

Перегуда Є.В., Місержи С.Д.

«Комунальна революція»: деякі параметри громадянської участі

УДК 328.182: 699.86+69.059

Перегуда Є.В.,
доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри політичних наук
Київського національного університету
будівництва і архітектури

Місержи С.Д.,
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри філософії та соціології
Національного медичного університету
імені О.О. Богомольця

Дослідження політики у сфері житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ), на нашу думку, має значну перспективу. Соціопитування свідчать про те, що для багатьох українців ситуація в сім'ї, в місці мешкання є одним з найбільш визначальних чинників світосприйняття. Багато респондентів у переліку причин можливої участі в акціях протесту першість віддають проблемам тепло-, енерго-, водопостачання тощо. Тому стан ЖКГ є суттєвим чинником політико-психологічного клімату в суспільстві. Водночас співучасть громадян в управлінні будинками важлива з точки зору політичної соціалізації, є школою самоврядування та співробітництва – фундаменту демократії.

Крім того, стан ЖКГ давно перетворився на чинник національної безпеки. Занедбана інфраструктура призводить до значних втрат енергоресурсів (за даними Міністерства регіонального розвитку (далі – Мінрегіон), будівництва та ЖКГ, втрати теплоенергії в мережах житлового сектору становлять близько 3 млрд. доларів США щорічно), а тому є однією з ключових причин низької енергоефективності суспільства.

Низькій енергоефективності сприяє й низький рівень тарифів в Україні. Так, тариф на централізоване опалення становить 24,1 євро/Гкал, тоді як у Польщі – 55,6, Естонії – 77,8, Литві – 96,3 євро, на газопостачання – 0,281 євро/куб. м, але у Литві – 0,443, Польщі – 0,525 [1, с. 37–38]. Це лягає важким тягарем на бюджети. У 2015 р. субсидії на житлово-комунальні послуги склали 18 млрд. грн., або 3,1% держбюджету. У 2016 р. вони закладені вже на рівні 35 млрд. грн., або 5,1%, а у 2017 р. збереження діючих тарифів можуть сягнути 80 млрд. (10,2%) [1, с. 11].

Реформування житлово-комунального господарства, підвищення його енергоефективності – важливий чинник формування демократії та національної безпеки. Законодавство передбачає революційні перетворення у сфері управління багатоквартирними будинками. Досліджені основні групи інтересів у цій сфері, проаналізовано громадську консолідацію споживачів житлово-комунальних послуг та суб'єктів управління будинками, розроблені рекомендації.

Ключові слова: громадянське суспільство, житлово-комунальне господарство, енергоефективність, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, компанії з управління житлом.

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства, повышение его энергоэффективности – важный фактор формирования демократии и национальной безопасности. Законодательство предусматривает революционные преобразования в сфере управления многоквартирными

ми домами. Исследованы основные группы интересов в этой сфере, проанализирована общественная консолидация потребителей жилищно-коммунальных услуг и субъектов управления домами, разработаны рекомендации.

Ключевые слова: гражданское общество, жилищно-коммунальное хозяйство, энергоэффективность, объединения совладельцев многоквартирных домов, компании по управлению жильем.

The reforming of housing and communal services, increase its energy efficiency are the important factor in the formation of democracy and the national security. The legislation provides for a revolutionary transformation in the management of apartment buildings. The basic interest groups in this area are researched, the social consolidation of consumers of utility services and buildings management subjects, the recommendations developed.

Key words: civil society, public utilities, energy, combining condominiums, housing management companies.

Водночас житлофонд є й найперспективнішим щодо енергозбереження. Так, потенціал скорочення газоспоживання в Україні за умов термомодернізації оцінюється в 11,4 млрд. м³, з них за рахунок санації житла – 7,3 млрд. [1, с. 7].

Тому цілком зрозуміло, що влада, особливо за умов конфлікту з Росією, вважає підвищення енергоефективності, реформу ЖКГ одним із напрямів своєї діяльності. Найвагомим документом, що здатен вплинути на ситуацію у цій сфері, є ухвалений у травні 2015 р. закон [2], згідно з яким до 1 липня 2016 р. мешканці багатоквартирних будинків мають створити об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ) та визначитись з тим, будуть вони управляти будинками самотужки або укладуть угоду з певною компанією з управління житлом. Якщо вони цього не зроблять, то місцева влада сама призначить будинку управителя.

Цей закон здатен суттєво змінити ситуацію у ЖКГ. Але він несе й низку загроз. Те, яка перспектива буде реалізована, значною мірою залежить від взаємодії соціальних груп, їх політичних представників. Зокрема, це залежить від спрямованості та активності дій громадянського суспільства. Метою статті є аналіз суб'єктів політики реформування ЖКГ, стану та перспектив громадянської активності щодо такого реформування.

Теоретичний фундамент аналізу відносин у політиці щодо ЖКГ склали теорії груп інтересів, громадянського суспільства тощо. Згідно з А. Бенті, функціями цих груп є артикуляція групових інтересів, мобілізація громадян на їх досягнення, налагодження комунікації

тощо. Різноманітні концепції громадянського суспільства відносять до його ознак спонтанну взаємодію індивідів за посередництва добровільних асоціацій, захист від прямого втручання держави, роль цінностей у діяльності його суб'єктів [3]. Але, на нашу думку, з часів виникнення у Новий час класичних теорій громадянського суспільства в суспільстві сталися значні зміни. Держава нині є не феодальним абсолютизмом, що протистоїть новим соціальним групам, а ареною боротьби цих груп, які прагнуть контролювати її сегменти та використовувати державні ресурси у власних інтересах. Сучасні можливості комунікаційних технологій змушують поставити під сумнів й тези про спонтанність взаємодії та добровільність асоціацій. Останні конструюються та стають інструментами еліт, як і цінності, якими вони керуються.

Тому ще однією теоретичною складовою цього дослідження є неоінституціоналістський підхід, зокрема неоінституціоналізм раціонального вибору. Неоінституціоналізм в цілому визначає інституції як норми, правила, які створюють рамки діяльності індивідів. Але, поставши на перетині старого інституціоналізму та біхевіоралізму, він має низку напрямів. Згідно з одними інституції є чинниками реалізації інтересів акторів, але прихильники інших стверджують, що інститути ці інтереси й визначають. Отже, намагаючись змінити інституційні засади, ми можемо спробувати вплинути на палітру соціальних інтересів та пошук інструментів їх задоволення. Джерелом важливості неоінституціоналізму при вивченні обраної теми є те, що реформування ЖКГ, підвищення енергоефективності житла полягає не лише в утепленні вікон у квартирах, але насамперед в управлінні спільним господарством (комунікації, прибудинкова територія, під'їзди, ліфти тощо). Тобто це сукупність колективних дій.

У 2014 р. житлофонд України включав 6,5 млн. індивідуальних та 255 тис. багатоквартирних будинків [4] (нині ця цифра зменшена до 240 тис.). Термомодернізації потребують 80–90% будинків, насамперед – 18 140 будинків 1971–1980 рр. забудови (13,2 тис. на 5 поверхів, 4,2 тис. – на 9 та 730 – на 16), потім – 22 270 будинків 1981–1990 рр. на 134,5 млн. кв. м (відповідно 11,1 тис., 8,5 тис., 2,2 тис. та 450 будинків понад 16 поверхів) [5]. За даними Мінрегіону, потреба у витратах на термомодернізацію індивідуальних будинків складає \$28 млрд., багатоквартирних – \$17 млрд. [1, с. 8].

Очевидно, що Україні годі розраховувати на зовнішню допомогу у відповідному обсязі. З середини квітня за фінансування Європейського банку реконструкції та розвитку діє перший масштабний проєкт у цій сфері загальною вартістю 75 млн. євро [6]. Німеччина раніше анонсувала виділення 25 млн. євро для Фонду енергозбереження України [7], створення якого планується. Зрозуміло, що ці суми покривають мізерну частину потреб. Те саме стосується й державних асигнувань. Головною держпрограмою у сфері

енергозбереження є програма «теплих» кредитів. У поточному році уряд виділив за цією програмою 893,9 млн. грн. [8], які, за його розрахунками, дадуть змогу залучити банківських кредитів на 2,5 млрд. грн. [9], а взагалі з початку дії програми у 2014 р. й до початку березня «теплих» кредитів було видано на 1 287,3 млн. грн. Це велика сума, але вона, як бачимо, не критична. Тому «теплі» кредити є скоріше індикатором стратегії, політичного курсу на енергоефективність, а також допомогою виробникам та реалізаторам відповідних матеріалів, але для житлового сектора вона не здатна радикально змінити ситуацію.

Тому для реалізації політики енергоефективності у житловому секторі необхідні інституційні реформи, стимулювання такого суспільного гравця, який би взяв на себе, зокрема в перспективі, основний тягар просування заходів енергоефективності. Роль громадянського суспільства буде полягати не лише у сприянні політичному курсу, а й, керуючись формулою політичної системи за Д. Істоном, у висуванні вимог до влади, розробці та просуванні проєктів рішень.

Політика у сфері ЖКГ налічує певні групи впливових акторів. Перша – це пострадянська бюрократія ЖКГ, яка в цілому не зацікавлена у реформуванні ЖКГ і, навпаки, зацікавлена у збереженні його формальної збитковості, інвестиційної непривабливості, що дає їй змогу отримувати адміністративну ренту (як зауважував голова Держкомітету ЖКГ у 2004 р., близько 30% витрат на ЖКГ проходить під назвою «інші витрати», які далеко не кожен може пояснити). Але, як свідчить попередній аналіз, цей шлях є тупиковим, він неминуче веде до загострення економічних, технічних та інших проблем ЖКГ, які в перспективі можуть стати джерелом соціальних потрясінь. Певну пробою у цій стратегії вже робить система управління новозбудованими будинками. Але їх частка в системі багатоквартирних будинків ще незначна (менше 15–20%), тому вони поки не здатні суттєво вплинути на рівень загроз у сфері ЖКГ.

Друга група – постачальники комунальних послуг (енерго-, водо-, тепло-, газопостачання), які є монополістами у своїх сферах. Вони також не зацікавлені у реформуванні ЖКГ, зокрема підвищенні енергоефективності житлового сектора, оскільки це здатне знизити рівень споживання їх послуг та, відповідно, прибутки, а також залежність населення від постачальників. Крім того, останні не впевнені, що в умовах реформування одразу постане платоспроможний суб'єкт – споживач, з яким монополісти могли б мати справу без загроз недоплати за послуги, які вони надають.

Третя група – місцева влада. Вона, безумовно, зацікавлена у реформуванні, оскільки це приведе до покращення політико-психологічного клімату, підвищення довіри населення до влади, зниження залежності місцевих органів влади від монополістів-постачальників, зниження тиску на місцеві бюджети. Але особливості дій влади у цьому напрямі визначаються

й певними іншими особливостями. З одного боку, часто постачальники мають вплив на представників політичних сил у місцевих органах влади та прагнуть проводити свої інтереси через них. З іншого боку, система управління ЖКГ у багатьох населених пунктах – важливий канал впливу місцевої влади на мешканців. Тому на певному етапі їм може бути вигідно використовувати цей неефективний інститут. Крім того, місцева влада може бути пов'язана з деякими бізнес-групами, які у ситуації з реформування бачать не суспільний, а насамперед корпоративний інтерес, а саме отримання прибутків. Результатом дії останніх чинників є те, що у січні 2016 р. в Україні діяли лише 18 обласних програм (з 24), 32 районні програми (з 473) та 31 міська програма здешевлення енергоефективних кредитів [10].

Четверту групу уособлюють споживачі житлово-комунальних послуг, а саме мешканці будинків. Вони найбільш зацікавлені у реформуванні, оскільки це веде до зростання їх впливу на функціонування будинкового господарства, до зменшення плати за житлово-комунальні послуги, подовження терміну функціонування будинків тощо. Але в цьому контексті є проблема, пов'язана як з культурою українців, так і з приватністю сучасного життя. Свої рішення мешканці можуть приймати на різноманітних зібраннях, але організаційною основою їх колективних дій є ОСББ, які виступають власниками, зокрема, того майна, яке не може знаходитися у приватній власності (прибудинкові території, під'їзди тощо).

Основа створення ОСББ була закладена ще у 1990-х рр., під час приватизації житла. Пізніше поняття ОСББ було введено до законодавства щодо ЖКГ. Але ситуація у цій сфері ще далека від оптимальної. Якщо частка приватного житла у багатоквартирних будинках складає 93,7%, то ОСББ створені в абсолютній меншості будинків. До речі, дані розрізняються. За одними даними Мінрегіону, в Україні діє 16,9 тис. ОСББ [4], а всього в Україні 240–250 тис. багатоквартирних будинків, за іншими – у 15–20% будинків. Причиною розходжень може бути методологія підрахунків. Зокрема, у першому випадку як одне може враховуватись ОСББ, яке включає водночас кілька будинків, наприклад, новозбудованих. Найбільше ОСББ створено у Донецькій (2 897), Львівській (1 116), Дніпропетровській (1 087), найменше – у Житомирській (224), Закарпатській (258), Чернівецькій (301) областях.

Причини пасивності мешканців щодо створення ОСББ можуть бути пов'язані як з особливостями культури українців та приватністю сучасного родинного життя (за даними мережі «Опора», близько 45% мешканців багатоквартирних будинків не відчують себе співвласниками [11], а за даними Мінрегіону, 64% респондентів називають причиною гальмування створення ОСББ нестачу ініціативних мешканців), так і з деякими інституційними особливостями. Зокрема, 61% респондентів причиною повільного створення ОСББ називають недосконалість правової бази,

31% – перепони, які чинить місцева влада. Ще 50% причиною називають недостатню обізнаність мешканців щодо ініціатив зі створення ОСББ. Останні дві причини можуть вказувати на свідомі дії влади або недостатність її дій зі стимулювання громадянського суспільства у житловому секторі. Але недостатня обізнаність може бути й ознакою недостатніх дій громадянського суспільства. Зрештою все це відображається на структурі отримувачів «теплих» кредитів. У грудні 2015 р. зі 123 млн. грн. виданих кредитів аж 116 млн. припали на кредити фізичним особам [12].

П'яту групу складають управителі будинків. Ними можуть бути самі ОСББ, але частіше це компанії з управління житлом. В Україні нині є понад 500 таких компаній. Їх зацікавленість у реформуванні полягає в тому, що, по-перше, розвиток ЖКГ обов'язково веде до професіоналізації управління житлом, а отже, підвищує попит на послуги цих компаній, по-друге, управління модернізованим житлом набагато вигідніше, створює менше труднощів та зменшує ступінь залежності управителів від монополістів-постачальників.

Компанії з управління є суб'єктами господарювання, але вони зацікавлені у нормативно-правовому регулюванні реформ, тому їх колективні дії виявляються у взаємодії з парламентом, органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, партіями. Не дивно, що процеси суспільної консолідації йдуть у цій соціальній групі активніше, ніж серед споживачів послуг. Найбільшою громадською організацією управителів нині є Асоціація управителів житла (далі – Асоціація). Вона здійснює діяльність за такими напрямками: сприяння підвищенню якості управління, реформування ЖКГ, створення комунікативної платформи для управителів, представництво компаній в органах влади тощо. Асоціація уклала меморандум про співпрацю з Держагентством з енергоефективності та енергозбереження, її представник є секретарем Громадської ради при Мінрегіоні. Значне місце посідає також інформаційна (наприклад, проведення конференцій в регіонах), та навчальна діяльність. Асоціація та Фонд розвитку та інновацій ЖКГ створили Інститут муніципального менеджменту з метою підвищення кваліфікації членів правлінь ОСББ, управителів. Діють також й деякі регіональні асоціації, наприклад, Львівська асоціація власників житла та управителів житловою нерухомістю.

Але ступінь громадської консолідації на ринку послуг з управління житла не є задовільним. За функціонування понад 500 компаній членами Асоціації є понад 50. На нашу думку, недостатньо ефективно здійснюється й реалізація інформаційної функції. Багато управителів просто не знають про її існування. Недостатньо активна Асоціація щодо співпраці зі ЗМІ, вибір яких виглядає дещо випадковим. Наприклад, Асоціація співпрацює лише з трьома місцевими телеканалами, в той же час з одним з телеканалів суто політичної спрямованості, що навряд чи

доцільно через розбіжності аудиторій. Очевидно, й на громадянське суспільство лягає частина вини за те, що мешканці будинків та ОСББ недостатньо обізнані з практикою «теплих» кредитів.

Більше того, найближчим часом громадянське суспільство зіштовхнеться з низкою нових викликів. Діючих компаній з управління, їх матеріально-технічних ресурсів не вистачить для реалізації згаданого положення закону про повсюдність з 1 липня компаній з управління будинками (нагадаємо, 500 компаній та 240 тис. будинків). На думку експертів, єдиним можливим виходом може стати перетворення на керуючі компанії діючих ЖЕКів (4,5 тис. структур). Крім того, наявна інформація, що у багатьох містах останнім часом виникають нові компанії, яких, на думку експертів, призначатимуть управителями та які пов'язані з функціонерами мерій. Одномоментне входження на ринок такої кількості нових структур знизить рівень громадської консолідації (який і сьогодні невисокий). Більше того, в обох випадках ми матимемо справу фактично з приватизацією створених повноважень, які, м'яко кажучи, далеко не завжди супроводжуватимуться достатніми матеріально-технічними, фінансовими ресурсами, досвідом, знаннями. Цьому сприятимуть й деякі інші особливості закону, зокрема визначення ціни послуг (а не їх якості) як найсуттєвішої складової договору про управління. Не вистачить й ресурсів Інституту муніципального менеджменту, академій ЖКГ або муніципального управління для компенсування дефіциту знань нових управителів. Зниження рівня громадської консолідації серед управителів може призвести до низки негативних наслідків, зокрема й у сфері правової регламентації, а саме в процесі прийняття Закону «Про житлово-комунальні послуги», проект якого знаходиться на розгляді Верховної Ради України.

Підсумовуючи вищесказане, можна зробити висновки, що повільна консолідація громадянського суспільства у сфері ЖКГ, викликана низкою об'єктивних та суб'єктивних причин на фоні домінування соціальних груп, не зацікавлених у реформуванні ЖКГ, тривалий час гальмувала таке реформування. За цих умов адміністративно-командне впровадження системи ОСББ та управителів житла має дійсно революційний характер, здатне створити передумови для громадської консолідації та реалізації реформ. Але, враховуючи низький ступінь готовності суспільства до таких революційних перетворень, як мінімум на першому етапі варто очікувати певного зниження громадської консолідації, в усякому разі в секторі управління житлом, та домінування елітних груп, їх спроб нав'язати свої правила гри та своїх агентів. Очевидно, якнайшвидше подолання перших негативних наслідків перетворень залежатиме від реалізації низки заходів (впровадження сертифікації фахівців з управління будинків, розробка механізмів формування

кваліфікаційних комісій, регламентації саморегулювальних організацій у сфері управління тощо).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Проект Концепції Фонду Енергоефективності : Розроблено Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – К., 2016. – 90 с.
2. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку : Закон України від 14 травня 2015 р. № 417-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 29. – Ст. 262.
3. Сенюшкіна Т. Громадянське суспільство / Т. Сенюшкіна // Політична енциклопедія / [редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін.] – К. : Парламентське видавництво, 2012. – С. 160–161.
4. Ефективне управління багатоквартирними будинками // Департамент систем життєзабезпечення та житлової політики Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jkg-ukraine.com.ua/efektivne-upravlinnya-bagatokvartirnimi-budinkami.html>.
5. В Україні близько 90% багатопверхівок потребують термомодернізації // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248889563&cat_id=244277212.
6. Україне виделят €75 миллионів на енергоефективність // Агентство «Кореспондент.нет» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://korrespondent.net/ukraine/3664711-ukrayne-vydeliat-75-myllyonov-na-enerhoeffektyvnost>.
7. Зубко Г. Створення Фонду Енергоефективності дозволить Україні отримати енергетичну незалежність від імпорту газу / Г. Зубко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248909694&cat_id=244276429.
8. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 1 березня 2010 р. № 243 і від 17 жовтня 2011 р. № 1056 : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2016 р. № 63 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/63-2016-p>.
9. Поширення програми «теплих» кредитів у кожному регіоні – одне з пріоритетних завдань при підготовці до наступного опалювального сезону // Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248978591&cat_id=244277212.
10. Держенергоефективності продовжує активно залучати місцеву владу до здешевлення «теплих» кредитів // Державне Агентство з енергоефективності та енергозбереження України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sae.gov.ua/uk/news/1000>.
11. Держпідтримка ОСББ до впровадження енергоефективних заходів: досягнення та перспективи / Пост-реліз ГК «Опора» від 22 березня 2016 р.
12. Компенсація по енергоефективним кредитам в декабрі 2015 г. составила 123 млн грн – Госенергоефективності // Интерфакс-Украина. Лента «Экономические новости». – 2016. – 14 марта.