіонах, крім цін на газ, електроенергію та телекомунікаційні послуги, і перевіряються вони Комісією по регулюванню суспільних послуг, яка в свою чергу підзвітна Міністерству економіки Латвійської Республіки.

Необхідність використання у вітчизняній практиці світового досвіду діяльності житлово-комунального господарства підтверджується мало не щодня. Особливу увагу необхідно звернути на залучення кваліфікованих приватних підприємств та створити для них умови належного розвитку. Створення державою конкуренції серед таких підприємств, створить умови постійного вдосконалення на ринку ЖКГ.

Ми переконані, що досвід зарубіжжя щодо обрання управляючої компанії на конкурсній основі, за критерієм найкращого утримання об'єктів житлово-комунального господарства і надання житлово-комунальних послуг населенню в межах виділених фінансових ресурсів, значно вдосконалив систему функціонування житлово-комунальної сфери. Як показує світова практика, саме такий метод управління мінімізує вартість утримання матеріально-технічної бази ЖКГ і створюють високоякісні умови проживання.

<sup>1</sup> Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. – М.: Наука, 1996. – 467 с.

<sup>2</sup> Вяткин И. Ю. Исследование проблемы реформирования жилищно-коммунальной сферы и ее влияния на сокращение бюджетных расходов: Монография / Алт. гос. техн. ун-т им. И. И. Ползунова. – Барнаул: Изд-во АлтГТУ, 2004. – 148 с.

<sup>3</sup> Савин К. Н. Анализ теории и практики реформирования жилищно-коммунального комплекса России: Монография / Науч. ред. д-р экон. наук Б. И. Герасимов. – Тамбов: Тамб. гос. техн. ун-та, 2006. – 172 с.

<sup>4</sup> Чернышев Л. Н. Формирование рыночных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве. Проблемы. Перспективы. – М.: Междунар. центр фин.-экон. развития, 1996. – 256 с.

<sup>5</sup> Ягодина Л. П. О совершенствовании правового регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства. / Л. П. Ягодина // Вестник Российской правовой академии. – 2007. – № 3. – С. 29–31.

<sup>6</sup> Буханевич О. М. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері житлово-комунального господарства / О. М. Буханевич // Держава та регіони. Серія: Право. – 2008. – № 2. – С. 103–107.

<sup>7</sup> Глух М. В. Зарубіжний досвід державного управління в системі житлово-комунального господарства / М. В. Глух // Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України. – 2005. – № 4 (31). – С. 200–207.

<sup>8</sup> Запатрина И. В. Жилищно-коммунальная инфраструктура: реформы и система их финансового обеспечения / Ирина Викторовна Запатрина; НАН Украины; Ин-т экон. и прогнозир. – К., 2010. – 336 с.: табл., рис.

<sup>9</sup> Строкань Т. М. Регіональний розвиток житлово-комунального господарства України. – Черкаси: ЧІТІ, 2001. – 326 с.

<sup>10</sup> Про внесення змін до Закону України «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки»: Закон України від 11.06.2009 № 1511-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

<sup>11</sup> Остапович И. Без цивилизованной аренды / Ирина Остапович // Аргументы и факты в Белоруссии. – 2007. – Вып. 37 (381) (13 сентября 2007 г.). – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://gazeta.aif.ru/online/belorus/381/bel02\\_01](http://gazeta.aif.ru/online/belorus/381/bel02_01)

<sup>12</sup> Волков А. М. Швеция: социально-экономическая модель / А. М. Волков. – М.: Мысль, 1991. – 245 с.

<sup>13</sup> Остапович И. – Вказана праця.

<sup>14</sup> Башмаков И. А. Реформа ЖКХ: мы неправильно делаем то, что задумали, или неправильно задумали то, что делаем? (Десять спорных тезисов) / И. А. Башмаков – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://energy.seu.ru/jkh.html?cmd%5B133%5D=i-133-4009>.

<sup>15</sup> Киященко А. Зарубежный опыт реформирования ЖКХ (или конкретно рынка жилья) // Реформа ЖКХ: пути к эффективности и социальной справедливости. – К.: Международный центр перспективных исследований, 2009. – 256 с. – С. 46–47. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://igi.osi.hu/cimg/0/1/2/2/7/Reforma\\_for\\_print.pdf](http://igi.osi.hu/cimg/0/1/2/2/7/Reforma_for_print.pdf)

<sup>16</sup> Юрківський В. М. Країни світу: довідник. – К.: Либідь, 1999. – 368 с.

## Резюме

У статті аналізується досвід країн Європейського Союзу щодо реформування житлово-комунального господарства та результати господарської діяльності державних і приватних підприємств для запозичення позитивного досвіду реформування вітчизняного ЖКГ.

**Ключові слова:** житлово-комунальне господарство, об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ), реформування ЖКГ, комунальні підприємства.

### Резюме

В статті аналізується опыт стран ЕС по реформированию жилищно-коммунального хозяйства, а также результаты хозяйственной деятельности государственных и частных предприятий для заимствования положительного опыта реформирования отечественного ЖКХ.

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальное хозяйство, общество совладельцев многоквартирных домов (ОСМД), реформирование ЖКХ, коммунальные предприятия.

### Summary

The article analyzes the experience of the European Union to reform the housing and the results of economic activities of public and private enterprises for borrowing the positive experience of reforming domestic utilities.

**Key words:** housing, utilities, apartment owners' association, the reform of housing, utilities.

Отримано 23.11.2011

## Н. А. ДІДЕНКО

*Наталія Анатоліївна Діденко, аспірант Київського університету права НАН України*

## РОЗВИТОК МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО ПОНЯТТЯ «БІЖЕНЦІ» НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Діяльність світового співтовариства останнім десятиліттям характеризується змінами та підвищеною увагою до захисту прав та свобод людини, їх реалізації в системі національного державного управління. Сьогодні попри розвиток світу в системі економічної співпраці держав виникає проблема напруженості у відносинах та збільшення кількості міжнародних конфліктів та конфліктів неміжнародного характеру<sup>1</sup>. Усі ці негаразди як раніше, про що свідчить історія, так і сьогодні, змушують частину населення шукати притулку в інших країнах, захищаючи власне життя та здоров'я. Науковці та практики, що вивчають таке явище, звертаються до визначення правового статусу цих осіб. Нині проблемою біженців в Україні займаються дослідники М. В. Буроменський, В. Г. Буткевич, М. М. Гнатівський, В. Н. Денисов, В. І. Євінтов, Л. Г. Заблоцька, В. М. Лисик, А. С. Мацко, О. Р. Поєдинок, В. М. Репецький та інші. Більшість з них поставили питання щодо визначення правового статусу осіб, які змушені покинути країну, та їх забезпечення у країні перебування. Особливу увагу приділено такій категорії людей як біженець. Здебільшого відомо, що ці особи змушені бути жертвами внаслідок неправомірної поведінки урядів тих країн, де ці особи перебувають.

З погляду сучасного міжнародного права, сам термін «біженець» є конкретним за характером, тому що його правовий зміст чітко визначено відповідно до принципів і норм міжнародного права<sup>2</sup>. Відомо, що причини, за якими особа залишає свою країну, власний будинок у пошуках притулку, і категорії, тих, хто шукає його, відіграють велику роль у присвоєнні особі статусу біженця відповідно до міжнародного права. Але перш ніж докладно розглянути складові, які наповнюють саме поняття «біженець» з юридичної точки зору, ми пропонуємо простежити історію його формування.

Уперше в міжнародних угодах поняття «біженець» було сформульовано на конференції, що відбулася в Женеві в 1926 р., учасники якої розробили й підписали Угоду про видачу посвідчень особи російським і вірменським біженцям. Згідно з пунктом 2 Угоди біженцем вважається будь-яка особа відповідного походження, яка не користується або більше не користується захистом свого уряду й не набула іншого громадянства. Слід зауважити, що укладанню і підписанню даної угоди передували події, що і нині мають дискусійний характер.

Аналогічний підхід до визначення поняття «біженець» було використано при розробці Угоди про статус біженців з Німеччини від 4 липня 1936 р. й Конвенції про статус біженців з Німеччини від 10 лютого 1938 р. Відповідно до ст. 1 Конвенції 1938 р. під її дію підпадали: а) особи, що мають або які мали німецьке громадянство і не мають іншого громадянства, щодо яких доведено, що вони не користуються, юридично або фактично, захистом уряду Німеччини; б) особи без громадянства, на яких не поширюються попередні конвенції або угоди, які покинули територію Німеччини після поселення на ній і щодо яких доведено, що вони не користуються, юридично або фактично, захистом уряду Німеччини. Вперше в міжнародному праві в цьому документі юридично було закріплено положення про те, що особи, які покинули територію Німеччини з міркувань особистої зручності, не підпадали під визначення поняття «біженець». Згодом це правило було використано при розробці визначення поняття «біженець», зафіксованого в Уставі Керування Верховного Комісара ООН у справах біженців.

Необхідно відзначити, що в угодах, укладених під егідою Ліги Націй, використовувався груповий, або категорійний підхід, який полягав у тому, що перебування особи за межами країни свого походження й некористування нею захистом уряду цієї держави були цілком достатніми умовами для визнання такої особи