

Управління житлом — самостійна житлово- комунальна послуга

Кірюшин В. М.

Держжитлокомунгосп України

Руденко В. А.

Державна академія житлово-комунального господарства, м. Київ

Лотоцький О. Б.

Держжитлокомунгосп України

Висвітлено проблему запровадження послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків, яку вперше було формалізовано в Законі України «Про житлово-комунальні послуги» як окрему та самостійну житлово-комунальну послугу. Розглянуто низку аспектів цієї проблеми, а саме поняття споживача та виконавця послуги з управління, зміст послуги, варіативність дій власників будинку з визначення управителя, коло його функцій, прав та обов'язків, вимоги до управителя та якості надання послуги, принцип формування ціни/тарифу на послугу тощо. За результатами викладеного матеріалу зроблено висновок про те, що запровадження житлово-комунальної послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків сприятиме розвитку конкурентного середовища в житловій сфері, реформуванню відносин в житлово-комунальному господарстві, забезпечить збереження і розвиток житлового фонду України.

За часів перебудови у Радянському Союзі великої популярності набула теза про те, що усі негаразди адміністрування у державі спричинені відсутністю ефективного власника. Оскільки житлові будинки, споруди, житлові комплекси тощо становили значну частку державного майна, вищезазначена теза розповсюджувалася також і на житлово-комунальне господарство.

Реалізацією пошуку ефективного власника житла стали спочатку приватизація державного житлового фонду, потім — процес передання житла з державної до муніципальної власності.

Але стан справ у житлово-комунальному господарстві не покращився. Навпаки, на сьогодні у всіх країнах пострадянського простору проблеми цієї успадкованої сфери значно загострилися і їх вирішення потребує рішучих дій.

Виникає закономірне питання — чому так сталося? На думку авторів, справа у принциповій невірності тези щодо «ефективного власника». У чому може полягати ця «ефективність»? Тільки у реалізації своїх прав власності — на володіння, користування та розпорядження своїм майном.

Але, згідно цивільному законодавству, при здійсненні права власності виникають і певні зобов'язання. Це й утримання від дій, що суперечать закону, і додержання моральних вимог суспільства, й заборона використовувати своє право власності на шкоду правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі, й зобов'язання утримувати майно, що належить власникові [1].

Разом з тим, Цивільним Кодексом України визначено, що особливості здійснення права власності на національні цінності встановлюються законом [1]. Автори вважають, що житловий фонд України, який майже повністю отриманий нами у спадок з часів Радянського Союзу та складається з будинків різних періодів будівництва, безперечно являє собою величезну національну матеріальну цінність, яка створювалася працею багатьох поколінь. Збереження та розвиток такої національної цінності є одним з найважливіших завдань нашої держави.

У цьому контексті положення Закону України «Про житлово-комунальні послуги» щодо права власника управляти належним йому майном [2] повинне сприйматися скоріше як його обов'язок. Але чи може власник житла самостійно впоратися з управлінням своїм майном на належному рівні, бо сучасний житловий будинок, особливо багатоквартирний, — це насамперед дуже складна інженерно-технічна система? Мабуть, ні. Це справа фахівців. Проте неспроможність ефективно управляти житлом не може бути підставою для позбавлення права власності на нього.

Тому, на думку авторів, не «ефективний власник», а ефективний управитель — шлях до збереження та покращення стану житлового фонду України.

Якщо розглядати проблему з такої точки зору, то становляться зрозумілими справжні причини зміни власників житла. Тягар необхідності управління 67 % всього житла у величезній країні, і в тому числі 90 % житла у містах (а саме стільки становила частка державної власності у житловому фонді СРСР до кінця вісімдесятих років минулого століття [3]) для держави вже ставав невід'ємним. І передання житла у приватну та комунальну власність — не більше ніж можливість перекласти цей тягар на нових власників.

При цьому функція управління житлом не була формалізована. Передбачалося, що її виконують організації, які утримують та обслуговують житло. Але зрозуміло, якщо у складі послуг не прописане управління об'єктом, тобто не просто утримання його на балансі, а й визначення стратегічних напрямків розвитку, інвестування, реконструкції, складу та термінів виконання окремих тактичних заходів, за виконання цієї функції та її якості відповідальності житлово-експлуатаційна організація не несе.

З моменту прийняття Закону «Про приватизацію державного житлового фонду» громадянами України у власність отримано 81,5% усіх наявних житлових приміщень [4]. Більша частина об'єктів державної власності (житловий і нежитловий фонд, об'єкти інженерної інфраструктури, підприємства, що здійснюють експлуатацію, обслуговування, утримання і ремонт цих об'єктів) вже передана у власність комунальну. Таким чином, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідальність за організацію управління цим фондом несуть органи місцевого самоврядування [5].

Незалежно від форми власності на будинок в цілому (державна чи комунальна) факт приватизації в ньому хоча б однієї квартири вже переводить державу або муніципалітет до категорії співвласника цього будинку, іншим співвласником якого є власник цієї приватизованої квартири. Окремо стоять житлово-будівельні кооперативи, які і за радянських часів вважалися майже приватною власністю.

Проте, незважаючи на зміну власників житла, система адміністрування фактично не змінилася, і це тягне за собою конфлікти між власниками (колишніми наймачами) квартир та організаціями з утримання та обслуговування будинків. Житлово-експлуатаційні організації звикли до стану «повноважного представника» єдиного і абсолютного власника (держави чи органу місцевого самоврядування) і часто не розуміють того, що після приватизації вони мають справу з приватною власністю, тимчасовими адміністраторами якої вони є. Проте, майном володіє, користується та розпоряджається саме власник, а не найнятий для догляду за ним ЖЕК [6].

З одного боку, все більше фактичних співвласників житлового будинку розуміють, що їх права обмежують. Нікого не цікавить їхня думка, коли розпочинаються одні роботи або, навпаки, не виконуються інші. Але з іншого боку, колишні наймачі, а зараз — повноцінні власники квартир, не розуміють правових та економічних наслідків приватизації, не бачать або не хочуть бачити того факту, що відповідальність за стан будинку в цілому тепер несуть і вони також. Часто все ще вважається, що достатньо доглядати за своєю квартирою. І коли ваги «мені не подобається управління будинком/я не бачу або не хочу своєї ролі в цьому управлінні» переважають у бік «мені не подобається», створюється об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ), яке є юридичною особою і приймає на себе зобов'язання з управління житловим будинком.

З точки зору тематики цієї статті хотілося б основну увагу зосередити на управлінні житловими будинками, що перебувають у державній та комунальній власності. Житлово-будівельні кооперативи та ОСББ діють як юридичні особи, та вже мають нормативно-правову базу, яка дозволяє їм самостійно вирішувати питання управління будинком у правовому полі.

Розподіл функцій замовника і підрядника з наступним створенням служб замовника у муніципальному житловому фонді не призвів до реальних ринкових перетворень у сфері управління житлом, бо залишав її під контролем муніципальних чиновників. Навіть якщо в окремому місті або районі створювалося декілька служб замовника, ринок все одно залишався жорстко поділеним саме між муніципальними управлінськими структурами. Проведення конкурсів на управління житловим фондом сьогодні є скоріше виключенням ніж правилом [5].

Схема замовник-підрядник не передбачає функції «управителя», тобто управління житлом, прийняття управлінських рішень щодо стратегії і тактики дій з підтримки житлового фонду у належному стані не сприймається як окрема послуга, і, як наслідок, не формується її ринок. В той же час послуги з управління в усіх інших сферах господарювання відносяться до найскладніших, вимагають найбільшої кваліфікації та передбачають найвищий рівень мотивації праці. Ні в кого не викликає сумнівів те, що керівник підприємства за свою працю повинен отримувати більш високу зарплатню ніж бухгалтер, інженер, сантехнік, прибиральниця або сторож за свою.

Слід зазначити, що до останнього часу управління житлом як окрему послугу або функцію у нормативно-правовій базі, яка регламентує правовідносини у сфері житлово-комунального господарства, взагалі закріплено не було. В той же час, у Державному класифікаторі продукції та послуг ДК 016-97, який діє з 1999 року, передбачено окрему підкатегорію «Послуги з управління житловою нерухомістю», хоча і віднесено її до розділу «Послуги з нерухомістю ...», а не до розділу «Послуги комунальні ...». За визначенням зазначеного класифікатора, послуги з управління житловою нерухомістю включають «приймання на себе зобов'язань від імені власників щодо виконання комплексу послуг, необхідних для забезпечення функціонування нерухомого майна» [7].

І тільки з червня 2004 року Законом України «Про житлово-комунальні послуги» (надалі — Закон) управління будинком, спорудою або групою будинків визначено як окрему житлово-комунальну послугу [2]. Але підзаконних актів, стандартів, норм та правил, які регламентують надання цієї послуги у нас ще немає. Тому положення Закону щодо послуги з управління викликають цілу низку питань, і серед них такі:

- хто є споживачами послуги з управління?
- у чому полягає її зміст, чи відрізняється вона від функції балансоутримання?

- хто буде визначати виконавця цієї послуги, коло його функцій, прав та обов'язків, висувати вимоги до нього та вимоги щодо обсягів та якості надання послуги, встановлювати критерії відповідності цим вимогам?
- хто може бути виконавцем цієї послуги, яким умовам він повинен відповідати?
- як будуть оформлюватися та регулюватися відносини між споживачами та виконавцями послуг з управління?
- хто і яким чином формуватиме ціну/тариф на послуги з управління, що повинно входити до вартості цих послуг?

В умовах нормативно-правової неурегульованості цих питань автори цієї статті пропонують власну точку зору стосовно відповідей на них, виходячи з тексту Закону та цивільного законодавства.

Хто є споживачами послуги з управління будинком? Відповідно до ст. 23 Закону, власник має право самостійно тримати на балансі та управляти належним йому майном чи доручати повністю або частково управляти цим майном балансоутримувачу або управителю відповідно до закону та договору [2].

Власниками житла у будинках державної та комунальної власності на сьогодні є окремі громадяни-власники приватизованих квартир, територіальні громади та держава. Звісно, держава чи територіальна громада не є юридичними особами і безпосередньо здійснювати функції з управління належним їм майном або укласти договори з найманим управителем не можуть. Для цього у них є представники: для держави це державні підприємства, установи та організації, що опікуються державним житловим фондом залежно від територіальної та відомчої належності (далі — державні підприємства), для територіальних громад — органи місцевого самоврядування.

Таким чином, самостійними управителями житла або споживачами послуги з управління житловим будинком є органи місцевого самоврядування, державні підприємства та власники окремих квартир. Це повністю відповідає визначенню терміна «споживач — фізична чи юридична особа, яка отримує або має наміри отримати житлово-комунальну послугу», наданому у ст. 1 Закону [2].

У чому полягає зміст послуги з управління житлом? Відповідно до ст. 13 Закону, послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків включають у себе балансоутримання, укладання договорів на виконання окремих послуг, контроль виконання умов договору тощо [2].

Проте, з огляду на те, що така послуга вперше визначена у законодавчій базі, додаткового пояснення потребує питання: на отримання яких результатів буде спрямовуватися її виконання?

На погляд авторів, управління житловим будинком — це виконання комплексу послуг, необхідних для забезпечення сталого функціонування будинку відповідно до

його призначення — проживання у ньому мешканців. Такі послуги повинні включати у себе, з одного боку, забезпечення функціонування будинку як складної інженерно-технічної інфраструктурної одиниці (облік та зберігання майна; належне його утримання та експлуатацію; своєчасність та ефективність поточних і капітальних ремонтів; залучення, ефективне та раціональне використання коштів тощо); з іншого боку — забезпечення надання мешканцям будинку комунальних послуг на рівні умов комфортного проживання.

Особливу увагу хотілося б звернути на те, що функція балансоутримання не є самостійною, відповідно до ст.13 Закону вона є складовою послуги з управління житлом, яка забезпечує саме облік та зберігання майна. Її не можна ототожнювати з послугою з управління будинком — це, по суті, бухгалтерська функція.

Хто буде визначати виконавця послуги з управління будинком?

Відповідно до положень ст.23 Закону ми маємо єдину можливу відповідь на це питання — власник житла. В той же час, у ст.23 визначено: «у разі спільної власності кількох співвласників рішення щодо утримання на балансі та/або управління майном приймається відповідно до закону» [2]. Оскільки практично у кожному будинку на сьогодні є приватизовані квартири, то ця норма Закону повинна витримуватися при визначенні балансоутримувача та/або управителя як органами місцевого самоврядування, так і державними підприємствами. При цьому слід ураховувати, що орган місцевого самоврядування є представником територіальної громади, до якої в тому числі належать і мешканці будинку, щодо якого визначається управитель, і на цій підставі він може вирішувати питання управління будинком самостійно. А ось державні підприємства для цього повинні залучати власників квартир будинку або представників того ж органу місцевого самоврядування.

Стосовно положень ст.7 цього ж Закону щодо того, що «до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства належить: ... визначення виконавця житлово-комунальних послуг відповідно до цього Закону в порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства» [2] також виникають питання. На думку авторів, такі повноваження є чинними виключно щодо житлових будинків комунальної власності, у яких не створено ОСББ, на підставі того, що територіальна громада у даному випадку є найбільшим співвласником майна.

Щодо житлових будинків державної власності, то для них управителя визначатимуть державні підприємства за погодженням зі співвласниками на тих же самих підставах — як представник найбільшого співвласника майна, і лише до того моменту, як у будинку буде створено ОСББ.

Стосовно права балансоутримувача на визначення управителя, прямо чи опосередковано визначеного ст..1, 24, 27, 29 Закону [2], то, на думку авторів, саме управитель повинен визначати балансоутримувача (якщо власник не залишить функцію балансоутримання за собою), а не навпаки. Адже виконавець окремої

складової послуги (якою відповідно до Закону є функція балансоутримання по відношенню до послуги з управління) не може визначати виконавця послуги в цілому. Мабуть, всі погодяться з тим, що директор підприємства, який не є власником, але є найманим адміністратором, призначає на посаду головного бухгалтера, а не головний бухгалтер — директора.

Які ж варіанти дій з визначення управителя будинком відповідно до Закону є у власників державного та муніципального житлового фонду?

1. Представник власника (ОМС або державне підприємство за погодженням зі співвласниками) утримує будинок на балансі, управляє ним та несе відповідальність за якість управління.
2. Представник власника утримує будинок на балансі, а для надання послуг з управління ним визначає управителя.
3. Представник власника визначає управителя будинку та передає будинок йому на баланс. При цьому управитель відповідно до Закону самостійно може визначити співвиконавців послуг з управління.

У якому порядку представники власників визначатимуть управителів? Управитель є виконавцем житлово-комунальної послуги «управління будинком, спорудою або групою будинків» [2]. Тому ОМС, відповідно до Закону, його визначатимуть у порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства. На думку авторів, державні підприємства при визначенні управителя також повинні дотримуватися цього порядку.

Щодо кола функцій, прав та обов'язків управителя, вимог до нього, обсягів та якості його послуг, то їх повинен встановлювати замовник цієї послуги, тобто орган місцевого самоврядування або державне підприємство, що визначає управителя.

При формуванні функцій, прав та обов'язків управителя недостатньо буде обмежуватися положеннями ст.25 Закону «Права та обов'язки управителя». Зважаючи на те, що управитель є виконавцем послуги з управління, правомірним буде застосування і положень ст.21 «Права та обов'язки виконавця». У разі, якщо представник власника передає будинок на баланс управителю, останній наділяється правами та обов'язками балансоутримувача, визначеними ст.24 Закону. Стосовно змісту цієї статті, хотілося б окремо відзначити, що, на погляд авторів, майже дві третини визначених у ній прав та обов'язків скоріше мають безпосереднє відношення саме до управителя, а не до балансоутримувача. У Цивільному Кодексі України є окремі статті, що регулюють здійснення управління майном, права (в тому числі і на оплату), обов'язки та відповідальність управителя (ст.1038, 1037, 1041, 1042, 1043), і їх положення обов'язково повинні бути враховані при визначенні кола функцій, прав та обов'язків управителя будинком.

Хто може бути виконавцем цієї послуги, яким умовам він повинен відповідати ? У ст.1033 Цивільного Кодексу чітко визначено, що управителем

може бути суб'єкт підприємницької діяльності [1]. Якщо розглядати управителя як виконавця послуги з управління, то відповідно до ст. 1 Закону, їм може стати суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання послуги з управління споживачу [2]. В цьому контексті логічною є умова щодо обов'язкової наявності у статутних документах цього суб'єкта (статуті, довідці про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності тощо) такого виду діяльності, як надання послуг з управління житловою нерухомістю відповідно до Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016-97 [7]. Усі інші вимоги до управителя (наприклад — щодо рівня професійної підготовки, знань та навичок персоналу) повинні визначатися окремими підзаконними актами Держжитлокомунгоспу та безпосередніми замовниками цієї послуги.

Але не слід забувати і про обмеження можливості бути управителем. Відповідно до тієї ж ст. 1033 ЦК, управителем не можуть бути орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування, а також вигодонабувач, тобто особа, яка має право набувати вигоди від майна, переданого в управління [1].

Як будуть оформлюватися та регулюватися відносини між споживачами та виконавцями послуг з управління? Вище ми вже визначили, що споживачами послуги з управління житловим будинком є органи місцевого самоврядування, державні підприємства та власники окремих квартир. Відповідно до вимог цивільного законодавства, їхні відносини з управителями повинні бути оформлені в письмовій формі у вигляді договору і регулюватися саме цим договором. При цьому текст договору повинен відповідати вимогам глави 70 Цивільного Кодексу «Управління майном». У разі створення типового договору управління житлом, його буде затверджено постановою Кабінету Міністрів України відповідно до ст. 28 Закону.

Коли ж повинні укладатися договори, які процедури будуть цьому передувати? Після визначення представниками власника управителя у порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, між ОМС або державним підприємством, з одного боку, та управителем, з іншого боку, укладатиметься договір управління окремим будинком чи спорудою або групою будинків.

Особливу увагу потрібно звернути на положення ст. 27 Закону щодо можливості укладення договорів на надання житлово-комунальних послуг для об'єктів державної та комунальної власності виключно за результатами конкурсу згідно з переліком ЖКП, право на здійснення яких виборюється на конкурсних засадах. Цей Перелік визначає орган місцевого самоврядування. Іншими словами, якщо місцева рада внесе послугу з управління до такого Переліку, укладенню договору між ОМС або державним підприємством та управителем обов'язково повинна буде передувати конкурсна процедура, підготовлена та проведена відповідно до порядку, визначеного Кабінетом Міністрів України [2].

Але процес формування договірних відносин на управління багатоквартирним будинком не обмежується лише укладенням такого договору. Відповідно до ст.29 Закону, договори на надання послуги з управління повинні бути укладені між управителем та власником, орендарем чи наймачем кожної окремої квартири [2]. На думку авторів, достатньою підставою для укладення таких договорів буде факт укладення договору управління за результатами процедури визначення управителя представниками власника.

Хто і яким чином формуватиме ціну/тариф на послуги з управління, що повинно входити до вартості цих послуг? На думку авторів, послуги з управління житловим будинком найбільш доречно було б віднести до третьої групи залежно від порядку затвердження цін/тарифів, а саме до житлово-комунальних послуг «ціни/тарифи на які визначаються виключно за договором (домовленістю сторін)» (ст.14 Закону). При цьому пріоритет розрахунку вартості цієї послуг слід залишити за її виконавцем, як це і передбачено ст.31 Закону для усіх житлово-комунальних послуг [2].

До вартості послуги повинна входити оплата діяльності управителя із забезпечення функціонування будинку та надання його мешканцям комунальних послуг на рівні умов комфортного проживання, а саме — балансоутримання (у разі виконання управителем такої функції); укладення договорів з виробниками та виконавцями усіх житлово-комунальних послуг і контроль їх виконання; розрахунок розміру оплати за надані послуги, збирання платежів зі споживачів та розрахунки з виробниками/виконавцями; представлення інтересів споживачів у відносинах, що виникають при наданні послуг; визначення порядку утримання, експлуатації та ремонту майна; визначення обсягів і термінів проведення капітального та поточного ремонтів та розміру витрат на них; прийняття управлінських рішень щодо залучення коштів та напрямків інвестування тощо, а також на відшкодування необхідних витрат, зроблених управителем у зв'язку з управлінням майном.

До оплати послуг управителя не повинні входити платежі споживачів за інші житлово-комунальні послуги (якщо він буде їх виконавцем, вони сплачуватимуться окремо).

За підсумками викладених міркувань, автори цієї статті дозволять собі зробити декілька висновків.

1. Послуга з управління житлом на сьогодні є самостійною та законодавчо закріпленою.
2. Запровадження цієї послуги буде ускладнено причинами об'єктивного та суб'єктивного характеру, тому що потребуватиме розробки нормативно-правового забезпечення, масштабних навчальних та роз'яснювальних заходів та активних дій на місцях із фактичного, а не номінального реформування галузі.

3. Запровадження послуги з управління житлом прямо пов'язано з приходом у сферу житлово-комунального господарства ефективного управителя та є нагальною і терміною державною потребою, оскільки без цього держава не тільки не зможе забезпечити своїм громадянам належного рівня якості життя, а й втратить свою величезну національну матеріальну цінність — житловий фонд.

Перелік посилань

1. **Цивільний Кодекс України від 16.01.03 № 435-IV** (із змінами та доповненнями)
2. **Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.04 № 1875-IV**
3. **Энергосбережение в жилищном фонде: проблемы, практика и перспективы.** — М.: Дена, Фонд «Институт экономики города», 2004. — 108 с.
4. **Експрес-доповідь Державного комітету статистики України від 31.01.05 № 27**
5. **Кірюшин В. М.** Досвід та проблеми управління житловим фондом України: Матеріали Конгресу «Інституційні та технічні аспекти реформування житлово-комунального господарства — 2004». — 70 с.
6. **Пярна П., Колк К., Йадла А.** Настольная книга собственника квартиры. — Таллин: Eesti Eluasemefond, 1997. — 91 с.
7. **Державний Класифікатор продукції та послуг ДК016-97**, затверджений та введений в дію наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 30.12.97 № 822.

Отримано 31.03.05