

УДК 332.87: 332.872.23

О. В. МАЛЮТА, Л. О. ВОРОБІЙОВА

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ НАСЕЛЕННЮ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Розглянуто питання реформування житлового господарства в Україні. Проведено аналіз організаційних форм у сфері утримання та обслуговування багатоквартирних будинків, оцінку можливостей прискорення створення прогресивних інститутів, розроблено пропозиції щодо розвитку активності населення в якості власників житла, зацікавлених у його збереженні та підтримці експлуатаційних властивостей.

In the article the questions of reformation of housing economy in Ukraine are investigated. The analysis of organizational forms in the sphere of exploiting and servicing of multi-stored houses, evaluation of possibility of acceleration in creating the progressive institutes, making the proposals for development of the activity of population as the owners of the lodgings who are interested in saving and supporting the exploiting conditions are conducted.

Особлива роль житлового господарства в життєдіяльності територіальних співтовариств обумовлена тим, що воно створює необхідні умови для мешкання населення в містах і селищах міського типу, забезпечення виробничої діяльності, активізації людського потенціалу.

За 15 років ринкових перетворень ситуація у багатьох містах стала дуже сумною, оскільки перед поглядом городянина постають колись функціонуючі, нині покинуті основні засоби підприємств, об'єкти виробничої та соціальної інфраструктури, що розвалюються, “кладовища” відходів. Але особливо психологічно небезпечним є занепад і руйнування житлових будівель як формальних символів “домівки”, як уособлення життєвих основ.

Вирішення проблеми збереження споживчих властивостей і раціонального обслуговування житлового фонду є однією з найважливіших завдань управління містами України. Воно нерозривно пов'язане з активізацією людського потенціалу в цілях підйому економіки.

Основним напрямом удосконалення утримання і обслуговування житлового фонду на сучасному етапі соціально-економічного розвитку є трансформація відносин власності в житловому секторі, поступове перекладення обов'язків щодо утримання житла на його фактичного власника і впровадження договірних відносин з обслуговуючими організаціями. На сьогодні близько 80 % багатоквартирного житлового фонду країни приватизовано. Система відносин у суспільстві, яка існувала раніше та припускала повну відповідальність місцевих органів влади за стан невідомчого житла, зійшла в небуття. Нову систему ще не налагоджено.

На сучасному етапі пізнання процесів реформування ЖКХ все більше дослідників схилиються до того, що корінь проблем знаходиться на рівні житлового будинку. При цьому на конкретний зміст усіх процесів реформування утримання і обслуговування житлового фонду великий вплив робить те когнітивне середовище, в якому вони відбуваються. Це середовище, в основі якого лежить сукупність формальних і неформальних зв'язків, потоків інформації, що існують між членами місцевого співтовариства з приводу забезпечення житлово-комунальними послугами, формується на рівні житлового будинку.

Логіка досліджень така, що центр уваги вчених поступово зміщується до проблем соціокультурної модернізації, де все більша кількість авторів статей починають убачати причину гальмування реформ. У наукових дискусіях з цієї проблематики все частіше звучить припущення про первинний характер соціокультурної модернізації. Адже реалізація будь-якого державного або місцевого проекту залежить не стільки від самої програми дій, якою б хорошою вона не була, скільки від людей, дійсно зацікавлених в її виконанні.

Як відзначає А. Кучеренко, “найбільша проблема в реалізації програми реформування галузі – стійка апатія населення... без підйому активності людей ми нічого не доб'ємося. Необхідно зрозуміти, що поодинці захистити свої права неможливо. І для цього треба виходити на нові рівні об'єднань: будинкові комітети, суспільства співвласників багатопверхових будинків, приватні ЖЕКи, потрібно впливати на органи місцевого самоврядування через своїх депутатів [3]”.

Суть перетворень на рівні житлового будинку полягає, перш за все, в переході до найбільш демократичних способів управління, які забезпечують прозорість витрачання коштів на оплату як житлових, так і комунальних послуг. Голова Держкомітету по житлово-комунальному господарству відзначає прийнятність для цих цілей різних інститутів.

Поняття “інститут” означає, перш за все, сукупність шаблонів, сталих практик і звичаїв, або – як пише політолог Роберт Пантем – “екстенсивні форми гри”, в яких поведінка акторів задається правилами [7, с. 18]”. Дії звичайної людини, в даному випадку мешканцями багатоквартирного будинку, є результатом не стільки стратегічного розрахунку, скільки суб'єктивного розуміння ситуації та власної ролі в ній. Функція ж інституту полягає в тому, що він надає суб'єктові можливість трактувати події з використанням сталих і таких, що закріпилися в ньому, когнітивних і моральних стереотипів. Інститут у цьому випадку впливає не тільки на поведінку суб'єкта, обмежуючи набір можливих дій, але й на його уявлення про самого себе, навколишній світ, своїх контрагентів. Люди далеко не завжди можуть зробити стереотипи поведінки об'єктом свого прямого і цілеспрямованого впливу просто тому, що не сприймають їх такими.

Тому доцільним, з погляду стимулювання позитивної динаміки процесів, є проведення роботи, спрямованої на прискорення формування інститутів, що визначають взаємини сфери утримання і обслуговування будівель. Метою даної статті є аналіз сфери утримання і обслуговування багатоквартирних будинків, оцінка можливості прискорення створення прогресивних інститутів, розробка

пропозицій щодо розвитку активності населення як власників житла, зацікавлених у його збереженні й підтримці експлуатаційних властивостей.

Перспективним способом управління багатоквартирним будинком є залучення до його обслуговування управляючої компанії. У зарубіжних країнах часто використовується така схема: об'єднання співвласників будинків наймає управляючого майном (у Німеччині зазвичай у його віданні знаходиться від 400 до 1000 квартир). Той, у свою чергу, укладає контракти з водо- та енергозабезпечуючими, ремонтними й іншими компаніями, а також із самими власниками квартир.

Функції управляючої компанії полягають у тому, що вона контролює об'єми і технічні характеристики послуг, що надаються населенню (періодичність прибирання прибудинкової території, сходових кліток, температуру енергоносія тощо), а також здійснює збір платежів з населення відповідно до реально наданого об'єму послуг, після чого розподіляє отримані кошти і, залишаючи певну частину коштів собі, направляє іншу частину у вигляді платежів у житлові підприємства постачальникам комунальних послуг. Таким чином, управляюча компанія виступає в ролі найнятого власником “менеджера”.

Проте централізоване рішення про використання даної форми обслуговування житлового фонду приховує в собі небезпеку формального підходу до проблеми. Так, у Росії з 1 липня 2007 р. органами місцевого самоврядування і органами державної влади міст Москви і Санкт-Петербурга проводяться відкриті конкурси з відбору управляючих організацій для багатоквартирних будинків, в яких власники приміщень не вибрали спосіб управління ними або ухвалені рішення про вибір з будь-яких причин не були реалізовані. Орган місцевого самоврядування протягом 10 днів з дня проведення відкритого конкурсу повинен повідомити власників приміщень про його результати і про умови договору управління будинком. При цьому власники зобов'язані укласти договір з вибраною за конкурсом керівною організацією.

Фактично ж, як свідчить досвід, управляюча компанія вибирається тільки одним власником – муніципалітетом. Як правило, цими управляючими компаніями в умовах відсутності вибору виявляються муніципальні унітарні підприємства або установи, створені на базі житлово-комунальних відділів адміністрацій міст і районів. При цьому виникає суперечність. З одного боку, відповідно до концепції реформи, житлові підприємства повинні значною мірою стати незалежними від адміністративних органів управління, а з іншого – муніципалітети фактично проводять відповідне “призначення [2]”.

При цьому така система повністю усуває самих споживачів, які, зрештою, оплачують послуги. Об'єми, структура послуг, методика розрахунку вартості послуг і розмір платежів не стають предметом договору зі споживачами, а нав'язуються їм зі сторони... [9].

Таким чином, вихолощується сама суть реформування діяльності, пов'язаної з утриманням житлового фонду, – упровадження в цю сферу елементів конкуренції з метою підвищення якості послуг. Конкурс, змагання за право обслуговувати той або інший житловий фонд у цьому випадку не є гідною заміною конкуренції. Він не сприяє ні поліпшенню якості обслуговування житла, ні зниженню вартості його

утримання. “... Конкурси не володіють автоматизмом конкурентного ринку, де порушник правил обміну карається миттєвою реакцією протилежної сторони [9]”.

Крім того, форма конкурсного відбору дає можливість створення додаткових вхідних бар’єрів (наприклад, шляхом установлення обмежень по величині капіталу) для впровадження у сферу житлового господарства суб’єктів, реально альтернативних колишнім державним. Таким чином, можливе уповільнення проникнення у сферу утримання і обслуговування житлового фонду приватних підприємств.

У той же час, як показує практика, приватні підприємства у сфері житлового господарства часто працюють не тільки якісніше, але й успішніше. Так, у Росії, за даними 2004 р., серед малих підприємств ЖКХ (95,1 % з яких належали до приватної форми власності) прибутковими були 65,2 %, тоді як по житловому господарству в цілому частка збиткових підприємств складала 66,1 % [1, с. 107].

В Україні приватних підприємств, що надають житлово-комунальні послуги, поки небагато – трохи більше 5 % від загальної кількості житлово-експлуатаційних контор, але їх кількість поступово збільшується. Наприклад, у Донецьку кілька років тому приватних ЖЕКів взагалі не було, а сьогодні їх вже більше двадцяти [8].

Г. Оніщуком було проведено аналіз причин (витоків) більш низької собівартості обслуговування житла підприємствами недержавної форми власності [6]. У ній указується, що зниження досягається шляхом: суворой економії електроенергії за рахунок установки електролічильників, датчиків, регулювання споживання залежно від часу доби; утилізації твердих побутових відходів з урахуванням фактичних, а не нормативно-розрахункових витрат; раціонального витрачання матеріалів і якісного виконання робіт, що виключає необхідність їх повторного проведення; відмови від дорогої та не завжди ефективної роботи аварійно-диспетчерської служби і введення чергових ланок фахівців з локалізації аварійних ситуацій у неробочий час; узяття ліфтів на часткове обслуговування силами підприємства; тендерного підбору субпідрядників, що виконують роботи за нижчими цінами; зменшення витрат на утримання апарату управління; ретельного відбору кадрів, проведення навчання і атестації працівників з метою підвищення їх професіоналізму; залучення робочих, зайнятих техобслуговуванням, для виконання нерегламентних договірних ремонтних робіт (у разі потреби виконання їх в аварійних ситуаціях, під час підготовки будинків до зими, при запуску теплоносія тощо).

В європейських країнах можливості економії ресурсів у житловій сфері задіюються в значно більших масштабах. Наприклад, у Німеччині жителі будинків економлять до 30 % витрат на вивіз сміття за рахунок його самостійного попереднього сортування (окремо папір, скло, пластик тощо) [4]. Жорстка конкуренція компаній, що надають комунальні послуги, примушує їх до гнучкої політики, обліку побажань мешканців і змін в ідеології городян, які за сучасних умов набувають екологічної спрямованості.

Світовий досвід свідчить про доцільність використання у сфері житлових послуг малих і середніх підприємств. Аналіз, проведений дослідниками у Великобританії, дозволив їм зробити висновок про те, що великі структури, які обслуговують більше 20 тис. квартир, менше відповідають сучасним вимогам з експлуатації житлового

фонду, ніж організації середнього розміру [4]. Тому віддавання переваги не дрібним, а крупним підприємствам не має під собою підстав.

Упровадження реальних конкурентних відносин у сферу діяльності з утримання і обслуговування житлового фонду можливо на основі наслідування принципу максимального наближення обслуговуючих організацій до споживача. Він припускає чітке розмежування повноважень балансотримача, управляючого і власника, кардинальну зміну функціональної структури суб'єктів майново-фінансового контролю стану житлового фонду міста або селища. Доцільно, щоб основні функції поточного контролю перейшли від організацій з подання житлово-експлуатаційних послуг до їх споживачів.

Найбільш простим і раціональним способом вирішення цієї проблеми є механізм укладення договору на обслуговування зі спеціалізованими житлово-експлуатаційними організаціями. Для того щоб мешканці будинку могли впливати на обслуговуючу організацію, вони як сукупність споживачів повинні мати право відмовитися в будь-який момент від її послуг, вибравши іншого виконавця. Досвід розвинених країн свідчить, що таким чином вдається під тиском споживачів добитися підвищення якості послуг, а також більшої економічності розподілу витрат. Споживачі більш зважено, ніж представники органу місцевого самоврядування, підходять до проблеми вибору, вони здатні оцінити більшу кількість значущих для них параметрів пропонованих послуг. Вони мають у своєму розпорядженні фактично недоступну для органів місцевого самоврядування інформацію про дійсні терміни ліквідації дрібних і крупних аварій на внутрішньобудинкових інженерних комунікаціях, про кваліфікацію фахівців, про здатність керівників експлуатаційних підприємств у стислі терміни вирішувати проблеми взаємодії з постачальниками комунальних послуг.

Вплив жителів будинку на підприємства житлового господарства шляхом укладення договорів при нагоді відмови від обслуговування підтримує зацікавленість виконавців послуг в оперативному реагуванні на вимоги і запити споживачів. Органи місцевого самоврядування при цьому зможуть приділяти більше уваги не організаційним питанням, а використанню цими підприємствами сучасних універсальних і спеціалізованих засобів праці, новітніх будівельних матеріалів.

Високий ступінь впливу жителів будинку на підприємства житлового господарства забезпечує формування інституту власників житла за допомогою створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), або кондомініумів. Досвід свідчить, що організація ОСББ забезпечує істотне підвищення якості житлово-комунальних послуг. У ЖЕКах Макіївки з надходжень квартплати від мешканців тільки 23 % йде на відновлення і реконструкцію жилфонду, на зарплату – 44 %, а в ОСББ на відновлення і реконструкцію жилфонду – більше 50 %, на зарплату – 18 % [11].

Ця форма забезпечує також можливість зниження вартості експлуатації будівлі й обслуговування побутових потреб мешканців. Це досягається шляхом: економії ресурсів за рахунок установки лічильників і датчиків, своєчасного усунення витоків; утилізації твердих побутових відходів з урахуванням фактичних, а не нормативно-

розрахункових витрат; раціонального витрачання матеріалів і якісного виконання ремонтних робіт, що виключає необхідність їх повторного проведення; часткове обслуговування будівлі силами мешканців. Підвищення активності взаємодії людей при організації ОСББ сприяє розвитку інфраструктури мікрорайону та розширенню спектру послуг, наприклад за рахунок участі сусідів у вихованні дітей і підлітків у вільний від навчання час, профілактичної роботи по запобіганню злочинності.

Перші об'єднання мешканців багатоквартирних будинків з'явилися в Україні ще наприкінці 1990-х рр. (хоча спеціальний закон, що регламентує їх створення і діяльність, став дійсний лише в 2001 р.). На сьогодні їх налічується приблизно 6,5 тис. Вони охоплюють не більше 8 % усього багатоквартирного житлового фонду країни [10].

Автори, що займаються проблемами створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, відзначають, що будь-які серйозні об'єктивні перешкоди їх формуванню відсутні. Але створення і функціонування ОСББ пов'язане з необхідністю вироблення нової моделі міжособових відносин у будинку, часто із формуванням самого колективу мешканців, оскільки їх взаємини спочатку мінімальні. Доцільне управління даним процесом з боку органів місцевого самоврядування, забезпечення жителів-співвласників багатоквартирних будинків хоч би первинним методичним матеріалом.

На нашу думку, в якості початкових принципів функціонування ОСББ можна використовувати адаптований набір принципів, розроблених для кооперативних організацій. У 1844 р. 28 англійських ткачів м. Рочдейл (у промислово розвиненому графстві Ланкашир) заснували "Суспільство справедливих рочдейльських піонерів [5, с. 89]".

Їх послідовники сформулювали принципи, якими кооператори всього світу керуються й сьогодні. Для досягнення цілей об'єднань співвласників багатоквартирних будинків їх можна адаптувати таким чином (табл.).

Отже, нова система економічних відносин у житлово-комунальному господарстві повинна припускати принципову зміну як функцій її учасників, так і механізму їх взаємодії та організації фінансових потоків. При обслуговуванні багатоквартирних будинків центральним елементом системи, вузлом всіх суперечностей є суб'єкт господарювання, який забезпечує взаємозв'язки споживачів і виробників послуг. Тому саме він повинен виступати базовим елементом переходу на ефективні моделі культури продажів (реалізації) житлово-комунальних послуг населенню. Основною ідеєю реформування відносин повинне стати посилення активності громадян як суб'єктів, найбільшою мірою зацікавлених в ефективному витрачанні засобів.

Органи місцевого самоврядування мають право і повинні надавати мешканцям багатоквартирних будинків допомогу в організації сучасної системи утримання й обслуговування житлового фонду, забезпечення житлово-комунальними послугами. Проте, як показує досвід, організація органом місцевого самоврядування конкурсів для підприємств за право обслуговувати той або інший житловий фонд не є гідною заміною конкуренції. Споживачі здатні оцінити набагато більшу кількість значущих для них параметрів пропонованих послуг. Вони мають у своєму розпорядженні фактично недоступну для представників органів місцевого

самоврядування інформацію. Тому органи місцевого самоврядування повинні утримуватися від втручання, яке може обмежити можливості вибору мешканцями багатоквартирних будинків обслуговуючих організацій.

Таблиця

Принципи “Суспільства справедливих рочдейльських піонерів” та ОСББ

<i>Принципи “Суспільства справедливих рочдейльських піонерів”</i>	<i>Принципи ОСББ</i>
1. Власний капітал кооперативу складається з пайового внеску кожного члена	1. До ОСББ входять власники квартири різного розміру, вартості, розташування
2. В управлінні кооперативними справами кожен член має один голос незалежно від розмірів його паю	2. В управлінні суспільними справами кожна квартира має один голос, незалежно від розмірів
3. Операції здійснюються тільки готівкою, а не в кредит	3. Платежі повинні здійснюватися своєчасно, взаємне кредитування призводить до ризику погіршення взаємовідносин
4. Для покупок і продажів використовуються середньострокові ціни	4. Послуги придбуваються за середньостроковими цінами
5. Контроль якості товарів, точності міри	5. Контроль якості послуг, точності міри
6. Деяка частина прибутку (сьогодні близько 2,5 %) відраховується на підвищення культурного рівня членів кооперативу	6. Приділяється увага підвищенню культурного рівня членів ОСББ, на ці цілі можуть витратитися певні кошти
7. Основна частина прибутку розподіляється між членами кооперативу пропорційно сумі витрат товарів, а не величині паю	7. Сума заощаджених коштів розподіляється пропорційно внескам
8. Кооператив дотримується нейтралітету в політичних і релігійних питаннях	8. ОСББ дотримується нейтралітету в політичних і релігійних питаннях

Доцільним є сприяння органів місцевого самоврядування розвитку інститутів, які організують громадян як власників житлового фонду, здатних впливати на ринок житлово-комунальних послуг з метою забезпечення власних запитів і вимог соціуму.

Література:

1. Айзинова И. М. “Жилищный вопрос” в трёх измерениях / И. М. Айзинова // Проблемы прогнозирования. – 2007. – № 2. – С. 90–115.
2. Галяутдинов А. Р. Метаморфозы реформы ЖКХ / А. Р. Галяутдинов, Р. М. Муллаянов // Социс. – С. 50–54.
3. Кучеренко А. К. Приоритеты Алексея Кучеренко / А. К. Кучеренко // 2000. – 2005. – 25 марта. – С. 4.
4. Найден С. Н. Зарубежный опыт развития рыночных отношений в сфере жилищно-коммунальных услуг / С. Н. Найден // Экономика и управление. – 2006. – № 3 (24). – С. 66–73.
5. Огнев И. А. Вольный союз вольных людей / И. А. Огнев // ЭКО. – 2008. – № 3. – С. 88–91.
6. Онищук Г. И. Жилищная реформа и её влияние на социально-экономическое развитие городов / Г. И. Онищук // Наукові праці Донецького державного технічного університету. – (Серія “Економічна”). – Вип. 22. – С. 125–134.

7. *Пантэм Р.* Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции современной Италии / Р. Пантэм. – М., 1996.
8. *Платонов А.* Коммунальный рай / А. Платонов // Газета по-донецки. – 2008. – № 26. – С. 2.
9. *Ряховская А. Н.* Конкуренция в ЖКХ – это блеф, в который поверили все / А. Н. Ряховская, Ф. Г. Таги-Заде // ЖКХ. – 2003. – № 7. – С. 12–18.
10. *Самойленко В.* Больше, чем хозяйство / В. Самойленко // МК в Донбассе. – 2008. – 21–28 марта.
11. <http://dkr.com.ua/index.php?new=4868> – Двоченник для ЖКХ.

Надійшла до редколегії 07.02.2009 р.