

## УДК 353.5

Т. А. Мурзіна

аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

## РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЗМІНИ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ. ДОСВІД ШВЕЦІЇ

*У статті проведено аналіз системи управління на низовому рівні в Україні та європейських країнах на прикладі Швеції: Вивчено способи управління багатоквартирними будинками; проведено аналіз процесів ухвалення колективних рішень.*

**Ключові слова:** міське самоврядування, Швеція, спільна власність, співвласники багатоквартирного будинку, принцип ухвалення колективних рішень.

**Постановка проблеми.** Уже багато років в Україні на державному рівні та в експертному середовищі триває розроблення механізмів активізації розвитку об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (далі – ОСББ), які мають стати головним інструментом реалізації реформи у сфері житлово-комунального господарства, то є сенс проаналізувати наслідки реформування та систематизувати причини успіхів та невдач.

Прийнятий 09 листопада 2017 року Верховною Радою України Закон «Про житлово-комунальні послуги», направлений на регулювання відносин, що виникають у процесі надання та споживання житлово-комунальних послуг, так і не введено в дію. Упровадження цього Закону знову відтерміновано (хоча і зроблено це в останній момент). На це була низка як об'єктивних (неготовність суспільства), так і суб'єктивних (відсутність відповідних підзаконних актів) причин. Сам Закон, що має ввести низку новел, не є досконалим, але й зволікання з уведенням його в дію не вирішує питання реформування в комунальній сфері. Деякі ініціативи розробників цих законопроектів неоднозначно сприймаються експертами державних і громадських інституцій.

Оскільки останнім часом висловлюються не просто різні, а іноді й протилежні думки щодо цих питань, то вважаємо за необхідне висвітлити особливості право-

вого регулювання даних аспектів володіння та управління майном співвласників багатоквартирного будинку в законодавстві зарубіжних країн.

Приклади зарубіжного правового регулювання створення організацій співвласників будинків свідчать про ефективність деяких моделей, підтверджену багаторічним досвідом. У цьому разі важливим є не просто копіювання чужої моделі та перенесення її в реалії українського суспільства (що, як показала практика, є не тільки недоцільним, але й іноді небезпечним), а створення власної моделі реформування, яка б не просто була пристосована, але й відповідала потребам українського суспільства та обов'язково враховувала всі особливості (історичні та ментальні). Тільки за таких умов можливе ефективне проведення реформи та отримання позитивних результатів.

Світ навколо нас не є сталою формою. Змінюється все, тому суспільство не є винятком. Так сталося, що українське суспільство багато років перебувало майже в законсервованому стані. Після розпаду СРСР стало зрозуміло, що всі сфери життя потребують докорінних змін. Четверть століття реформ не пройшли дарма для української спільноти. Деякі зміни були вдалими, але деякі реформи показали, що, на жаль, виходу ще не знайдено.

Реформа місцевого самоврядування є однією з найважливіших та водночас найскладніша, оскільки стосується всіх сфер життя. Пошук шляхів та моделей не

припиняється, але наразі українське суспільство не завжди готове до сприйняття запропонованих урядом варіантів вирішення проблемних питань, що накопичилися за останні десятиліття.

Потреба в реформуванні місцевого самоврядування зумовлена такими причинами:

- забезпечення реального місцевого самоврядування на низовому рівні;
- забезпечення створення дієвих і самостійних територіальних громад;
- розвиток громадянського суспільства.

Сучасний рівень місцевого самоврядування в Україні дуже слабкий. Відсутність відповідних ресурсів для виконання завдань і повноважень, криза житлово-комунального господарства, жахливий стан систем інфраструктури, відсутність у більшості громад власних коштів ставлять під загрозу не тільки проведення будь-яких реформ (медичної, освітньої тощо), але й унеможливають розвиток країни загалом.

Аспектами вдосконалення існуючих механізмів управління на місцях займалися такі вчені: О. Амоші, С. Бандура, Є. Бойко, В. Бутов, С. Вовканич, Е. Остром та інші.

Майже всі сучасні проблеми суспільства (від вирішення питання глобального потепління, функціонування економіки конкретної країни і до вибору постачальника комунальних послуг в окремому багатоквартирному будинку) вимагають ухвалення колективних рішень.

Постає питання: чому одні країни досягли успіху в ухваленні таких спільних рішень і пішли далеко вперед, а інші залишились у минулому (а деякі й поза минулому) столітті. Чому для одних спільнот ухвалення колективного рішення та виконання його не є проблемою, проте сприймається членами спільноти як природній закон, а для інших спільнот навіть ухвалити таке рішення стає неможливим, не кажучи вже про його виконання.

Цілком очевидно, що існуюча наразі в Україні модель управління у сфері житлово-комунальних послуг (яка наразі є залишками радянської моделі, покладеної на ринкову економіку, яка, у свою чергу, також має багато специфічних вад та недоліків) не тільки втратила функціональ-

ність, але й деколи дуже близька до краху. Оскільки часу для пошуків вирішення проблеми вже майже не залишилося, тому що ресурс житлово-комунальної інфраструктури вичерпаний (яка успадкована від колишнього СРСР та є вкрай застарілою не тільки фізично, але морально), то досвід більш успішних країн є просто незамінним. У такому разі проаналізовано досвід Швеції з управління багатоквартирними будинками.

**Метою статті** є проведення теоретико-правового аналізу комплексу проблем, пов'язаних з управлінням спільною власністю в багатоквартирних будинках на прикладі такої європейської країни, як Швеція, а також (з урахуванням уже наявних теоретичних і практичних результатів) виявлення і аналіз особливостей діючих у досліджуваній державі моделей управління спільною власністю на низовому рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Останнім часом в Україні назріла проблема реформування такої важливої сфери існування суспільства, як житлово-комунальні послуги. Урядом країни та спеціалістами підготовлено та прийнято низку законодавчих актів, які направлені на впровадження ефективної моделі управління та забезпечення якісного функціонування цієї системи, але суспільство стикнулось із низкою проблем, які унеможливили остаточне введення в дію цих законів та гальмують процеси реформування.

10 червня 2018 року мав вступити в дію Закон України «Про житлово-комунальні послуги», який кардинально міняє відносини між надавачами та споживачами цих послуг, а також ставить крапку на існуванні житлово-експлуатаційних контор (далі – ЖЕКів). Насправді цей закон стосується кожного українця. На жаль, Кабінет Міністрів України так і не ухвалив жодного підзаконного акту. Така ж ситуація склалась із запровадженням пов'язаного Закону «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», прийнятого в червні 2017 року. Щоб уникнути колапсу в житлово-комунальному секторі, Верховна Рада прийняла окремий Закон, яким відтермінувала введення в дію Закону України «Про житлово-комунальні послуги», що насправді не вирішує проблеми.

Закон «Про житлово-комунальні послуги» регулює надання послуг з управління багатоквартирним будинком, постачання теплової енергії, гарячої води, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення та поводження з побутовими відходами, а також послуги з постачання та розподілу електричної енергії і природного газу споживачам у житлових, садибних, садових, дачних будинках.

Таким чином, якщо б вступив у дію новий Закон «Про житлово-комунальні послуги», то відразу в Україні б виникла патова ситуація: підприємства не можуть надавати житлово-комунальних послуг за нормами вже нечинного закону, а для надання послуг за новим законом урядом не створена відповідна нормативна база. Для реалізації норм Закону «Про комунальні послуги» необхідно розробити та ухвалити 34 нормативно-правових акти: 19 постанов уряду, 11 наказів Мінрегіонбуду, два накази Міненерговугілля, дві постанови Національної комісії, що здійснює регулювання в енергетиці та житлово-комунальному секторі (далі – НКРЕКП).

Проте станом на початок червня 2018 року жоден із цих документів не прийнятий, тоді як на виконання цих підзаконних актів органи місцевого самоврядування та надавачі послуг повинні ще розробити та прийняти низку своїх документів, що також займе певний час.

Перенесення в часі закону про житлово-комунальні послуги не потребує додаткових витрат із державного або місцевих бюджетів. А от впровадження норм Закону «Про комерційний облік» потребує колосальних ресурсів.

Оскільки парламент ухвалював закони «Про житлово-комунальні послуги», «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», «Про Фонд енергоефективності» задля створення цілісної системи енергоефективності житла, то й це питання залишається відкритим.

Головна проблема із запровадженням Закону «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» – забезпечення стовідсоткового оснащення будівель вузлами комерційного обліку. Терміни передбачені в цьому Законі виявилися нерéalними.

Фактичний рівень оснащення будівель лічильниками низький. За даними Мінрегіонбуду, на початок 2018 року облік теплової енергії налагоджений у 79,9% будівель, холодної води – 26,7%, гарячої води – 14,8%.

Оснащення лічильниками мають здійснювати оператори інженерних мереж – комунальні підприємства, але у них немає коштів, зате є величезні борги споживачів за надані послуги. Але за недотримання термінів Закон передбачає штрафні санкції.

Місцеві бюджети передбачили фінансування оснащення лічильниками лише на 8%. Держава також не передбачила підтримки підприємствам для виконання вимог Закону «Про комерційний облік». Ураховуючи збитковість підприємств тепло- та водопостачання, банківська сфера з пересторогою ставиться до кредитування таких заходів. Коло замкнулося.

Наразі єдиним можливим виходом із ситуації, але не вирішенням проблеми, що склалась, стало відтермінування ще на один рік введення в дію цього Закону.

Споживачі зможуть самостійно вибрати постачальника комунальних послуг. Закон передбачає порядок укладання споживачами договорів на отримання всього комплексу житлово-комунальних послуг: на послуги управління, водопостачання, поводження з відходами, газопостачання, електропостачання.

Цю норму впровадили, щоб прибрати з ринку монополію. Та поки незрозуміло, як саме цю ідею реалізуватимуть. Де-юре можна вибрати будь-кого, але де-факто вдасться вибрати лише управителя, тобто компанію, яка виконуватиме функції ЖЕКів.

Закон передбачає чотири моделі договорних відносин між споживачами та виконавцями комунальних послуг:

- індивідуальний договір квартири (облік наданих послуг на вході в будинок та на вході у квартиру);

- індивідуальний договір будинку (облік наданих послуг лише на вході в будинок);

- колективний договір (укладається управителем або іншою уповноваженою особою (зокрема ОСББ) від імені та за дорученням співвласників);

- колективний споживач (може виступати юридична особа, що об'єднує індивідуальних споживачів (ОСББ, ЖБК).

Закон «Про житлово-комунальні послуги» зобов'язує українців користуватися комунальними благами на основі договорів із постачальниками комунальних послуг. Будинки, що не створили ОСББ й досі обслуговуються ЖЕКами, будуть виставлені на конкурс, де їм призначать управителя. Ціна послуги з управління будинком не регулюється на державному рівні, а вартість послуг визначається за домовленістю сторін. А от тарифи на комунальні послуги встановлюватимуть місцеві органи влади або уповноважені державні органи.

Органи місцевого самоврядування також позбавлені можливості впливу на управляючі компанії. Таким чином, люди залишаються сам на сам з управителем та вкрай заплутаним законодавством, у якому іноді дуже складно розібратись навіть кваліфікованим спеціалістам.

**Багатоквартирні будинки як спільна власність. Досвід Швеції.** Швеція має довгу історію кооперативного підприємства, зокрема у сфері житла. «Кооператив» означає економічне підприємство, яке діє на основі спільних дій та самопомоги, слугуючи альтернативою публічному чи приватному підприємству з принципами відкритого членства, демократичного управління та кооперативної командної роботи, а також обмеженою рентабельністю інвестицій [6]. Житлові кооперативи виникли в 1920-х роках за ініціативою місцевих організацій орендарів і з того часу різко розширилися. На практиці житлові кооперативи надають мешканцям житло на умовах оренди, яка називається «права на житло», яка дає право членам користуватись помешканням на необмежений строк (відповідно до правил, установлених у статуті житлового кооперативу), а також надання демократичної частки в управлінні житловим кооперативом [7].

Члени кооперативу беруть участь у фінансуванні як шляхом сплати основного гонорару або авансового платежу, що фінансуються за допомогою іпотечних кредитів, так і сплачуючи щорічну плату, що покриває частку в оплаті кредиту та операційних витратах кооперативу. Коли чле-

ни вирішують переїхати, то вони можуть продати свій кооперативний лізинг за ринковою ціною.

Кооперативне житло становить приблизно 23% житлового фонду нації, і становить основну частину нового багатопверхового будівництва. Цей тип володіння має такі ж податкові пільги, які надаються домашнім господарствам, зайнятим власниками.

У Швеції вирішено одне з головних питань, яке, на жаль, залишилось поза увагою українських законодавців, що у землі є хазяїн. Тут неможливо купити квартиру та не стати власником частки в об'єднанні співвласників житла. Або земля, де розташований багатоквартирний будинок, у власності компанії, тоді квартиру в цій компанії можна винаймати, але не володіти нею, або земля перебуває у власності об'єднання співвласників житла, тоді особа, що купує квартиру у власність, неодмінно стає власником частки в цьому об'єднанні.

Таким чином, у Швеції придбати квартиру як окрему річ неможливо, адже на додаток особа отримує відповідальність за власну долю в об'єднанні.

У такому об'єднанні співвласників неможливо саботувати загальний ремонт, заміну комунікацій тощо (на відміну від ситуації, яка зараз в Україні). Члени об'єднання відповідають за все, що стосується нерухомого майна: від прибирання снігу, будівництва, до паркування автомобілів. На об'єднання співвласників покладається відповідальність за пошук підрядних організацій, отримання дозволів на будівництво та фінансування всіх цих витрат.

За своєю сутністю об'єднання співвласників багатоквартирного будинку – це низова одиниця місцевого самоврядування зі своєю економікою та статутом. Від того, наскільки успішно співвласники будуть керувати своїм спільним майном, залежить не тільки стабільність, але й майбутнє.

У статуті такого об'єднання визначаються всі основні положення співіснування його членів, права та обов'язки, процедури ухвалення колективних рішень, умови прийняття та виключення з об'єднання. Невиконання положень статуту неможливе.

Для того, аби стати власником квартири в такому об'єднанні, необхідно отримати

мати позитивне рішення його членів, які можуть дати дозвіл на прийняття до об'єднання, а можуть і не дати такого дозволу. Тобто будь-якій особі може бути відмовлено в продажу квартири, тому що колектив співвласників не підтримав цю кандидатуру. І навіть будь-яку особу може бути виключено з об'єднання співвласників та тим самим примушено особу продати квартиру в цьому будинку.

Як і в будь-якого іншого підприємства, в об'єднання співвласників багатоквартирного будинку є власні доходи та видатки, кредитні кошти, списання та ризики.

Ось приклад можливих доходів такого об'єднання:

- щомісячні членські внески;
- доходи від надання в оренду комерційної нерухомості на території об'єднання;
- доходи від надання в оренду місць для паркування;
- відсоток від штрафів за паркування на території об'єднання всупереч правилам;
- доходи від продажу надлишкових комунальних послуг іншим об'єднанням;
- банківські кредити;
- прибуток від цінних паперів та інших фондів тощо.

А ось приклад можливих видатків:

- купівля води, електрики, опалення, доступу до каналізації;
- вивезення відходів, сміття;
- прибирання території;
- технічне обслуговування будівель та споруд;
- ремонти;
- списання майна;
- проценти за кредитами;
- страхування майна та ризиків;
- оренда зелі, якщо вона не є у власності об'єднання;
- податки (будь-який прибуток об'єднання, що не пов'язаний із нерухомістю та її орендою оподатковується) тощо.

Усе це тягне за собою багато ризиків: починаючи з підняття ставок на оренду землі, до банкрутства підрядних організацій.

Якщо об'єднання співвласників уклало договір із підрядною організацією на ремонт будівлі, а остання збанкрутувала, то розраховуватись за кредитом (якщо для

виконання робіт було отримано кредит) буде об'єднання, зокрема його члени, яке й отримувало на ці цілі кредит. Адміністрація комуни в цих випадках не втручається, а вся відповідальність цілком і повністю покладається на членів цього об'єднання.

Таким чином, у Швеції, перед тим як придбати квартиру у власність, необхідно ретельно вивчити річний звіт об'єднання співвласників цього багатоквартирного будинку та оцінити переваги, недоліки та ризики. Оскільки наслідками такого договору купівлі-продажу будуть не тільки права на частину земельної ділянки та частину майна будинку, але й доля фінансових зобов'язань, якщо в об'єднання є борги, то майбутній власник квартири ще й стане боржником.

Ураховуючи останнє, є також ризик банкрутства такого об'єднання. Об'єднання співвласників, яке не може розрахуватись за власними боргами, оголошує про банкрутство. Якщо проблему неможливо вирішити збільшенням щомісячних внесків, то земля та майно продаються, а мешканці мають вирішувати власні проблеми самостійно або їх чекає соціальне житло.

Також слід зазначити, що такі ситуації трапляються дуже рідко, оскільки шведи дуже ретельно та дбайливо ставляться до всіх питань, пов'язаних із нерухомістю.

**Висновки і пропозиції.** Проаналізувавши сучасний стан управління спільною власністю на рівні багатоквартирних будинків в Україні та Швеції, дослідивши останні висновки європейських експертів, можемо стверджувати, що організація місцевого самоврядування на низовому рівні (рівні багатоквартирних будинків у Швеції) є дуже корисним досвідом для України. Але також слід зауважити, що точно скопіювати шведську модель для України не вдасться, але й не потрібно. Є норми, які мають бути впроваджені в українському суспільстві, але є й такі, впровадження яких буде мати непередбачувані або негативні наслідки.

По-перше, слід терміново на законодавчому рівні вирішити питання правового регулювання режиму земель багатоквартирних будинків. Оскільки невирішеність цього питання унеможливує визначення меж земельних ділянок для обслуговуван-

ня таких будинків, необхідно розробити процедуру передання прибудинкових територій об'єднанням.

Досвід створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків у Швеції свідчить про автоматичне членство в об'єднанні всіх власників квартир у такому будинку. В українському суспільстві спостерігається негативна реакція мешканців таких будинків щодо цього питання, що спричинена ризиком можливих зловживань із боку керівництва такого об'єднання, недовіри людей до нововведень та відсутності просвітницької діяльності з боку держави.

Запровадження порядку голосування співвласників, за яким кількість голосів залежить від загальної площі всіх квартир та нежитлових приміщень, відрізняється від юридичної конструкції, яка застосовується у законодавстві багатьох зарубіжних країн: можливість власника приміщення впливати на ухвалення рішень щодо використання спільного майна залежить лише від його частки у праві спільної власності. Певно, застосування принципу участі власників у вирішенні питань утримання та використання спільного майна будинку пропорційно до часток у спільній власності було б більш доцільним.

Просвітницька діяльність із метою популяризації створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (як найбільш ефективного способу управління майном) має враховувати й такі ризики функціонування подібних об'єднань, як конфлікти інтересів організацій та мешканців будинку. Зарубіжний досвід створення асоціацій співвласників свідчить про перетворення самоврядних демократичних інституцій в інструменти ринку, за допомогою яких збільшується інвестиційна привабливість цього будинку як об'єкта нерухомості. Дуже часто досягнення цієї мети відбувається шляхом неприпустимого регулювання приватного життя людини.

Таким чином, підходи до вирішення цих складних питань мають бути виваженими та такими, які, спираючись на зарубіжний досвід, будуть враховувати не тільки вітчизняні реалії, але й менталітет українського суспільства.

#### Список використаної літератури:

1. Бабак А.В., Романюк О.П. Ефективне регулювання цін природних монополістів (Теорія та практика міжнародного досвіду). Аспекти тарифної реформи. 2003. Вип. 1. С. 1–9.
2. Витрищук К.О. Сучасні тенденції регіональної політики розвитку житлово-комунального господарства України в контексті досвіду Польщі та Балтійських держав. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. 2010. Випуск № 7. URL: <http://ua.z-pdf.ru/7tehnicheskie/879600-1-aktualni-problemi-rozvitku-ekonomiki-regionu-vipusk-udk-33212-bbk-723-4-ukr-vitrischuk-cuchasni-tendencii-regionalno.php>.
3. Деміхов О.І., Лук'янихін В.О., Теліженко О.М. Світовий досвід державного регулювання механізмів розвитку житлово-комунального господарства. Аспекти публічного управління. 2015. № 11–12 (25–26). С. 109–117.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікована від 15.07.1997 р., № 452/97BP. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
5. Місцеве самоврядування в зарубіжних країнах: навч. посібник для студентів БНЗ, які навчаються за спеціальністю «Юриспруденція» / А.С. Прудніков, Л.А. Ларіна, М.В. Максютін та ін.; під ред. А.С. Пруднікова. Москва: ЮНІТ1-ДАНА: ік о н і право, 2007. 271 с.
6. Luyendijk, Rudi, and Mark Nowak. "Supplemental Data# 1 A Review of Programs Embracing a Whole-House or Systems Approach for Housing," 2004. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.120.4399&rep=rep1&type=pdf>.
7. Milne, Richard. "Sweden Immigration: Don't Look Back." Financial Times, October 5, 2015. <https://www.ft.com/content/a8573532-65bf-11e5-97e9-7f0bf5e7177b>.
8. Soaitaa Adriana Mihaela. Supported Housing in Britain and Sweden. Housing, Theory and Society. 2016. Vol. 33. Issue 3. Pp. 377-379. DOI: 10.1080/14036096.2016.1145134.
9. Swedish Association of Public Housing Companies. "SABO and Public Housing in Sweden." Accessed September 26, 2017. [http://www.sabo.se/om\\_sabo/english/Documents/SABO%20and%20Public%20Housing%20in%20Sweden.pdf](http://www.sabo.se/om_sabo/english/Documents/SABO%20and%20Public%20Housing%20in%20Sweden.pdf).
10. The Swedish Institute. The\_Cooperative\_Movement\_in\_Sweden.Pdf," n.d

**Законодавчі акти:**

1. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 9 листопада 2017 р. № 2189-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2189-19/print>.
2. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29 листопада 2001 року N 2866-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>
3. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку Верховна Рада України; Закон від 14.05.2015 № 417-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/417-19>
4. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг
5. Верховна Рада України; Закон від 09.07.2010 № 2479-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>

**Мурзина Т. А. Реформа местного самоуправления и изменения в сфере жилищно-коммунальных услуг в Украине. Опыт Швеции**

*В статье проведён анализ системы управления на низовом уровне в Украине и европейских странах на примере Швеции: изучены способы управления многоквартирными домами, проведён анализ процессов принятия коллективных решений.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, Швеция, совместная собственность, сосособственники многоквартирного дома, принцип принятия коллективных решений.*

**Murzina T. The reform of the local self-government and changes in the sphere of housing and communal services in Ukraine. Experience of Sweden**

*The article analyzes the management system at the grass-roots level in Ukraine and European countries on the example of Sweden: methods of management of multi-apartment buildings have been studied, the processes of making the collective decisions have been analyzed.*

**Key words:** *local self-government, Sweden, joint property, co-owners of a multi-apartment building, principle of collective decision-making.*