



Поточний стан управління багатоквартирними будинками в Україні

Аналітичний звіт

ЗА ПІДТРИМКИ



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Швейцарська Конфедерація



IFC

**International
Finance Corporation**
WORLD BANK GROUP

Creating Markets, Creating Opportunities

ПРАВОВЕ ЗАСТЕРЕЖЕННЯ

© Міжнародна фінансова корпорація 2020. Всі права захищено.

2121 Pennsylvania Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20433 Internet: www.ifc.org

Зміст цього звіту захищений авторським правом. Відтворення та/або передача частин або всього тексту цього звіту без дозволу може становити порушення застосовного права. IFC та Швейцарська Конфедерація не гарантують точність, надійність чи повноту змісту тексту, включеного в цей звіт, а також описаних у ньому висновків та суджень, а також не несуть жодної відповідальності за будь-які упущення або помилки (зокрема, серед іншого, друкарські помилки та технічні помилки), які стосуються змісту в цілому чи довіри до нього.

IFC, член Групи Світового банку, створює можливості для подолання бідності та поліпшення життя людей. Ми сприяємо сталому економічному зростанню країн, що розвиваються, підтримуючи розвиток приватного сектору, мобілізуючи приватний капітал, а також надаючи компаніям та урядам консультаційні послуги та послуги з управління ризиками.

Звіт підготовлено IFC в межах роботи її проєкту технічної допомоги «Енергоефективність в житловому секторі України», який реалізується за підтримки Швейцарії. Ціллю проєкту є сприяння впровадженню енергоефективних заходів в житловому секторі та прискорення реалізації житлової реформи в Україні.

Поточний стан управління багатоквартирними будинками в Україні

Аналітичний звіт

Листопад 2020

ЗА ПІДТРИМКИ



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Швейцарська Конфедерація



Creating Markets, Creating Opportunities

Метою звіту є оцінка поточного стану ринку управління багатоквартирними будинками в Україні з погляду досягнення цілей та завдань реформи житлової політики та визначення тенденцій та перспектив його подальшого розвитку.

Використані фотографії: IFC, стор. 53 Світлана Бардакова, стор. 55 Наталія Ретта.

Ця публікація стала можливою завдяки підтримці Швейцарії.

З питаннями щодо звіту, будь ласка, звертайтеся за адресою:

Проект «Енергоефективність в житловому секторі України»

Офіс представництва IFC в Україні

Дніпровський узвіз, 1, 3-й поверх,

м. Київ, 01010, Україна

тел.: +38 (044) 490 64 00

ЗМІСТ

Список абревіатур.....	6
Резюме звіту	7
1. Формування нового правового поля для переходу на ринкові відносини	15
2. Аналіз поточного стану управління багатоквартирними будинками	19
3. Програми термореновації багатоквартирних будинків в Україні та можлива роль управителів у них	41
Додаток 1. Законодавчі передумови житлової реформи: ключові зміни з 1992 до 2015 року	48
Додаток 2. Регіональний аналіз форм управління будинками.....	50
Додаток 3. Можливі варіанти делегування функцій з управління в будинках з ОСББ	51
Додаток 4. Обов'язки управителя	54
Додаток 5. Системи оподаткування управителів та грошові потоки.....	56
Додаток 6. Досвід переходу на ринкові відносини у Польщі та Литві	59
Додаток 7. Юридичне поле щодо якості надання послуг з управління.....	61
Глосарій.....	64

Список абрєвіатур

ДАЕЕ	Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України
ЄС	Європейський Союз
ЄСВ	єдиний соціальний внесок
ЖБК	житлово-будівельний кооператив
ЖЕК	житлово-експлуатаційна компанія
КМУ	Кабінет Міністрів України
ОМС	органи місцевого самоврядування
ОСББ	об'єднання співвласників багатоквартирних будинків
ФОП	фізична особа-підприємець

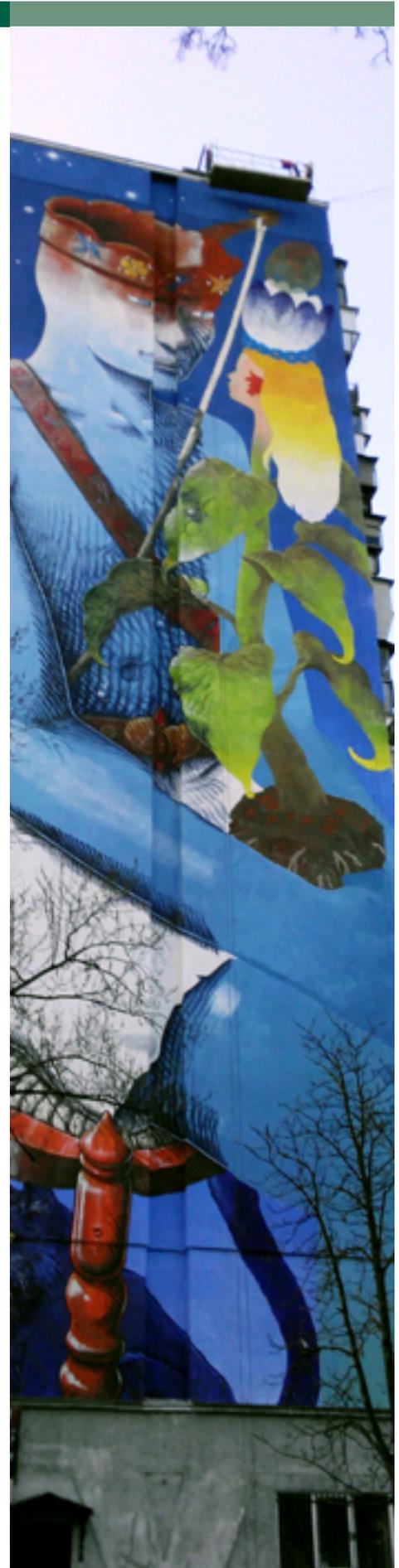
Примітка: усі доларові суми вказані у доларах США, якщо не зазначено інше.

Резюме звіту

Вступ

Цей звіт має на меті оцінити стан впровадження реформи управління багатоквартирними будинками в Україні. Протягом 2015–17 років було прийнято кілька ключових законів із метою трансформації та модернізації житлового сектора, зокрема, сфери управління та обслуговування багатоквартирних будинків у країні. У звіті оцінюються зміни за останні п'ять років, які наведені в огляді поточної ситуації. Звіт не містить рекомендацій щодо політики. Він представляє стан розвитку та зрілості ринку управління житлом, одночасно розкриваючи невирішені проблеми, що потребують подальшої уваги.

В основу звіту покладено огляд та аналіз публічно доступної інформації, а також серія інтерв'ю, проведена з представниками центральних та місцевих органів влади, ключовими гравцями ринку (асоціаціями ОСББ, асоціаціями управителів житла), а також експертним співтовариством протягом 2019–2020 років. Звіт буде корисним для державних установ, які відповідають за питання управління житлом в Україні. Публікація також буде цікава для інших учасників ринку, таких як надавачі послуг з управління житлом, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків та відповідне експертне співтовариство. Нарешті, інформація може бути цінною для міжнародного донорського співтовариства з огляду на планування подальшої підтримки України у сфері управління житлом.



Передумови дослідження

Україна взяла на себе зобов'язання в галузі енергоефективності відповідно до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства¹ та Угоди про асоціацію між Європейським Союзом (ЄС), Європейським співтовариством з атомної енергії (Євратом), Україною та державами-членами ЄС. Одним із ключових положень було зниження високого споживання теплової енергії в житловому секторі України відповідно до рівня споживання в ЄС. Це стало вкрай необхідним поштовхом до реформування житлового сектора, особливо у сфері управління багатоквартирними будинками та ринком комунальних послуг.

Реформа мала на меті досягнення таких ключових цілей:

- забезпечення належної якості управління та обслуговування багатоквартирних будинків;
- забезпечення комфорту та безпеки проживання в багатоквартирних будинках;
- забезпечення адекватної вартості послуг.

На виконання цілей, поставлених перед реформою, було сформовано такі завдання:

- **створення свідомого споживача** – надання співвласникам дієвих механізмів управління будинком, самостійного вибору та зміни виконавців житлово-комунальних послуг, обрання моделей договірних відносин;
- **забезпечення пропозиції послуг на ринку управління багатоквартирними будинками за допомогою демонополізації такого ринку** – відкриття ринку для нових суб'єктів, які готові надавати послуги з управління на конкурентних засадах, усунення державного регулювання цін на конкурентних та потенційно конкурентних ринках;
- **підвищення енергоефективності житлових будинків** за допомогою створення відповідних передумов реалізації енергоефективних заходів та механізму державної підтримки таких заходів.

Незважаючи на те, що перші кроки реформування житлової сфери були здійснені ще у 1992 році (прийняття Закону України "Про приватизацію державного житлового фонду" та подальша приватизація квартир), станом на початок 2015 року сфера управління багатоквартирними будинками здебільшого мала в основі «радянську» планову економічну систему.

З 2015 року почався перезапуск реформи, основою якого стали прийняття нової редакції Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» та Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (ЗУ «Про ЖКП»). Прийняття цих законів створило нове правове поле, яке відкрило можливості для розвитку ринкових відносин. Так, співвласники отримали дієві інструменти управління спільним майном у багатоквартирному будинку та право обирати форму управління будинком, тобто тепер могли формувати попит на професійну послугу з управління багатоквартирними будинками. Крім того, були встановлені правила функціонування ринку управління житлом та визначений правовий статус управителів. Це все зробило можливим появу нової послуги – послуги з комплексного управління багатоквартирним будинком.

¹ Закон від 15.12.2010 № 2787-VI «Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства».

Ключові висновки

Створення свідомого споживача: кількість ОСББ зростає, однак тенденція уповільнюється

Починаючи з 2015 року, був досягнутий значний прогрес, щоб мешканці будинків стали свідомими співвласниками та споживачами комунальних послуг.

За даними Міністерства розвитку громад та територій України (Міністерство), станом на грудень 2019 року в Україні було приблизно 180 тисяч багатоквартирних будинків.

Співвласники 18 відсотків будинків самоорганізувалися та створили об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Є три причини, за якими ОСББ є критично важливими та головними елементами ефективного управління житлом. ОСББ демонструють найвищу ефективність як:

- (1) інструмент управління спільною власністю в багатоквартирному будинку (БКБ),
- (2) механізм прийняття рішень для більшості БКБ,
- (3) а також стають бенефіціарами фінансування проєктів з енергоефективності.

На відміну від ОСББ неорганізовані власники квартир мають труднощі з прийняттям рішень щодо управління своїми будинками, найму якісних управителів житла або захисту своїх прав. Так, ОСББ формують попит на споживання якісних житлово-комунальних послуг. Співвласники будинків тепер самостійно приймають усі рішення щодо управління та обслуговування своїх приміщень, включно з вибором постачальників послуг з управління житлом.

За даними Міністерства кількість ОСББ зросла з 15000 до 33000 між 2015 і 2019 роками (з 8 відсотків до 18 відсотків від загальної кількості багатоквартирних будинків). Починаючи з 2017 року, зростання кількості ОСББ дещо сповільнилося, порівнюючи з 2015–2017 роками. З огляду на брак суттєвих законодавчих чинників, які могли б уповільнити створення ОСББ, можна припустити, що суб'єктивні чинники впливають на процес. Отже, запровадження житлової реформи дало можливість та поштовх активним мешканцям організовувати та створювати ОСББ у своїх будинках. Ця тенденція спостерігалася протягом 2015–2017 років. Однак запровадження правових процедур для створення ОСББ та механізмів прийняття рішень у багатоквартирних будинках недостатньо спонукало багатьох співвласників взяти на себе відповідальність за управління своїми будинками. Для стимулювання співвласників самоорганізовуватися та створювати ОСББ держава або органи місцевого самоврядування можуть створити додаткові стимули (наприклад, програми підтримки ОСББ).

Багато власників будинків самостійно обирали постачальників послуг з управління житлом

Відповідно до Закону України «Про особливості здійснення права власності в багатоквартирному будинку» співвласники можуть обрати одну з кількох форм управління житлом:

1. Самоврядування - створення юридичної особи в будинку не потрібно; всі рішення щодо управління житлом приймаються на зборах співвласників. Ця форма є найменш вартісною для співвласників і зручною для житлових будинків із малою кількістю квартир.

2. Делегування управління житлом об'єднанню співвласників багатоквартирного будинку вимагає реєстрації юридичної особи ОСББ, обрання його керівних органів (таких як правління, ревізійна комісія) та затвердження статуту. ОСББ є ефективною формою прийняття рішень у багатоквартирних будинках, але є більш витратною для співвласників.
3. Найм професійного управителя дає змогу співвласникам мати фахівця з управління житлом (юридичну особу або приватного підприємця), який надаватиме послуги співвласникам багатоквартирного будинку. Співвласники несуть витрати на оплату вартості послуг управителя житлом, порівнюючи з попередніми двома формами управління. Однак ця форма має низку переваг. Професійний управитель житлом може забезпечити належний рівень якості обслуговування та гарантувати безпеку експлуатації будинку.

Зазначені вище форми управління житлом не є взаємовиключними. Створення ОСББ у будинку не перешкоджає укладанню угоди з управителями житла.

Відповідно до законів України «Про особливості здійснення права власності в багатоквартирному будинку» та ЗУ "Про ЖКП" співвласники будинків мають самостійно обирати надавачів послуг з управління житлом. Наприклад, станом на січень 2020 року 8 відсотків багатоквартирних будинків самостійно обрали управителя житлом для обслуговування своїх будинків. Однак в багатьох будинках управителя було обрано за процедурами конкурсів, що були організовані низкою муніципалітетів по всій країні. Через конкурсні процедури обрання управителя відбулося для чверті багатоквартирних будинків. Це показує, що перехід від планової економіки до ринкових відносин у сфері управління житлом поступово набирає обертів, але проблеми залишаються. Необхідно, щоб відбулися також зміни менталітету багатьох власників будинків. Перехід від установки "хтось подбає про це замість мене" до установки "я оберу, хто і як це зробить" ще не повністю відбувся.

Міністерство розвитку громад та територій України реагує на інерцію власників будинків, пропонуючи зміни до ЗУ "Про ЖКП". Це передбачає, що до 1 травня 2021 року муніципалітети проведуть конкурси на обрання управителя для тих багатоквартирних будинків, які не створили ОСББ або не обрали надавача послуг з управління житлом до 1 січня 2021 р. Поточна редакція закону не передбачає такого підходу. Ці та інші поправки залишаються на стадії обговорення під час публікації цього звіту (листопад 2020 р.).

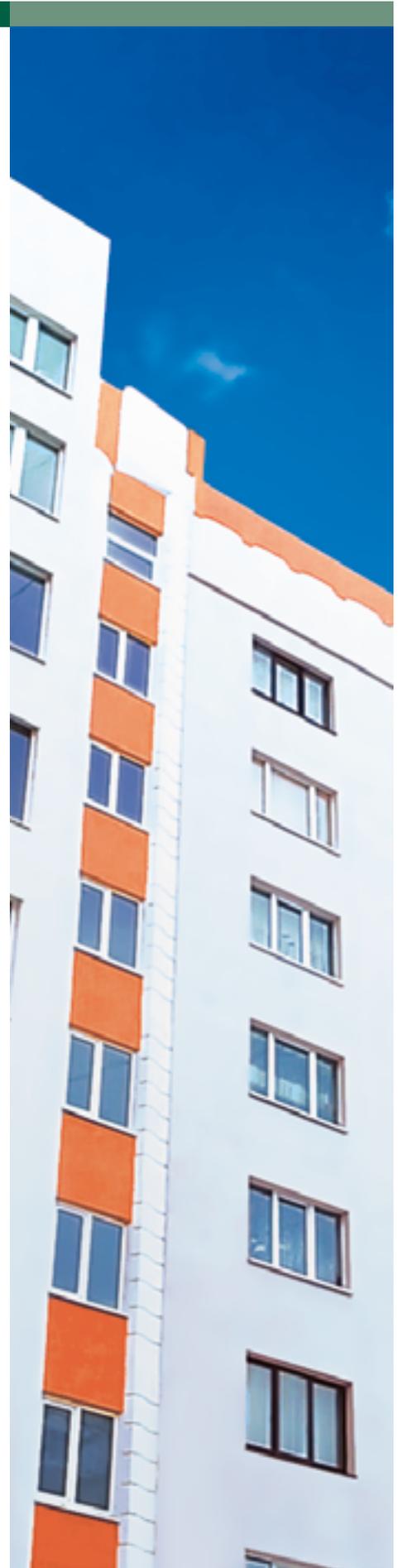
Хоча адміністративний підхід (зверху – вниз) не відповідає духу реформи, однак він повторює подібний шлях інших пострадянських країн. Наприклад, подібна реформа у Литві хоч і була здійснена на 15 років раніше, ніж в Україні, однак співвласники майже 50 відсотків багатоквартирних будинків не організувались і самостійно не обирали управителів своїх будинків.

Забезпечення пропозиції послуг на ринку управління багатоквартирними будинками

В Україні існує досить широке різноманіття суб'єктів, які фактично надають послуги з управління будинком:

- муніципальні компанії (ЖЕКи та їх «нащадки»);
- управляючі компанії, афілійовані із забудовниками;
- управителі, обрані за конкурсом ОМС;
- асоціації ОСББ, яким ОСББ повністю або частково передали функції з управління будинками;
- ФОПи-менеджери, які надають послуги для ОСББ (залучаються, як правило, для виконання функцій голови правління ОСББ);
- управителі, обрані співвласниками (ФОПи та юридичні особи).

Водночас, з юридичного погляду не є управителями такі категорії як: асоціації ОСББ, ФОПи-менеджери, ЖЕКи, управляючі компанії, афілійовані із забудовниками. Це означає, що на таких суб'єктів не поширюються вимоги закону про наявність сертифікованих спеціалістів, надання певного переліку послуг, дотримання типового договору тощо. Тобто, закладені в законодавстві інструменти забезпечення якості та безпечності послуг з управління багатоквартирним будинком, дотримання прав споживачів таких послуг, не можуть бути застосовані до вказаних категорій суб'єктів. Це створює ризики неможливості захисту прав споживачів, які фактично отримують послуги з управління багатоквартирним будинками від осіб, які не є управителями з юридичного погляду.



Оцінка ємності ринку управління багатоквартирними будинками

Міське населення в Україні становить 29 млн осіб (або 69% всього населення), водночас переважна більшість містян мешкають у багатоквартирних будинках. Якість управління та обслуговування цих будинків безпосередньо впливає на якість життя та безпеку більшої частини населення країни.

За оцінкою IFC, річна ємність ринку управління багатоквартирними будинками в поточних цінах становить приблизно 24-27 млрд грн (або приблизно 1 млрд дол. США (тут і надалі використовується курс станом на 22.06.2020 26,7 грн/дол. США)). За економічно обґрунтованими цінами (собівартість мінімального переліку послуг згідно з чинним законодавством) оцінка ємності є в 1,5 рази вищою, що становить приблизно 40 млрд грн. Потенціал зростання ємності ринку, розрахований в цінах Литви або Польщі, які провели повноцінну реформу в цій сфері понад 10 років тому, становить 75-100 млрд грн.

Сектор має потенціал для появи нових гравців, посилення конкуренції та збільшення доходу для компаній, що займаються управлінням житлом. Але низька платоспроможність споживачів послуг може стримувати зростання сектору. Платоспроможність залежить здебільшого від загальної економічної ситуації та темпів зростання доходів населення країни. Україна надає субсидії сім'ям із низькими доходами на компенсацію вартості житлово-комунальних послуг, що включає і послуги з управління житлом. Однак, з огляду на обмежені кошти державного бюджету, субсидії не повністю вирішують питання доступності житлово-комунальних послуг.

Діаграма 1.1. Потенціал зростання річної ємності ринку управління багатоквартирними будинками, млрд грн



Джерело: дані Держстату України, дані інтерв'ю, аналіз IFC.

Програми підтримки енергоефективності в Україні

Приблизно 85% житлового фонду, що експлуатують в Україні, було збудовано до 1990 року із застосуванням будівельних норм з низькими стандартами енергоефективності. Крім того, у більшості будинків майже не проводилися заходи з енергоефективності. За даними центру «Нова соціальна та економічна політика», на одиницю житлової площі в Україні витрачається удвічі більше енергії, ніж у країнах Європейського Союзу з подібними кліматичними умовами.

Для стимулювання попиту на більш ефективне енергоспоживання (та підвищення енергоефективності в житловому секторі) Україна запровадила державні програми фінансової підтримки (як правило, гранти) на національному та місцевому рівнях. Ці програми іноді підтримувались міжнародними партнерами-донорами та міжнародними фінансовими установами. В Україні наразі діють:

- Фонд енергоефективності (Фонд ЕЕ);
- державна програма «Теплі кредити», що впроваджується з 2014 року;
- місцеві програми фінансової підтримки, що можуть доповнювати «Теплі кредити» або діяти незалежно (наприклад, програма 70/30 у місті Києві).
- Програма IQ Energy, започаткована в 2016 році, що впроваджується Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР) та співфінансується мультидонорським фондом Е5P².

Досвід східноєвропейських країн показав, що управителі можуть брати активну участь в організації та адмініструванні проєктів термореновації. Наприклад, у Литві для реалізації термореновації багатоквартирних будинків була запроваджена окрема роль — адміністратор проєкту реновації, послуги якого оплачуються за рахунок державної підтримки (цю роль може виконувати управитель).

Значним стримуючим чинником для впровадження проєктів з енергоефективності в житловому секторі є відсутність спроможності співвласників структурувати та управляти складними проєктами. Підготовка проєктної документації, вибір та управління підрядниками, укладення кредитних договорів та подання заявок на державну підтримку вимагають значних знань та навичок. Такі адміністратори / менеджери проєктів з енергоефективності можуть ефективно вирішувати ці проблеми та пришвидшувати реалізацію проєктів з енергоефективності в багатоквартирних будинках.

В Україні заходи з енергоефективності здебільшого реалізують самі ОСББ. Проте, відомі випадки залучення співвласниками третіх осіб для адміністрування проєктів на договірній основі (зазвичай це голови або члени правління інших ОСББ, які мають успішний досвід реалізації відповідних проєктів у своїх будинках). Управитель житла, здатний реалізувати проєкт термореновації (або окремий менеджер проєктів з енергоефективності, як у Литві) може суттєво виграти від проєктів термореновації, підвищуючи у такий спосіб якість та швидкість реалізації проєкту.

Наразі Фонд енергоефективності підтримує залучення проєктних менеджерів до впровадження проєктів Фонду. Так, програма «Енергодім» передбачає часткове відшкодування для ОСББ вартості послуг із супроводу проєкту термореновації (джерело – www.eefund.org.ua).

Житлова реформа в Україні продовжує впроваджуватися

Україна досягла значних успіхів у реформуванні житлового сектора в Україні. Оцінка виявила позитивні тенденції у ключових напрямках реформи - постійне зростання кількості ОСББ, збільшення попиту власників житла на професійні послуги з управління житлом та ефективна державна підтримка модернізації житлових будинків для зменшення споживання енергії. Ці зусилля слід підтримувати й надалі заохочувати.

² Eastern Europe Energy Efficiency and Environment Partnership.

Оцінка також виявила інформаційні прогалини, заповнення яких допоможе визначити конкретні сфери та пріоритети для підтримки та закріплення досягнутого прогресу реформи. Це, серед іншого, включає пошук відповідей на такі запитання:

- Що вважається якісною послугою з управління житлом? Які конкретні критерії оцінки якості управління житлом?
- Якою є нинішня якість управління та обслуговування багатоквартирних будинків? У скількох будинках зараз управління ефективно? Які ключові чинники для досягнення якості (зокрема, яка форма управління забезпечує найвищу якість послуг)?
- Який поточний технічний стан багатоквартирних будинків? Яка кількість будинків перебуває в зоні ризику щодо безпеки, та які елементи становлять найбільшу небезпеку (конструктивні елементи будівлі, внутрішньобудинкові газові мережі тощо)?
- В скількох багатоквартирних будинках форма управління відповідає чинному законодавству?
- Яка кількість ОСББ фактично використовується співвласниками як дієвий механізм прийняття рішень (наприклад, проводять загальні збори хоча б раз на рік тощо)?

Створення ОСББ сповільнилося, адже багато співвласників досі не вирішили, як слід управляти їх будинками. Центральним та місцевим органам влади слід розглянути можливість подальших заходів (законодавчих, організаційних, інформаційних), щоб стимулювати співвласників приймати самостійні рішення щодо управління багатоквартирними будинками.

Оцінка чітко продемонструвала важливу роль, яку виконує кожна залучена в процес реформи сторона у досягненні її позитивних та стійких результатів. Будь-які подальші напрями реформи, визначені розробниками політики та іншими гравцями ринку, що представляють пропозицію на ринку послуг з управління житлом, повинні отримати підтримку подібними рішеннями з боку співвласників будинків, які представляють попит.



1. Формування нового правового поля для переходу на ринкові відносини

Україна «успадкувала» систему управління багатоквартирним житловим фондом, яка була заснована на принципах централізованої планової економіки. Така система характеризувалася:

- відсутністю права приватної власності на квартири та приміщення загального користування;
- небажанням мешканців брати на себе ініціативу у вирішенні житлово-комунальних проблем та відсутністю механізмів прийняття спільних рішень мешканцями будинку;
- патерналізмом державних і місцевих органів влади та значним рівнем дотаційності житлово-комунальних послуг (мешканці сплачували лише незначну частину їх реальної вартості);
- неефективністю муніципальних підприємств (ЖЕКів), що надавали послуги з утримання будинків;
- незадоволеністю переважної кількості мешканців якістю житлово-комунальних послуг.

Перехід до ринкових відносин у цій сфері потребував формування нового правового поля. Як і в інших країнах Східної Європи, точкою відліку стала приватизація житла, яка стартувала на початку 1990-х років. Але, на відміну від східноєвропейських країн, які увійшли до ЄС, інші критичні перетворення проходили значно повільніше. Наприклад, у Литві та Польщі ще на початку 2000-х років були створені необхідні умови для надання професійних послуг з управління будинками приватними компаніями та розвитку конкуренції між ними (більш детально дивись Додаток 6).



Перезапуск реформи з 2015 року

Станом на початок 2015 року головними досягненнями на шляху до ринкових відносин у цій сфері стали проведення масштабної приватизації квартир та надання співвласникам можливості створювати ОСББ. Водночас, умови для виникнення повноцінних ринкових відносин у сфері управління багатоквартирними будинками все ще не були створені:

1. Співвласники переважної більшості будинків на практиці не могли приймати рішень щодо управління спільним майном через відсутність дієвого механізму реалізації такого права.
2. Обов'язки та сфера відповідальності співвласників не були чітко визначені.
3. Виконавців послуг з утримання будинків вибирали ОМС. Вони ж одночасно були власниками ЖЕКів, які, як правило, і призначалися на роль виконавців таких послуг.
4. Статус ЖЕКів наділяв їх широкими правами й обов'язками та був закріплений законодавством.
5. Тарифи на послуги з утримання будинків встановлювалися ОМС.

Революційним кроком на шляху до перетворення мешканців на ефективних співвласників в багатоквартирних будинках стало прийняття Закону України «Про особливості здійснення права власності в багатоквартирному будинку» (далі - ЗУ № 417) у 2015 році. Закон створив належне правове поле для реалізації співвласниками своїх прав власності на спільне майно в багатоквартирному будинку, а також встановив обов'язки та сферу відповідальності співвласників за управління будинками.

За загальним правилом, установленим цим Законом, управління багатоквартирним будинком здійснюється винятково його співвласниками. За їхнім рішенням усі або частина функцій з управління будинком можуть передаватися управителю, який здійснюватиме відповідне управління на підставі договору про надання послуг з управління багатоквартирним будинком.

У 2017 році був прийнятий ЗУ «Про ЖКП», який привів регулювання сфери управління багатоквартирними будинками у відповідність до принципів, запроваджених ЗУ № 417, зокрема в частині вільного вибору співвласниками управителя та договірною регулювання ціни на його послуги, визначив поняття послуги з управління багатоквартирним будинком, встановив правила доступу управителів на ринок (необхідність професійної атестації хоча б одного штатного працівника управителя) та відкрив шлях до закінчення формування нових ринкових правил надання послуги з управління багатоквартирним будинком.

Таблиця 1.1. Ключові зміни для співвласників багатоквартирних будинків у правовому полі, що відбулися із прийняттям ЗУ № 417 та ЗУ «Про ЖКП»

До 2015 року	Після прийняття ЗУ № 417 та ЗУ «Про ЖКП»
Для прийняття рішення щодо управління спільною власністю в будинку необхідна була згода 100% співвласників	Залежно від питання, для прийняття рішення необхідно понад 50% або понад 75% голосів співвласників
Закон не встановлював порядку (процедури) прийняття рішень співвласниками	Встановлено порядок прийняття рішення щодо управління спільною власністю, зокрема, передбачене право проведення письмового опитування. Прийняті рішення є обов'язковими для всіх співвласників
Обслуговуючу організацію для будинку обирали ОМС. Співвласники не мали можливості її змінити	Співвласники мають право самостійно обирати (змінити) управителя
Існувало три послуги: <ol style="list-style-type: none"> 1. управління будинком; 2. утримання будинку та прибудинкової території; 3. ремонт будинку. Фактично ж надавалася лише послуга з утримання будинку та прибудинкової території	Була створена єдина послуга з управління будинком, яка, зокрема, охоплює утримання й ремонт будинку та прибудинкової території

До 2015 року	Після прийняття ЗУ № 417 та ЗУ «Про ЖКП»
Тарифи на послуги встановлювалися ОМС Прибуток надавача послуг визначався рівнем рентабельності, який також встановлювали ОМС	Ціни на послуги з управління є договірними Введено поняття «винагорода управителя» як окрема складова ціни на послуги з управління, яка визначається на договірній основі
Співвласники будинку не мали можливості контролювати, куди і як використовуються кошти, які вони сплачують за утримання свого будинку	Управитель зобов'язаний щорічно звітувати про надану послугу з управління та забезпечити доступ співвласників до документів, що підтверджують витрати на надання послуги

ЗУ № 417 також були внесені суттєві зміни до ЗУ «Про ОСББ» (від 2001 року), спрямовані на вдосконалення та спрощення процесу управління спільним майном і здійснення діяльності об'єднання: скасовано поняття членства в ОСББ³, спрощено процедури прийняття рішень (скасовано поняття кворуму загальних зборів та зафіксовано можливість проводити письмове опитування). Ці зміни значно підвищили привабливість такої форми управління багатоквартирним будинком.

Нове правове поле та інформаційно-роз'яснювальна робота, яка проводилась за підтримки міжнародних партнерів України, призвели до значного прискорення динаміки створення ОСББ з 2015 по 2017 роки.

Після 2017 року зростання кількості ОСББ значно сповільнилось.

Діаграма 1.2. Кількість будинків, де створено ОСББ на кінець відповідного року



Примітка: дані з 2015 року не включають АР Крим і непідконтрольні території Донецької та Луганської областей.
Джерело: дані Міністерства розвитку громад та територій України.

У зв'язку зі зміною правового регулювання надання послуг з управління багатоквартирними будинками важливо було забезпечити безперервність процесу управління житловим фондом. З цією метою ЗУ № 417 передбачав виняток із загального правила про обрання управителя на зборах співвласників та надавав виконавчому органу місцевої ради право провести конкурс із призначення управителів для багатоквартирних будинків, у яких співвласники самостійно не визначилися з формою управління протягом року з моменту введення Закону в дію (до 01.07.2016). Чітких термінів для проведення таких конкурсів Закон не встановлював, вирішення цього питання залишалося на розсуд ОМС.

³ Концепція членства означала, що співвласники, які не бажають бути членами ОСББ, можуть не виконувати рішення, прийняті органами ОСББ щодо будинку. Відтак, ОСББ стала неефективною формою управління будинком через суперечності попередньої редакції закону.

Новий ЗУ "Про ЖКП", частково введений в дію з 10.06.2018, встановлював право виконавчого органу місцевої ради на проведення конкурсів із призначення управителів, але тільки в разі звернення співвласників із відповідним проханням.

Однак на практиці майже не було добровільних звернень співвласників стосовно обрання управителів в їхніх житлових будинках.

Для забезпечення безперервності надання послуги з утримання багатоквартирних будинків, з одного боку, а також для недопущення "консервування" відносин з обслуговування будинків ЖЕКами, з іншого боку, в закон включено норми про збереження чинності діючих договорів з утримання будинків на старих умовах до укладання нових договорів за новими правилами. Тобто, за старими договорами з ЖЕКами тарифи на надання послуг не можуть бути переглянуті, навіть якщо вони є економічно обтяжливими для надавачів таких послуг.

Такі норми повинні були стимулювати органи місцевого самоврядування сприяти якнайшвидшому переходу на нові відносини у сфері управління багатоквартирними будинками, тобто до укладання співвласниками нових договорів з управителями.

Також закон фактично містив заборону для ЖЕКів припиняти обслуговування будинків до укладання ними нових договорів про надання послуги з управління. Він встановив, що у разі спливу терміну старих договорів на утримання будинків до моменту укладання нових договорів згідно з цим законом, попередні договори на утримання продовжуються на той самий строк і на тих самих умовах.

Згідно з результатами проведених інтерв'ю муніципальна влада в деяких випадках продовжувала оголошувати та проводити конкурси в 2019 та 2020 роках без звернень від співвласників, що суперечить ЗУ "Про ЖКП". Згідно з інтерв'ю з представниками муніципалітетів обґрунтуванням для призначення конкурсу був ризик залишити житлові будинки без обслуговування. Тобто в ситуації, коли ЖЕКи, що обслуговують житло, більше не могли надавати послуги за не виправдано низькими тарифами, а співвласники не обирали управителя будинку самостійно, провести конкурс із його призначення було єдиним виходом.

Новий законопроект може запропонувати муніципалітетам вирішення складного питання організації конкурсу на обрання управителя багатоквартирного будинку. Станом на жовтень 2020 року парламент України розглядав законопроект № 2458 «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання окремих питань у сфері надання житлово-комунальних послуг». Цей законопроект пропонує скасувати вимогу до муніципалітету отримувати звернення від співвласників щодо проведення процедури конкурсу. Законопроектом передбачено, що міська рада чи інші уповноважені органи повинні оголосити та провести конкурс для обрання управителя житлом в тих багатоквартирних будинках, де співвласники не обрали форму управління житлом до 1 січня 2021 року.

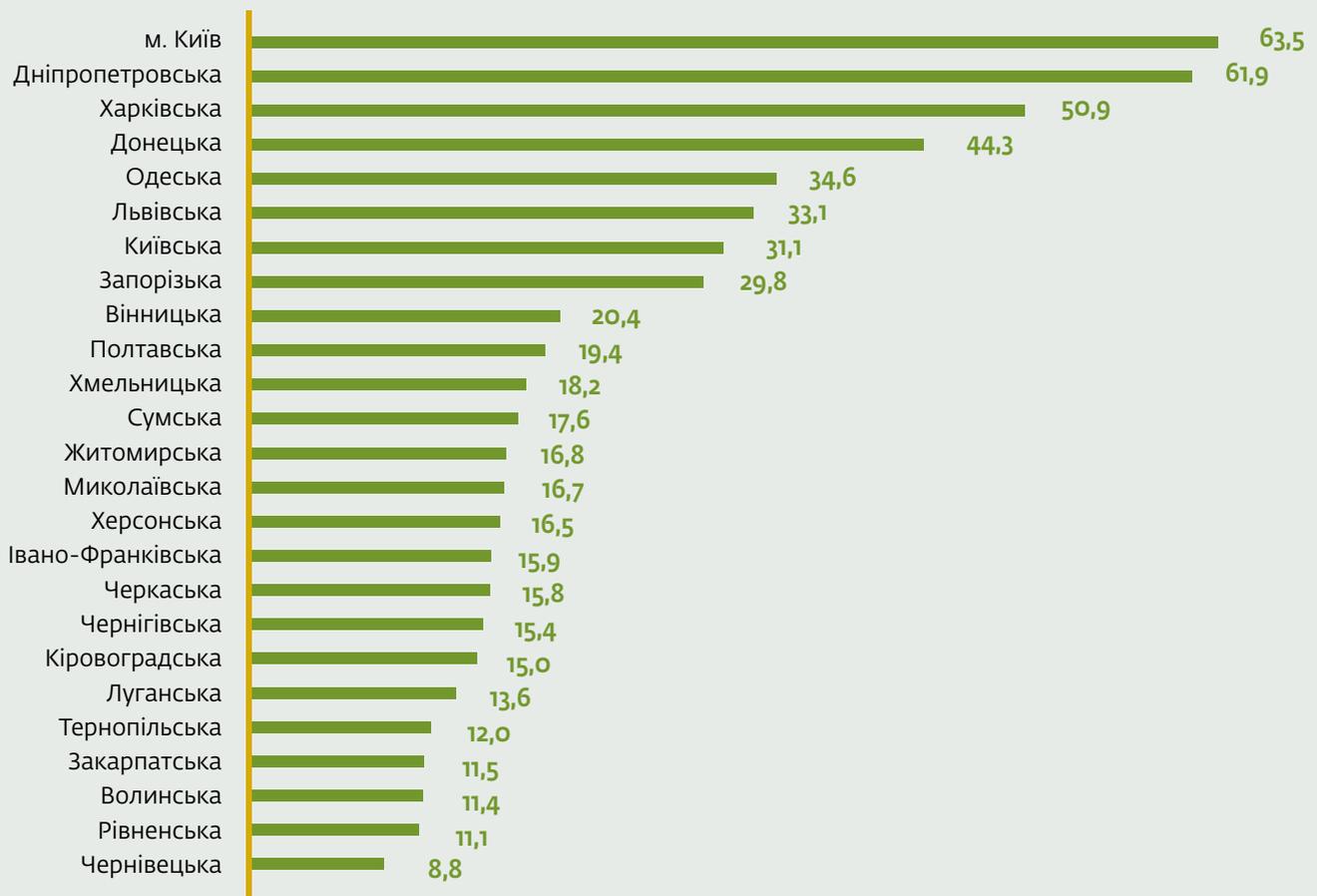


2. Аналіз поточного стану управління багатоквартирними будинками

Оцінка ємності ринку послуг з управління житлом

За даними Держстату України загальний обсяг житлового фонду України в містах становить 605 млн м². За оцінками IFC, приблизно 80% (або 500 млн м²) міського житлового фонду складають багатоквартирні будинки. Майже половина фонду зосереджена в місті Києві та трьох найбільш урбанізованих областях (Дніпропетровській, Харківській, Донецькій).

Діаграма 2.1. Житловий фонд у містах (станом на 01.01.2019), млн м²



Примітка: без урахування АР Крим і непідконтрольної території Донецької та Луганської областей.
Джерело: дані Держстату України.

Профайл клієнта за формою управління спільним майном

За оцінкою IFC річна ємність ринку управління багатоквартирними будинками в поточних цінах становить приблизно 24-27 млрд грн (або приблизно 1 млрд дол. США (тут і надалі використовується курс станом на 22.06.2020 26,7 грн/дол. США)). За економічно обґрунтованими цінами (собівартість мінімального переліку послуг згідно з чинним законодавством) оцінка ємності є в 1,5х рази вищою, що складає приблизно 40 млрд грн. Потенціал зростання ємності ринку, розрахований в цінах Литви або Польщі, які провели повноцінну реформу в цій сфері більше 10 років тому, становить 75-100 млрд грн.

Поточне законодавство України (ЗУ № 417) установлює три форми управління багатоквартирним будинком:

1. самостійне управління;
2. через створення ОСББ;
3. через залучення управителя.

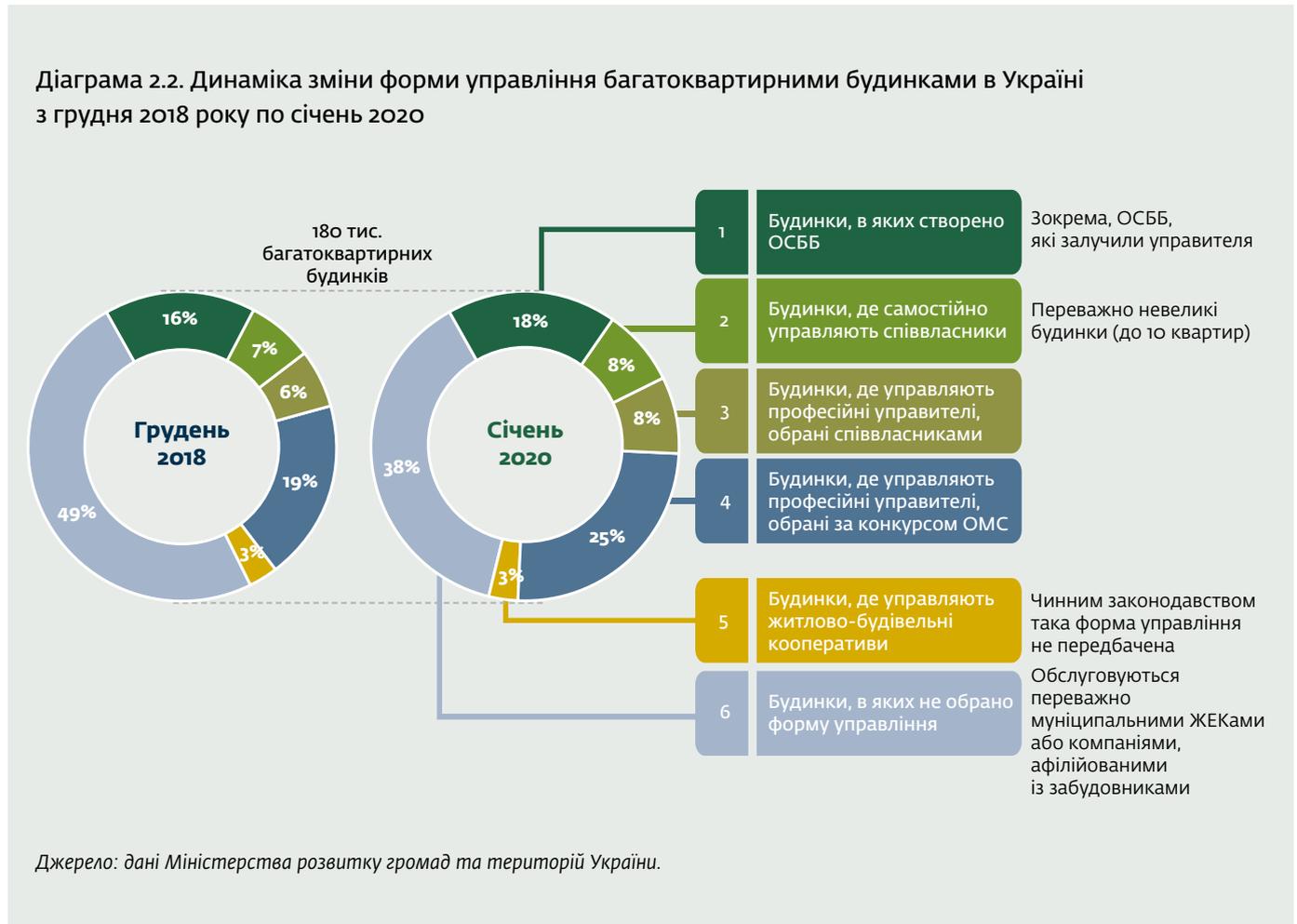
Самостійне управління будинком здійснюється за допомогою прийняття співвласниками рішень на зборах співвласників. Головними перевагами самоуправління є вартість (не потрібно сплачувати винагороду управителю) та можливість на власний розсуд вирішувати поточні проблеми будинку. Ключовий недолік — необхідність проведення зборів співвласників для прийняття будь-яких рішень. Тому така форма доцільна лише для невеликих будинків (наприклад, до 10 квартир).

Управління багатоквартирним будинком можливе за допомогою **створення об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ)**. ОСББ — юридична особа, створена власниками квартир та/або нежитлових приміщень багатоквартирного будинку для управління спільним майном, а також утримання й використання такого майна. Основна діяльність об'єднання полягає у здійсненні функцій із реалізації права співвласників на володіння й користування спільним майном, належне утримання багатоквартирного будинку та прибудинкової території, сприяння співвласникам в отриманні житлово-комунальних та інших послуг належної якості тощо.

Для створення ОСББ необхідне рішення понад 50% співвласників (установчі збори об'єднання в новозбудованих будинках можуть бути проведені після державної реєстрації права власності на більш ніж 50% квартир та нежитлових приміщень у такому будинку). ОСББ здійснює управління багатоквартирним будинком через свої статутні органи: загальні збори (представницький орган), правління (орган, який виконує рішення загальних зборів щодо утримання будинку) та ревізійну комісію (фінансово-контрольний орган). За рішенням загальних зборів ОСББ може також передати функції з управління будинком асоціації ОСББ або залучити управителя.

Управління будинком **із залученням управителя** здійснюється за рішенням зборів співвласників на підставі договору про надання послуги з управління багатоквартирним будинком, що укладається згідно з типовим договором.

Нижче наведені дані щодо обрання форм управління багатоквартирними будинками.



Наведена діаграма демонструє позитивну тенденцію в управлінні житлом. У 37% багатоквартирних будинків співвласники самостійно визначилися з формою управління своїм будинком (будинки з ОСББ, будинки, що самостійно управляються, будинки, які обрали управителя, та будинки з ЖБК). Цей поступ свідчить про те, що реформа управління житлом рухається, хоча і повільніше, ніж очікувалось. Детальний розподіл форм управління багатоквартирними будинками за регіонами наведено в Додатку 2.

Частка будинків, якими керують ЖЕКи, зменшується, хоча і незначно. За понад рік (з грудня 2018 року по січень 2020 року) на 11% зменшилась частка будинків, в яких не обрано форму управління. Переважно, це відбулось за рахунок проведення конкурсів на вибір управителя (незважаючи на те, що проведення таких конкурсів суперечить ЗУ «Про ЖКП»). Отже, частка будинків, у яких управителя обрано за конкурсом ОМС, зросла з 19% до 25%.

Хоча поточне законодавство не передбачає такої форми управління багатоквартирним будинком, як **житлово-будівельний кооператив** (ЖБК), однак на практиці вони продовжують існувати і, попри відсутність належних правових підстав, здійснювати фактичне управління будинками.

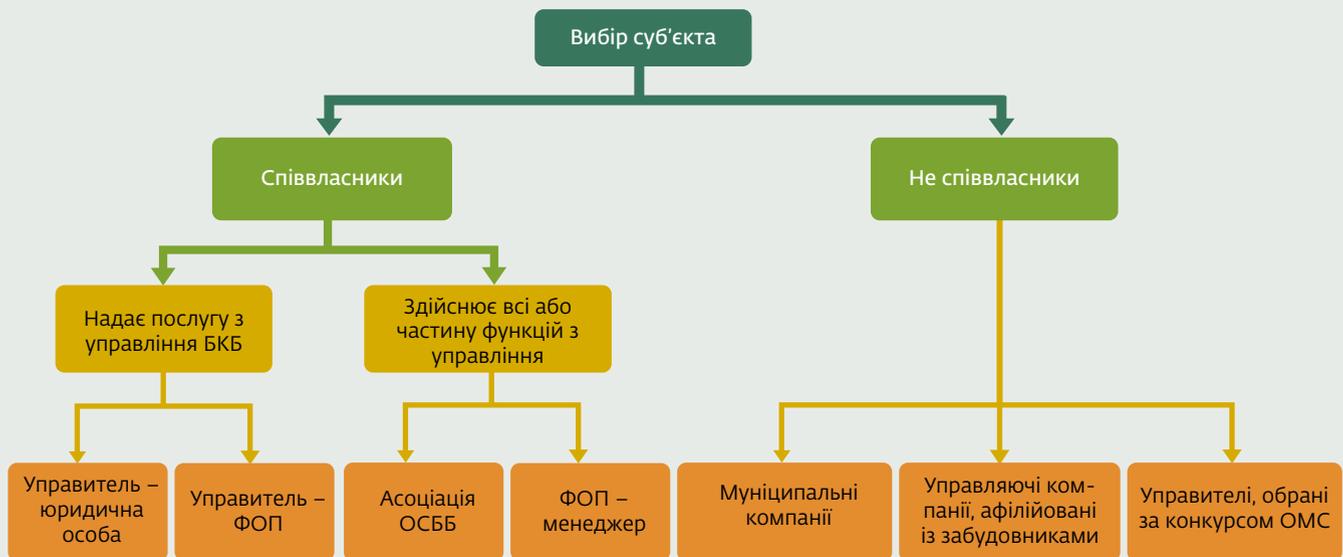
Класифікація суб'єктів, які виконують функції з управління будинком

У цьому підрозділі ми розглядаємо суб'єктів, що на практиці виконують функції з управління багатоквартирним будинком, а саме:

- муніципальні компанії (ЖЕКи та їх «нащадки»);
- управляючі компанії, афілійовані із забудовниками;
- управителі, обрані за конкурсом ОМС;
- асоціації ОСББ, яким ОСББ повністю або частково передали функції з управління будинками;
- ФОПи-менеджери, які надають послуги ОСББ (залучаються, як правило, для виконання функцій голови правління ОСББ);
- управителі, обрані співвласниками (ФОПи та юридичні особи).

Залежно від того, чи свідомо (вибір співвласників або інших суб'єктів) співвласниками було обрано суб'єкта, який виконує функції з управління багатоквартирним будинком, ці суб'єкти були поділені на кілька категорій.

Діаграма 2.3. Класифікація суб'єктів, що виконують функції з управління багатоквартирними будинками



Джерело: згідно з даними проведених інтерв'ю.

Муніципальні компанії (ЖЕКи та їх «нащадки»)

Муніципальні компанії обслуговують переважно старий житловий фонд, співвласники якого не зорганізувалися та не обрали управителя самостійно. Ціни (тарифи) таких підприємств залежать від собівартості, платоспроможності населення міста та готовності ОМС субсидувати надання відповідних послуг: наприклад, у Дніпрі тарифи муніципальних компаній становлять приблизно 7 грн/м²; у Харкові ж тариф удвічі нижчий — приблизно 3 грн/м².

Муніципальні підприємства можуть отримувати дотації від ОМС для покриття збитків (наприклад, на експлуатацію та технічне обслуговування житлового фонду у м. Дніпро в бюджеті 2020 року виділено 458 млн грн, і ще 60 млн грн на утримання ліфтів у будинках – або приблизно 52 грн/м² в рік). ЖЕКи переважно не прагнуть переходити на відносини зі співвласниками відповідно до чинного законодавства. Наразі це найбільш поширена категорія.

Управляючі компанії, афілійовані із забудовниками

Як правило, забудовники, продаючи квартири, нав'язують співвласникам обслуговування в афілійованій з ними управляючій компанії. Наприклад, підписання акту приймання-передачі квартири та вручення ключів відбуваються лише після укладення договору на обслуговування з афілійованою управляючою компанією. Це дає змогу отримувати додатковий стабільний дохід. Такі компанії також, як правило, не переходять на відносини зі співвласниками відповідно до чинного законодавства та можуть вчиняти дії, що не відповідають законодавству (наприклад, підвищення ціни в односторонньому порядку). Ціни на послуги з управління у таких компаній зазвичай суттєво вищі за середні на ринку.

Управителі, обрані за конкурсом ОМС

За конкурсом ОМС для надання послуги з управління багатоквартирними будинками можуть бути обрані як муніципальні, так і приватні компанії. На цей тип управителів поширюється типовий договір, затверджений постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) № 712 від 5 вересня 2018 року.

Асоціації ОСББ

ОСББ може делегувати функції з обслуговування будинку (повністю або частково) асоціації ОСББ. Ця модель має очевидні переваги з погляду оподаткування, оскільки асоціація ОСББ є неприбутковою організацією. Перелік функцій з управління багатоквартирним будинком, а також можливості захисту прав співвласників у разі їх неякісного виконання залежать від умов статуту конкретної асоціації (більш детально про діяльність асоціації ОСББ йдеться в Додатку 3).

ФОПи-менеджери будинків

ОСББ також може делегувати всі або частину функцій з управління фізичній особі-підприємцю (ФОП). За такої моделі ФОП надає ОСББ послуги за договором, але, як правило, суть таких послуг зводиться до виконання функцій голови правління ОСББ. Ця модель відносин дає змогу економити на податках (детальніше — у Додатку 6) та може застосовуватися лише в будинках, де створено ОСББ (можливі варіанти надання таких послуг наведені в Додатку 3). На цей тип надавачів послуг не поширюється типовий договір, затверджений постановою КМУ № 712.

Управителі-ФОПи, обрані співвласниками

До цієї категорії належать ФОПи, які надають послугу з управління будинком та були безпосередньо (свідомо) залучені співвласниками. Такі управителі знаходять клієнтів завдяки своїм конкурентним перевагам та активній роботі зі співвласниками. З вересня 2018 року діє Типовий договір, який є обов'язковим до застосування та збалансованим із погляду прав і обов'язків обох сторін. Цей типовий договір поширюється на цю категорію управителів житла.

Управителі — юридичні особи, обрані співвласниками

Ця категорія складається з управляючих компаній, які надають послугу з управління будинком і так само були свідомо залучені співвласниками. Ключова відмінність від попередньої моделі — правова форма організації бізнесу, яка дає змогу капіталізувати бізнес у майбутньому (більш детально про оподаткування йдеться в Додатку 5). Застосування Типового договору поширюється й на цю групу управителів.

Характеристика суб'єктів, які виконують функції з управління, з погляду інтересів співвласників

Як і в отриманні будь-яких інших послуг, в управлінні будинком співвласників передусім турбують два компоненти — якість і ціна. Пряму залежність цих компонентів від категорії управителя визначити важко. Наприклад, муніципальні ЖЕКи можуть забезпечувати цілком достатню якість послуг за конкурентну вартість, а обраний самостійно управитель з ціною вище середньоринкового рівня може надавати неякісні послуги.

У цьому розділі описано типові особливості кожної категорії суб'єктів, що виконують функції з управління, на які варто звернути увагу співвласникам. Якість надання послуг проаналізовано за двома параметрами — повнота надання послуг (виконання мінімального переліку послуг) та захист прав споживача (підзвітність управителя та інші інструменти контролю).



Таблиця 2.1. Характеристика суб'єктів, які виконують функції з управління, з погляду співвласників

Суб'єкт	Перелік послуг*	Захист прав співвласників	Ціна послуг
Муніципальні компанії	Формально надають повний перелік, але насправді можуть не надавати частину послуг ⁴	Як правило, низький. Умови договору не відповідають чинному законодавству	Залежить від політичних рішень ОМС (може дотуватися з місцевого бюджету)
Управляючі компанії, афілійовані із забудовниками	Як правило, повний перелік послуг	Як правило, низький. Умови договору не відповідають чинному законодавству	У більшості випадків ціни вище середнього рівня
Управителі, обрані за конкурсом ОМС	Як правило, повний перелік послуг	Залежить від умов договору, підписаного після проведення конкурсу	Залежить від умов договору, підписаного після проведення конкурсу
Асоціація ОСББ (можливо лише для ОСББ)	Перелік функцій з управління будинком визначається загальними зборами ОСББ (може бути неповним)	Залежить від умов статуту асоціації ОСББ	Як правило, нижче середнього рівня (за рахунок статусу неприбуткової організації та неповного переліку послуг)
Залучення ФОПа як професійного менеджера (можливо лише для ОСББ)	Як правило, неповний перелік послуг	Як правило, низький. Залежить від умов договору, але це свідомий вибір споживача	Як правило, нижче середнього рівня (за рахунок спрощеного оподаткування та неповного переліку послуг)
Самостійно обраний управитель (ФОП)	Повний перелік послуг	Високий, відповідальність управителя зафіксована договором	Середня
Самостійно обраний управитель (юридична особа)	Повний перелік послуг	Високий, відповідальність управителя зафіксована договором	Середня (великі компанії можуть економити за рахунок масштабу)

* Під повним переліком послуг мається на увазі обов'язковий перелік послуг, затверджений наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 27.07.2018 № 190.

⁴ Наприклад, муніципальні компанії подекуди можуть не виконувати поточний ремонт конструктивних елементів будівлі, прибирання прибудинкової території або не дотримуватися періодичності робіт, встановленої нормативними актами.

Характеристика суб'єктів, які виконують функції з управління, з погляду впливу на розвиток ринку управління

Кожен з описаних вище видів суб'єктів, що на практиці виконують функції з управління багатоквартирним будинком, відіграє різну роль у становленні та розвитку повноцінного ринку управління. Деякі з них мають та використовують важелі впливу для стримування розвитку конкуренції. Зокрема, муніципальні компанії завдяки тісному зв'язку з ОМС можуть обмежувати доступ на ринок для нових учасників, а також встановлювати ціни нижче економічно обґрунтованого рівня завдяки дотаціям з місцевого бюджету.

Не всі суб'єкти господарювання, що надають послуги з управління житлом де-факто, є управителями житла відповідно до законодавчого визначення. Відповідно до закону, управителі житлових будинків повинні мати в штаті принаймні одного сертифікованого працівника та надавати повний спектр послуг з управління житлом. Менеджери будинків, які працюють як ФОП, найнятий ОСББ (не надаючи повного обсягу послуг з управління житлом), а також асоціація ОСББ не можуть бути визначені як компанії з управління житлом.

Співвласники будинків також впливають на розвиток конкурентного ринку управління житлом. Вони роблять це через більшу активність у створенні ОСББ, обрання форми управління та утримання їхніх спільних приміщень, вибір надавача послуг з управління житлом та вибір бажаних стандартів якості. Так, вони можуть чинити конкурентний тиск з боку споживача та генерувати попит на високоякісні послуги.

Це стимулюватиме поступову трансформацію на ринку, роблячи його більш конкурентоспроможним.

Досвід впровадження реформ у Польщі показав, що обов'язкове створення об'єднань співвласників (польською мовою - *towarzystwo mieszkaniowe*) було ключовим елементом у реформі системи житлово-комунального послуг. Як результат, це створило попит на проєкти енергоефективної реновації в багатоквартирних будинках.



Таблиця 2.2. Характеристика суб'єктів, які виконують функції з управління, з погляду їх впливу на розвиток конкуренції

Суб'єкт	Можливий зв'язок з ОМС	Можливості до не ринкової конкуренції	Обраний співвласниками самостійно (так/ні)
Муніципальні компанії	Дуже тісний зв'язок з ОМС (можливі дотації з бюджету). Можуть використовуватись для політичних цілей	Дуже високі	Ні
Управляючі компанії, афілійовані із забудовниками	Можуть мати тісний зв'язок з ОМС	Значні	Ні
Управителі, обрані за конкурсом ОМС	Як правило, мають тісний зв'язок з ОМС	Значні	Ні
Асоціація ОСББ (можливо лише для ОСББ)	Як правило, не мають тісних зв'язків з ОМС	Низькі	Так
ФОП-менеджер (можливо лише для ОСББ)	Як правило, не мають тісних зв'язків з ОМС	Низькі	Так
Самостійно обраний управитель (ФОП)	Як правило, не мають тісних зв'язків з ОМС	Низькі	Так
Самостійно обраний управитель (юридична особа)	Як правило, не мають тісних зв'язків з ОМС	Низькі	Так

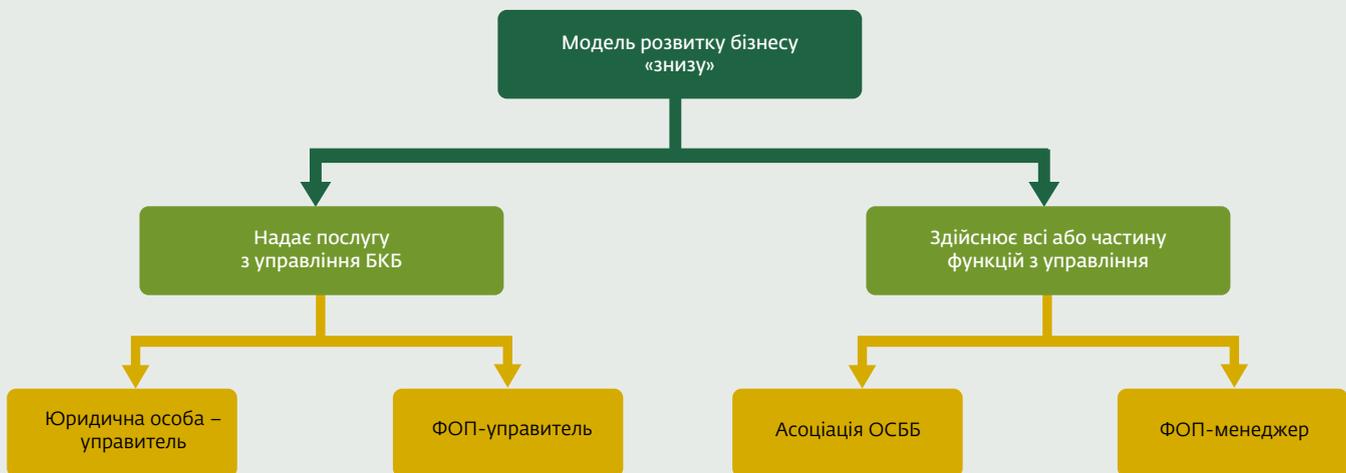
Можливі варіанти організації бізнесу у сфері управління багатоквартирними будинками

Сьогодні розвиток ринку управління будинками «знизу» відбувається передусім завдяки успішним головам правління ОСББ, які прагнуть розширити свою діяльність за рахунок надання послуг з управління в інших багатоквартирних будинках на комерційних засадах. В такому разі перед ними постають питання, яку «бізнес-модель» з організації діяльності обрати та які переваги й недоліки має кожна з них.

Розглянемо такі можливі моделі:

- **юридична особа — управитель**, який надаватиме повний перелік послуг відповідно до типового договору;
- **ФОП-управитель**, який надаватиме повний перелік послуг відповідно до типового договору;
- **асоціація ОСББ**, якій ОСББ передає частину чи всі функції з управління будинком;
- **ФОП-менеджер**, якого ОСББ найматиме як консультанта (фактично для виконання функцій голови ОСББ).

Діаграма 2.4. Можливі варіанти організації управління будинками



Джерело: аналіз IFC.

У наведеній далі таблиці ці моделі проаналізовані за такими параметрами:

- оподаткування;
- перелік надаваних послуг;
- відповідальність за надання послуг;
- можливість капіталізації бізнесу (продаж або передача бізнесу іншому власнику);
- необхідність професійної атестації;
- потенційна клієнтська база.

Таблиця 2.3. Порівняння опцій організації діяльності щодо управління будинками

	Юридична особа — управитель	ФОП- управитель	Асоціація ОСББ	ФОП- консультант
Оподаткування	Є можливість обрати загальну або спрощену систему оподаткування		Неприбуткова організація, дозволяє значно економити на оподаткуванні	База оподаткування — лише оплата за надані послуги
Необхідність дотримання мінімальних вимог та відповідальність	Застосовує типовий договір, надає обов'язковий перелік послуг та несе відповідальність за якість їх надання (відповідальність обмежена юридичною особою). Повинна мати хоча б одного атестованого управителя у штаті	Застосовує типовий договір, надає обов'язковий перелік послуг та несе відповідальність за якість їх надання (відповідальність поширюється на фізичну особу). Повинен мати сертифікат управителя	Може надавати вибірковий перелік послуг, відповідальність, як правило, менша, ніж за типовим договором. Атестація не вимагається	
Можливість капіталізації бізнесу	Повний спектр можливостей щодо капіталізації бізнесу — продаж, передача іншому власнику, зміна правової форми тощо	Можливості щодо капіталізації бізнесу відсутні		
Потенційна клієнтська база	Усі багатоквартирні будинки. Також можуть надавати схожі послуги комерційним установам (торговельні та бізнес-центри тощо)	Тільки багатоквартирні будинки, в яких створено ОСББ		

Взаємовідносини між співвласниками та управителем

Основи регулювання сфери управління житловими багатоквартирними будинками визначені у двох законах: ЗУ № 417 та ЗУ «Про ЖКП». Також для сфери управління будинком ключовими є чотири підзаконні акти.

Діаграма 2.5. Ключові нормативно-правові акти, що регулюють сферу послуг з управління житлом



Джерело: чинне законодавство, аналіз IFC.

Перелік обов'язкових послуг та робіт з утримання багатоквартирного будинку, що має надаватися управителем відповідно до договору про надання послуг з управління багатоквартирним будинком, затверджено наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 27.07.2018 № 190, тоді як періодичність надання цих послуг та вимоги до їх якості вже визначаються за домовленістю між управителем і співвласниками в конкретному договорі. Такий перелік послуг може бути зменшений для будинку, лише коли співвласники обґрунтовано доведуть, що будинок не потребує відповідної послуги з огляду на його конструктивні особливості (наприклад, відсутність ліфта). Також управитель може надавати й додаткові послуги за домовленістю зі співвласниками. Більш детально про типові обов'язки управителя йдеться в Додатку 4.

Діаграма 2.6. Перелік обов'язкових послуг управителя



Джерело: наказ Міністерства розвитку громад та територій України № 190.

В інших же аспектах регулювання відносин між управителем та співвласниками поточне законодавство є досить ліберальним та дає змогу значно змінювати обсяг функцій управителя за рішенням співвласників. Так, управитель має право акумулювати внески співвласників на капітальний ремонт (реконструкцію) будинку, організувати виконання таких робіт, якщо співвласники прийняли рішення про покладення на управителя таких обов'язків.

Законодавство не зобов'язує управителя страхувати свою відповідальність, хоча за домовленістю зі співвласниками він може придбати поліс страхування своєї відповідальності за шкоду, заподіяну спільному майну, правам та законним інтересам співвласників внаслідок невиконання або неналежного виконання управителем своїх обов'язків.

Управитель зобов'язаний вести окремий облік доходів і витрат щодо кожного багатоквартирного будинку, що перебуває в його управлінні, та забезпечити доступ до цієї інформації для співвласників будинку в порядку, визначеному в договорі. Також управитель зобов'язаний щороку звітувати перед співвласниками про виконання кошторису витрат та подавати кошторис витрат на поточний рік на погодження співвласникам.

Порядок та спосіб надання інформації управителем щодо виконання договору визначається в договорі зі співвласниками.

Діаграма 2.7. Канали поширення інформації управителем



Джерело: за даними проведених інтерв'ю.

Діаграма 2.8. Модель відносин між управителем та співвласниками



Джерело: ЗУ «Про ЖКП».

Ще одним аспектом, від якого залежить модель відносин між управителем та співвласниками, є модель договірних відносин з виконавцями комунальних послуг. Нормами ЗУ «Про ЖКП» передбачені чотири можливі договірні моделі взаємовідносин співвласників у багатоквартирному будинку та виконавців комунальних послуг, представлені на діаграмі нижче.



Діаграма 2.9. Моделі взаємовідносин співвласників та виконавців комунальних послуг



* Колективний договір можливий також і щодо послуги поводження з побутовими відходами.
 Джерело: ЗУ «Про ЖКП», Закон України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання».

Якщо співвласники обрали модель, відмінну від індивідуального договору (послуга до квартири), то обслуговування внутрішньобудинкових мереж обов'язково здійснює управитель (якщо його обрано або призначено), оскільки це входить до обов'язкового переліку послуг, затвердженого наказом Міністерства розвитку громад та територій України № 190. Також на управителя за умови обрання моделі колективного договору може бути покладено обов'язок розподілу спожитих послуг між мешканцями будинку.

Доступ на ринок управління багатоквартирними будинками

В Україні законодавчо запроваджено досить ліберальний підхід щодо доступу до виконання послуг з управління будинком: ні органи центральної влади, ні ОМС за чинним законодавством не мають важелів впливу для блокування входу на ринок нових управителів. Так, наразі відсутня необхідність дотримання будь-яких дозвільних процедур (наприклад, отримання ліцензії, дозволу, включення до реєстру тощо) для набуття статусу управителя та отримання можливості укласти зі співвласниками відповідні договори про надання послуг з управління.

З 01.01.2019 набула чинності вимога ЗУ «Про ЖКП» щодо необхідності проходження професійної атестації. Управитель-ФОП зобов'язаний самостійно пройти професійну атестацію на відповідність кваліфікаційним вимогам професії «менеджер (управитель) житлового будинку (групи будинків)» або мати у штаті особу, що пройшла таку атестацію, а управитель — юридична особа — мати в своєму штаті щонайменше одного атестованого працівника. Однак, з юридичного погляду, така сертифікація не є процедурою, яка регулює вихід на ринок, оскільки закон не створив уповноваженого органу для видачі дозволів на діяльність.

Управитель (юридична особа або фізична особа-підприємець) може працювати менеджером житла в будь-який час без спеціальних дозволів. Отримання сертифіката — це законодавча вимога; однак закон не передбачив процедури примусового виконання або перевірки сертифікації, які могли б слугувати інструментом регулювання виходу на ринок. Закон також не передбачає покарання за відсутність сертифіката. Такий підхід виключає значення цієї вимоги. Тому для забезпечення рівня професіоналізму наданих послуг з управління житлом є доцільним розглянути питання про розроблення правових механізмів дотримання законодавства (наприклад, перевірки наявності професійних сертифікатів).

Порядок здійснення професійної атестації затверджений постановою КМУ від 28.11.2018 № 1010. Відповідно до цієї постанови атестацію фахівців можуть проводити всі організації, які відповідатимуть визначеним критеріям та пройшли відповідну акредитацію в Національному агентстві з акредитації України (НААУ).

Відкритий реєстр атестованих осіб веде Міністерство розвитку громад та територій України на власному сайті. Станом на березень 2020 року Реєстр містить 671 атестованого управителя, які були акредитовані з установами:

- 56 управителів акредитовано Всеукраїнською громадською організацією «Асоціація експертів будівельної галузі»
- 72 управителі акредитовано ТОВ «Інститутом муніципального менеджменту»
- 543 управителі акредитовано ТОВ «Сертифікаційний центр «Стандарт»

Наразі можна говорити про те, що ринок послуг атестації управителів є конкурентним (з огляду на те, що ринок знаходиться лише на етапі становлення). Управитель, який хоче отримати відповідний атестат, має вибір, в якій установі навчатися та проходити відповідну атестацію.

Хоча на законодавчому рівні доступ на ринок є досить ліберальним, ОМС в окремих містах можуть значно ускладнювати появу нових управителів бюрократично-адміністративними діями, які суперечать поточному законодавству, зокрема:

- затягування передачі технічної документації на будинок новим управителям;
- перешкоджання укладенню контрактів на постачання електроенергії, водопостачання для функціонування спільного майна будинку (освітлення місць загального користування, енергозабезпечення ліфтів тощо) з боку місцевих комунальних підприємств (зокрема, компаній-монополістів);
- встановлення актами місцевих рад неправомірних вимог щодо пред'явлення управителями додаткових довідок на адресу виконавчих органів ОМС для отримання дозволу здійснювати свою діяльність у межах міста. Наприклад, рішення однієї з міських рад в Україні висуває додаткові вимоги до роботи управителів, які не передбачені Законом України "Про житлово-комунальні послуги".

Примірний розрахунок ціни на послугу з управління багатоквартирним будинком

За новим ЗУ «Про ЖКП» ціна на послугу з управління встановлюється за домовленістю сторін, а в разі визначення управителя за конкурсом, що проводять ОМС, ціна встановлюється на рівні ціни, запропонованої в пропозиції переможця конкурсу.

Ціна послуги з управління складається з:

1. Витрат на утримання багатоквартирного будинку і прибудинкової території та витрат на поточний ремонт спільного майна багатоквартирного будинку відповідно до кошторису.
2. Винагороди управителя, яка визначається за згодою сторін.

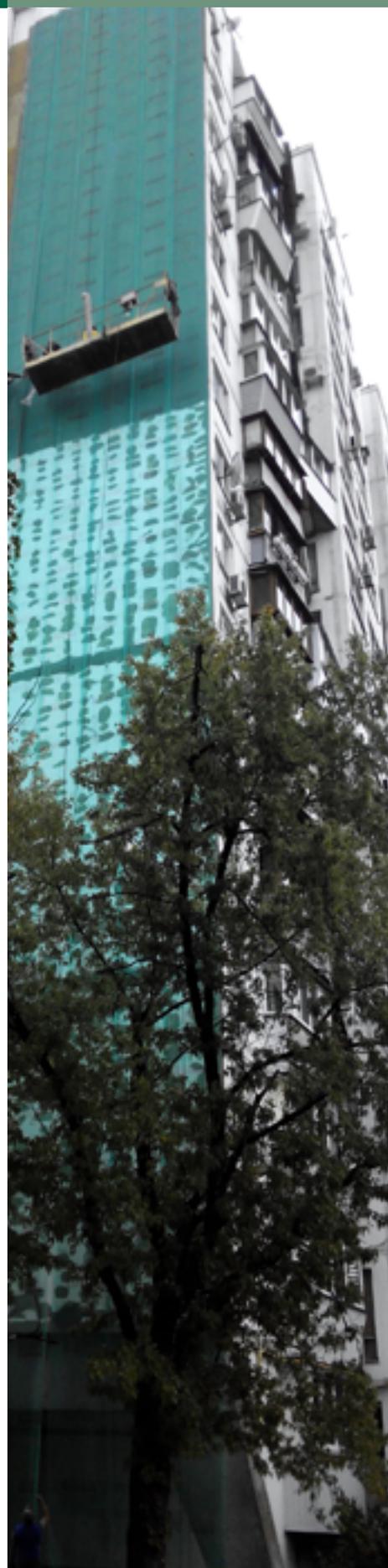
Кошторис витрат враховує обов'язковий перелік робіт (послуг), а також періодичність їх виконання (надання). Щороку управитель має звітувати перед співвласниками про виконання кошторису та на вимогу споживача надає інформацію про фактичні витрати відповідно до такого кошторису.

Управитель має право здійснювати перерозподіл фактичних витрат у структурі кошторису без зміни загального обсягу таких витрат у межах одного багатоквартирного будинку та без зміни загальної ціни на послугу з управління. Водночас, якість надання послуг, зокрема визначена в договорі періодичність надання відповідних складників послуги, не має погіршуватись. Що стосується іншого складника, тобто винагороди, то в цій частині управитель не є підзвітним співвласникам.

Однак, наразі надавачі послуг з утримання в більшості будинків працюють ще за старими договорами зі співвласниками, в яких послуга називалася «послуга з утримання», а її вартість (тариф) визначалася рішенням ОМС. Поточні тарифи на утримання, установлені ОМС, значною мірою залежать від розміру міста та платоспроможності населення. Зокрема, найвищі тарифи з досліджених 20 міст України діють у Дніпрі (6,9 грн/м²), Києві (6,3 грн/м²) та Запоріжжі (6,1 грн/м²).

Але не завжди така залежність зберігається. Наприклад, у другому за населенням місті, Харкові, досить низький тариф — 3,3 грн/м². Крім того, деякі міста не корегували тарифи протягом 10 років, внаслідок чого там збереглися дуже низькі тарифи на утримання будинків (Маріуполь — 1,6 грн/м²), Охтирка (1,8 грн/м²).

Всупереч ЗУ «Про ЖКП», який забороняє зміни до існуючих договорів на утримання будинків (зокрема, в частині тарифів на такі послуги), існують випадки, коли ОМС підвищували такі тарифи, наприклад, на підставі зміни вартості енергоносіїв чи зміни мінімальної заробітної плати.



Таблиця 2.4. Порівняння тарифів на утримання багатоквартирними будинками, у 20 містах України станом на квітень 2020

Місто	Кількість населення, тис.	Тариф на утримання, грн/м ²	Дата встановлення тарифу
Топ-10 міст України за населенням (крім Одеси)			
Київ	2868	6,3	2017
Харків	1451	3,3	2018
Дніпро	993	6,9	2018
Запоріжжя	766	6,1	2018
Львів	729	3,5	2018
Кривий Ріг	652	1,5	2011
Миколаїв	494	2,7	2016
Маріуполь	458	1,6	2008
Вінниця	372	4,0	2019
Херсон	298	2,3	2017
Середньозважений тариф		4,6	
Міста з населенням до 200 000			
Біла Церква	200	5,0	2018
Павлоград	110	3,8	2019
Бровари	98	3,8	2019
Олександрія	83	3,1	2017
Лозова	56	4,8	-
Середньозважений тариф		4,2	
Міста з населенням до 50 000			
Охтирка	49	1,8	2008-2012
Фастів	48	5,0	2018
Нетішин	37	5,3	2017
Чугуїв	33	4,7	-
Первомайський	31	3,2	-
Середньозважений тариф		3,9	

Джерело: дані ОМС, Держстату України, аналіз IFC.

Занижені ціни на послуги, що надаються муніципальними компаніями, є значним бар'єром для розвитку конкуренції. За оцінками IFC, середня економічно обґрунтована ціна приблизно в 1,5 рази вища за поточні ціни. У таблиці нижче представлені результати розрахунку на основі оцінки реальних витрат невеликої компанії-управителя для трьох категорій міст.

Слід також зазначити, що реальний грошовий потік управителів може бути дещо меншим через недостатній рівень платіжної дисципліни населення.

Платіжна дисципліна

Стан оплати населенням послуг з утримання будинку протягом 2015-2016 років залишався на прийнятному рівні, але в 2017-2019 роках платіжна дисципліна понизилася. Існуючі інструменти примусового стягнення заборгованості не є ефективними. Судові та виконавчі процедури є тривалими, потребують значних фінансових ресурсів, а тому їх застосування може бути необґрунтованим з погляду часу та витрат. Крім того, розмір пені, запроваджені з 01.05.2019, за несвоєчасну оплату рахунків за житлово-комунальні послуги населенням становить лише 0,01% за кожен день прострочки, що навіть не покриває рівня інфляції.

Діаграма 2.10. Рівень платіжної дисципліни за послуги з утримання будинку у 2015-2019 роках



Джерело: дані Держстату України.

Роль професійних асоціацій

Належне функціонування професійних об'єднань управителів є одним з головних індикаторів зрілості самого ринку управління житлом. У Польщі та Литві такі асоціації та конфедерації управителів виконують значний обсяг функцій: здійснюють навчання членів таких об'єднань, саморегулювання, захист інтересів галузі тощо.

Наприклад, у Польщі більшість управителів є членами місцевих професійних асоціацій, які об'єднуються в національні федерації. Такі об'єднання розробляють стандарти/кодекси поведінки управителів, які є обов'язковими для їх учасників та виступають у ролі ключових платформ для навчання фахівців і обміну досвідом. Окрім того, вони активно обстоюють інтереси управителів як на місцевому рівні, так і на рівні державних органів влади.

В Україні професійні об'єднання управителів перебувають на етапі становлення. Найбільше з об'єднань - Асоціація управителів житла - станом на травень 2020 року налічує приблизно 100 учасників з різних регіонів країни. До складу Асоціації входять як малі, так і великі управляючі компанії. За даними асоціації на одного учасника припадає приблизно 300 будинків в обслуговуванні. Асоціація представляє інтереси своїх учасників та має свій тренінговий центр для професіоналів у сфері управління житлом.

Ініціатива зі створення регіонального об'єднання менеджерів та управителів житловою нерухомістю наразі реалізується у Львові та Дніпрі, де створені відповідні асоціації. Вони орієнтовані на тих учасників ринку, які співпрацюють з ОСББ і підтримують впровадження ними енергоефективних заходів в багатоквартирних будинках. Водночас, членами цих асоціацій є як професійні управителі, так і представники ОСББ та асоціацій ОСББ; в середньому на одного члена асоціації припадає приблизно 20 багатоквартирних будинків.

Ці три асоціації є найбільшими асоціаціями управителів в Україні. Між ними підписано меморандуми про співпрацю, вони спільно лобіюють необхідні законодавчі зміни для належного функціонування ринку.

Крім цих об'єднань, в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань можна знайти ще кілька асоціацій управителів, які, однак, не функціонують або не виявляють активності. Це переважно асоціації, створені в межах окремого міста наявною в ньому управляючою компанією, які не мають власного сайту або сторінки в соціальних мережах та не ведуть активної діяльності.

Значно більш поширені в Україні асоціації ОСББ⁵, які представлені в більшості її регіонів. Значна кількість таких асоціацій створена на базі ресурсних центрів по роботі з ОСББ, що створювались за підтримки донорів. Такі асоціації функціонують передусім для роз'яснення норм законодавства та допомоги новоствореним ОСББ, захисту інтересів ОСББ та проведення навчальних семінарів/тренінгів для учасників. Слід зазначити, що ці об'єднання, зазвичай, є активними прибічниками здійснення заходів з енергоефективності в будинках. Хоча такі асоціації і представляють інтереси співвласників (споживачів), а не управителів (надавачів послуг), ми вважаємо, що вони можуть послужити поштовхом до розвитку професійних об'єднань управителів за рахунок активних голів правління ОСББ, які масштабуватимуть свою діяльність. Окрім того, такі асоціації ОСББ часто виступають разом з асоціаціями професійних управителів у питаннях лобювання змін до житлового законодавства, оскільки їх інтереси та бачення часто збігаються.

⁵ Маються на увазі асоціації, створені не для виконання функцій з управління багатоквартирними будинками, а саме як громадські організації для обстоювання своїх інтересів.

Питання для подальшого дослідження

Аналіз показав, що реформа управління житлом здійснюється з фрагментарним успіхом. Попит (об'єднання співвласників будинків) та пропозиція (надавачі послуг з управління житлом) стабільно зростали протягом останніх п'яти років, хоча і повільніше, ніж очікувалося. Водночас, ці темпи порівнювані з іншими країнами з перехідною економікою, які пройшли через подібні перетворення. Україні слід продовжувати вивчати та застосовувати уроки реформ управління житлом у країнах зі схожим досвідом та передумовами, таких як Польща, Литва.

Дослідження визначило наступні питання, відповіді на які сприятимуть впровадження житлової реформи та визначатимуть майбутні пріоритети розвитку ринку управління житлом в Україні.

Яка поточна якість управління та обслуговування багатоквартирних будинків?

Підвищення якості надання послуг з управління багатоквартирними будинками є однією з головних цілей реформи. Однак наразі відсутні консолідовані дані щодо оцінки якості, її динаміки та ключових чинників, які на неї впливають (зокрема, форма управління будинком).

Законодавство містить вимоги до якості послуги з управління багатоквартирним будинком, порядку перевірки її якості та правил перерахунку її вартості у разі надання послуги невідповідної якості або ненадання послуги. Але передбачені законні інструменти захисту прав споживачів можуть бути застосовані тільки до правовідносин між співвласниками та управителем, які оформлені договором про надання послуг з управління багатоквартирним будинком. Тобто, в інших формах відносин, які де-факто є відносинами з управління будинком, а де-юре – ні, використання інструментів захисту прав споживачів послуг з управління будинком неможливо). Більш детальна інформація про це наведена у Додатку 7.

Повноцінне використання наданих законодавством інструментів захисту залежить від можливості співвласників зорганізуватися та приймати рішення про використання таких інструментів. Пасивні співвласники, навіть ті, в будинках яких є управителі (призначені за результатом конкурсу, проведеного ОМС), не зможуть захистити свої права у випадку надання послуг з управління багатоквартирним будинком невідповідної якості.

Який поточний технічний стан багатоквартирних будинків?

Поступова деградація технічного стану багатоквартирних будинків, а, отже, зниження комфорту та безпеки проживання, була однією з основних причин ініціації реформи. Вісімдесят п'ять відсотків багатоквартирних будинків були побудовані за радянських часів та не обслуговувались належним чином.

Але наразі відсутня консолідована інформація щодо фактичного технічного стану житлового фонду, в тому числі, щодо кількості будинків, які перебувають в зоні ризику щодо безпеки проживання (та які елементи несуть найбільшу небезпеку – конструктивні елементи будівлі, внутрішньобудинкові газові мережі тощо).

Важливим суміжним питанням є відповідальність у разі настання аварій. Згідно ЗУ «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» співвласники зобов'язані забезпечувати належне утримання та належний санітарний, протипожежний і технічний стан спільного майна багатоквартирного будинку. Співвласники несуть відповідальність за шкоду, заподіяну третім особам у результаті невиконання або неналежного виконання своїх обов'язків, як співвласників. Водночас, співвласники не несуть відповідальності за зобов'язаннями, що виникли внаслідок дій або бездіяльності управителя, що порушують умови договору управління багатоквартирним будинком. З огляду на наведені норми важливим є відповідність юридичної форми відносин між співвласниками та особами, які фактично надають послуги з управління, реальній суті таких відносин. Належне оформлення договорів між співвласниками та управителями, визначення обов'язків та сфери відповідальності сторін, є необхідним для визначення особи, яка несе відповідальність у разі настання аварій або інших негативних подій.

Яка кількість багатоквартирних будинків, які управляються відповідно до чинного законодавства?

Укладання договору з управління будинком у відповідності до чинного законодавства надає співвласникам необхідні інструменти захисту від неякісного надання послуг (зокрема, щодо відповідальності за шкоду або інші негативні наслідки дій або бездіяльності управителя). Так само, це може сприяти як підвищенню якості послуг, так і поліпшенню технічного стану будинків в середньостроковій перспективі. Тобто забезпечення укладання договорів на управління у відповідності до чинного законодавства має бути одним з короткострокових пріоритетів державної політики.

На жаль, немає консолідованої інформації щодо частки багатоквартирних будинків, якими управляє управитель, обраний співвласниками відповідно до законодавства (з відповідним захистом прав співвласників). Отже, доцільно розробити інструменти моніторингу для отримання інформації про частку договорів, укладених відповідно до вимог типового договору про надання послуги з управління багатоквартирним будинком.

Яка кількість ОСББ фактично використовуються співвласниками як дієвий механізм прийняття рішень?

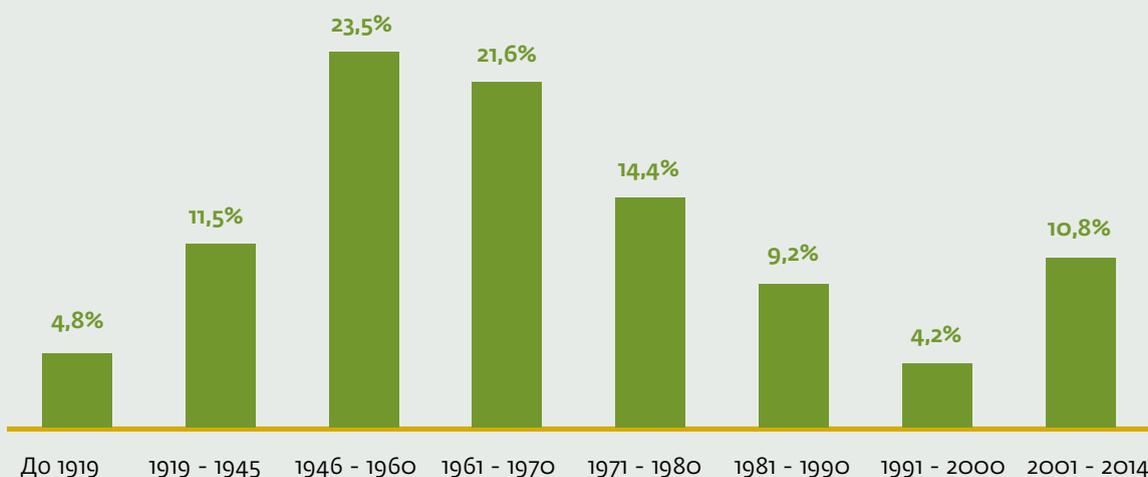
За офіційною інформацією в Україні зареєстровано понад 33,000 ОСББ. Однак для обґрунтованих висновків щодо результатів реформи та планів на подальші дії потрібна інформація не тільки про кількість зареєстрованих ОСББ, але й про тих, що активно працюють. На цей момент така інформація недоступна.

3. Програми термореновації багатоквартирних будинків в Україні та можлива роль управителів у них

Потенціал енергоефективності в багатоквартирних будинках

Близько 85% житлового фонду, що експлуатують в Україні, було збудовано до 1990 року із застосуванням будівельних норм із низькими стандартами енергоефективності. У більшості будинків майже не проводилися заходи з енергоефективності. За даними центру «Нова соціальна та економічна політика» на одиницю житлової площі в Україні витрачається удвічі більше енергії, ніж у країнах Європейського Союзу з подібними кліматичними умовами.

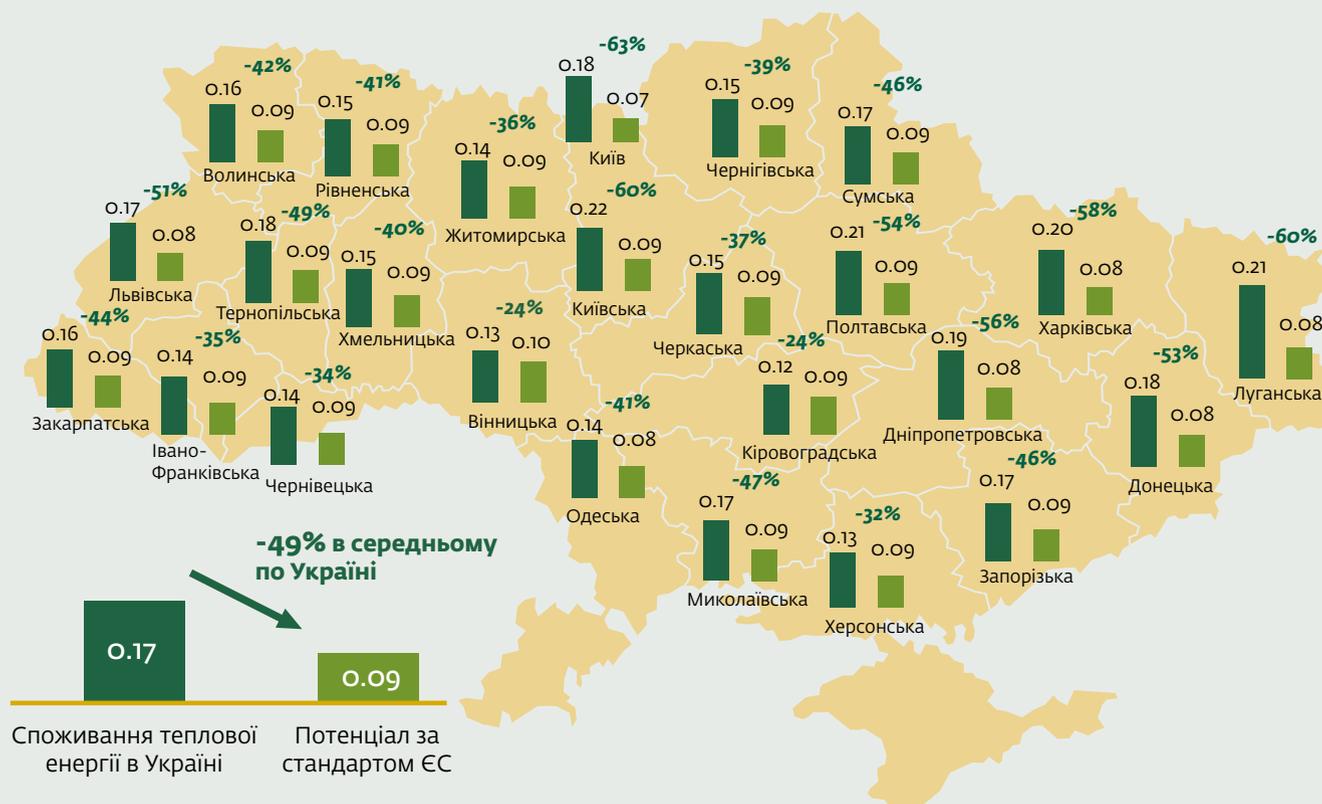
Діаграма 3.1. Розподіл житлових будинків за роками побудови станом на 2015 рік



Джерело: дані Держстату України.

Отже, Україна має величезний потенціал для зменшення споживання енергетичних ресурсів, реалізація якого забезпечить значні економічні, соціальні й екологічні переваги та сприятиме енергетичній незалежності країни. Скорочення витрат енергії на одиницю житлової площі в багатоквартирних будинках до рівня ЄС дасть змогу зменшити щорічне споживання енергії на приблизно 2 млн тонн нафтового еквіваленту, щорічні викиди CO₂ — на приблизно 4,5 млн тонн та щорічні витрати на опалення — на \$1 млрд.

Діаграма 3.2. Потенціал енергоефективності в Україні, Гкал/м²



Джерело: дані центру «Нова соціальна та економічна політика» (2013).

Створення відповідного законодавчого поля

Протягом 2015–2017 років Україна прийняла закони, які створили необхідні умови для реалізації енергоефективних проєктів у багатоквартирних будинках.

Окрім основних законів, що забезпечують правову базу для житлової реформи (наприклад, Закон України «Про житлово-комунальні послуги» та Закон України «Про особливості здійснення права власності в багатоквартирному будинку»), було також прийнято такі закони:

- Закон України "Про Фонд енергоефективності" № 2095 від 8 червня 2017 року,
- Закон України «Про енергетичну ефективність будівель» № 2118 від 22 червня 2017 року,
- Закон України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» № 2119 від 22 червня 2017 року.

Зокрема, ними визначено засади забезпечення комерційного обліку комунальних послуг, затверджено дієвий механізм прийняття рішень співвласниками, енергетичну сертифікацію будинків та інструмент фінансової підтримки проєктів із термореновації відповідно до європейських практик.

Наявні механізми фінансової підтримки

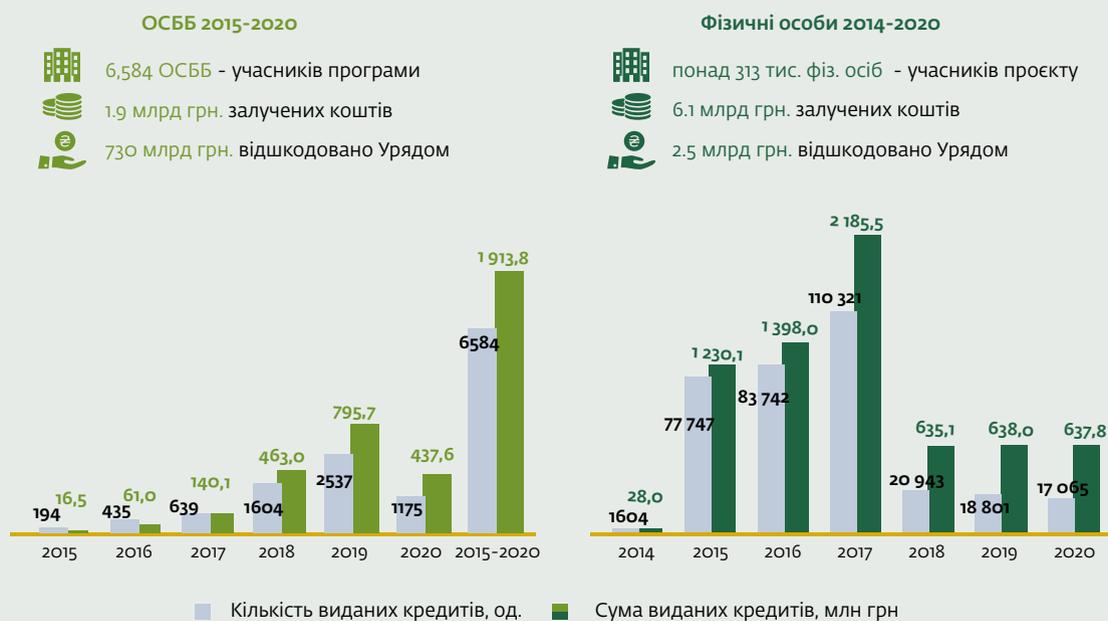
За оцінками Міністерства розвитку громад та територій України інвестиційна потреба для проведення енергомодернізації багатоквартирного житлового сектору в Україні становить приблизно 17 млрд дол. США. Недостатнє фінансування є одним з головних бар'єрів для реалізації проєктів з енергоефективності (особливо в багатоквартирних будинках, де співвласникам необхідно прийняти колективне рішення).

У міжнародній практиці для подолання цього бар'єру створюються інструменти фінансової підтримки (як правило, надаються гранти), що можуть фінансуватися з державного бюджету, бюджетів ОМС або міжнародними донорами та міжнародними фінансовими організаціями. В Україні наразі діють такі програми:

- Фонд енергоефективності, який почав функціонувати (приймати заявки на участь від ОСББ) з вересня 2019 року;
- державна програма «Теплі кредити», що впроваджується з 2014 року;
- місцеві програми фінансової підтримки, що можуть доповнювати «Теплі кредити» або діяти незалежно (наприклад, програма 70/30 у місті Києві);
- програма IQ Energy, започаткована у 2016 році, що реалізується ЄБРР і співфінансується мультидонорським фондом Е5Р.

Наразі найбільшу кількість проєктів було виконано за програмою підтримки енергоефективності «Теплі кредити». Програма пропонує окремим домогосподарствам та ОСББ залучати кредити на купівлю енергоефективного обладнання або проведення заходів з енергоефективності та компенсує від 30 до 70% їх вартості. За даними Держенергоефективності в 2015–2020 рр. було видано приблизно 330 000 позик на суму 9 млрд грн, а приблизно 3,2 млрд грн було відшкодовано державою за рахунок грантів. У державному бюджеті 2020 року на фінансування програми виділено 400 млн грн.

Діаграма 3.3. Позики, залучені домогосподарствами та ОСББ в рамках програми «Теплі кредити» (млн грн)



Джерело: дані ДАЕЕ.

Програмою переважно користуються індивідуальні домогосподарства для реалізації окремих заходів з енергоефективності (приблизно 80% позик було залучено на заміну вікон).

Діаграма 3.4. Порядок роботи державної програми «Теплі кредити»



Джерело: дані ДАЕЕ.

Діаграма 3.5. Напрями залучення «Теплих кредитів» домогосподарствами у 2016 році



38% позичальників проживають у багатоквартирних будинках 62% – в індивідуальних

Джерело: дані ДАЕЕ.

Програма IQ Energy майже ідентична програмі «Теплі кредити». За цією програмою індивідуальні домогосподарства та ОСББ можуть залучити кредит для здійснення заходів з енергоефективності та отримати компенсацію — 20% (для домогосподарств) та 40% (для ОСББ) після успішної їх реалізації.

Дистриб'юторами коштів ЄБРР та донорів є банки — партнери програми: «УкрСибБанк», «Райффайзен Банк Аваль» та «ОТП Банк». Бюджет програми на чотири роки (до 2020-го) становить 90 млн євро, з яких 75 млн євро — від ЄБРР для надання кредитів та 15 млн євро — від мультидонорського фонду E5P для надання грантів.

За двома наявними програмами досягнуто значних результатів з підтримки реалізації заходів з енергоефективності. Проте впровадження проєктів у багатоквартирних будинках потребує застосування більш комплексного підходу. Саме тому Мінрегіоном за підтримки міжнародних партнерів було ініційовано створення Фонду енергоефективності, який почав повноцінно функціонувати у 2019 році.

Фонд енергоефективності

Ключовою особливістю попередніх програм підтримки енергоефективності був фокус на окремі заходи, а не на комплексні рішення. Це, з одного боку, спрощує їх реалізацію, але з іншого не є оптимальним з погляду ефективності використання коштів та скорочення споживання енергоресурсів, особливо для багатоквартирних будинків. Наприклад, поширеною практикою є встановлення енергоефективних вікон без можливості регулювання тепlopостачання (у цьому разі може підвищитись комфорт мешканців, але споживання теплової енергії не зменшиться).

Для впровадження комплексних проєктів у багатоквартирних будинках Міністерством розвитку громад та територій України за підтримки міжнародних партнерів ініційовало створення Фонду енергоефективності. Програма термореновації багатоквартирних будинків Фонду «Енергодім» фінансується з Державного бюджету (2,7 млрд грн уже перераховано Фонду, що є еквівалентом 18 млн євро), та ще на 100 млн євро програма співфінансується Європейською Комісією та урядом Німеччини.

Програма Фонду ЕЕ «Енергодім» була прийнята 16 серпня 2019 року, а перші заявки на участь від ОСББ отримані у вересні 2019 року.

Програма Фонду передбачає, що ОСББ може обрати один з двох пакетів заходів енергоефективності:

1. Пакет А «Легкий» пропонує комплекс простих енергоефективних заходів із потенціалом економії енергоресурсів приблизно 20%. Компенсація витрат за програмою становить 40% (60% для перших 500 ОСББ);
2. Пакет Б «Комплексний» пропонує повну термореновацію будівлі з потенціалом економії енергії до 60%. Компенсація витрат за програмою — 50% (70% для перших 500 ОСББ).

Більш детальну інформацію можна знайти на сайті Фонду ЕЕ: <https://eefund.org.ua/en>.

Роль управителів у термореновації багатоквартирних будинків

Реалізація комплексного проєкту, з одного боку, має забезпечити значно кращий результат, але з іншого — потребує дотримання більш складної процедури реалізації проєкту (проведення енергоаудиту, розроблення проєктної документації, технічний нагляд за виконанням робіт тощо). Члени правління ОСББ можуть не мати відповідної кваліфікації або часу для організації процесу комплексної термореновації будинку.

Досвід східноєвропейських країн показав, що управителі можуть брати активну участь в організації та адмініструванні таких проєктів. У Польщі ступінь залучення управителя є предметом домовленості зі співвласниками (управитель діє в межах делегованих йому обов'язків). Наприклад, управителі можуть:

- організувати загальні збори товариства для прийняття необхідних рішень;
- організувати процес добору підрядників;
- організувати процес залучення кредиту;
- готувати необхідні документи для участі в програмах фінансової підтримки;
- адмініструвати погашення позики.

Як правило, правління житлового товариства в Польщі (аналог ОСББ за українським законодавством) контролює найбільш критичні етапи, зокрема конкурсний добір підрядників на значні суми та підписання кредитної угоди. Розмір винагороди управителя також є предметом домовленості — управитель може як отримувати додаткову платню, так і надавати ці послуги безоплатно.

У Литві для реалізації термореновації багатоквартирних будинків була запроваджена окрема роль — адміністратор проєкту реновації, послуги якого оплачуються за рахунок державної підтримки (у середньому 1000 євро за проєкт).

Адміністратор реновації супроводжує реалізацію проєкту та виконує такі ключові завдання:

- організує проведення загальних зборів для прийняття співвласниками необхідних рішень;
- організує процес добору підрядників (тендер) та приймає роботи;
- веде всю кореспонденцію з державним агентством ВЕТА щодо участі в програмі та готує відповідні документи;
- подає заявку в банк та підписує кредитний договір від імені співвласників (водночас, адміністратор не бере на себе фінансових зобов'язань);
- адмініструє виплату кредиту співвласниками.

У ролі адміністратора реновації можуть виступати як вузькоспеціалізовані фахівці, які лише адмініструють такі проєкти, так і управителі будинків (як правило, великі управляючі компанії пропонують таку послугу).

В Україні заходи з енергоефективності здебільшого реалізують самі ОСББ. Проте відомі випадки залучення співвласниками третіх осіб для адміністрування проєктів на договірній основі (зазвичай це голови або члени правління інших ОСББ, які мають успішний досвід реалізації відповідних проєктів у своїх будинках). Управитель будинку, який виконуватиме таку функцію, матиме суттєві конкурентні переваги. Крім того, модернізація будинку, як правило, полегшує його утримання (а отже, і роботу управителя) у майбутньому.

Важливим питанням є оплата послуг з адміністрування проєктів із термореновації. Такі послуги не входять у стандартний перелік обов'язків управителя. Співвласники далеко не всіх будинків можуть погодитися додатково оплачувати адміністрування термореновації.

Наразі Фонд енергоефективності підтримує залучення проєктних менеджерів до впровадження проєктів Фонду. Так, програма «Енергодім» передбачає часткове відшкодування для ОСББ вартості послуг із супроводу проєкту термореновації (джерело – www.eefund.org.ua).

Додатки



Додаток 1. Законодавчі передумови житлової реформи: ключові зміни з 1992 до 2015 року

У 1992 році був прийнятий Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду», який дав змогу провести масштабну приватизацію квартир на пільгових умовах для населення. Наразі більше 90% квартир в Україні приватизовано:

- житло в межах установлених соціальних норм (залежно від кількості мешканців у квартирі) підлягало безоплатній приватизації;
- якщо площа квартири була вища за нормативну, домогосподарство могло доплатити за «надлишок» цінними паперами (одержаними для приватизації державних підприємств чи землі);
- лише якщо домогосподарство не мало цінних паперів, доплата здійснювалася грошима. До того ж на ці виплати надавалася 10-річна розстрочка.

Законом було встановлено право спільної власності на загальні приміщення будинків. Аналогічний підхід було збережено в новій редакції Цивільного кодексу України від 2003 року.

Хоча ЗУ «Про приватизацію житла» й мав розпочати процес реформування житлової сфери, деякі його положення, а також норми інших законодавчих актів блокували можливість розвитку конкурентного ринку управління житлом. Зокрема цей Закон:

1. не передбачав ефективного механізму реалізації права співвласників на розпорядження спільним майном. Цивільний кодекс у редакції, що була чинною до прийняття ЗУ № 417, установлював, що будь-які рішення приймаються за згодою всіх співвласників (100%), що майже неможливо забезпечити на практиці;
2. повністю зберіг роль ЖЕКів в обслуговуванні житла. Право співвласників обрати іншого управителя (крім ЖЕКу) не було передбачено;
3. зобов'язував колишніх власників квартир (державу, ОМС) брати участь у фінансуванні ремонту такого житла та організації його проведення. Тому спроби стимулювати співвласників об'єднуватися для здійснення ремонту будинків провалювалися через переконання співвласників у тому, що місцева влада зобов'язана зробити перший капітальний ремонт до «передання» будинку його новим співвласникам.

Прийняття ЗУ «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» (далі – ЗУ «Про ОСББ») у 2001 році хоча й надало співвласникам можливість створювати ОСББ, але якісно не змінило ситуації щодо реалізації прав на управління спільним майном. Це пояснюється тим, що Закон мав суттєві недоліки: ним було введено поняття членства в ОСББ, відповідно, рішення ОСББ могли поширюватися не на всіх співвласників, що повністю спотворювало ідею управління спільним майном та обов'язковість виконання спільних рішень усіма власниками квартир і нежитлових приміщень у будинку.

Так, реального власника, який був би відповідальним за будинок загалом, а не тільки за свою квартиру, створено не було як через недосконалість законодавства, так і через брак інформаційно-роз'яснювальної роботи з населенням щодо його прав та обов'язків.

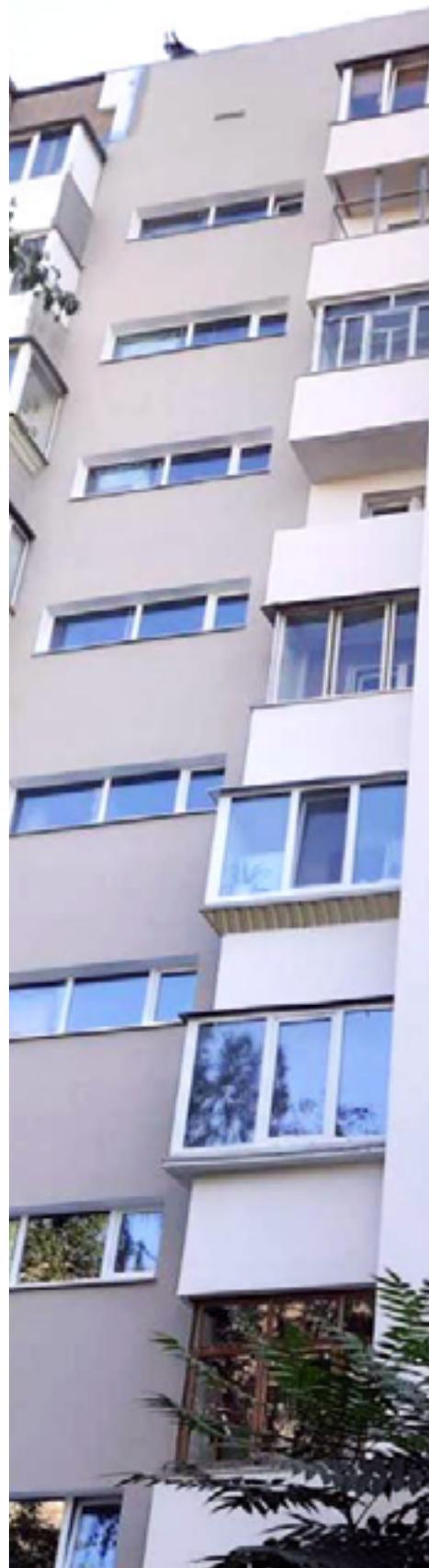
У 2004 році був прийнятий ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» (ця редакція Закону вже повністю втратила чинність), який, у тому числі, регулював сферу управління й утримання багатоквартирних будинків. Проте цей Закон не лише не змінив старої системи відносин, а навіть закріпив повноваження ОМС регулювати цю сферу, зокрема обирати виконавця житлово-комунальних послуг та встановлювати тарифи на них.

Крім того, було введено поняття балансоутримувача. У переважній більшості випадків його роль відігравав муніципальний ЖЕК, який зокрема:

- утримував на балансі будинки;
- визначав порядок експлуатації та ремонту будинків;
- укладав договори на виконання житлово-комунальних послуг;
- приймав рішення щодо використання коштів на виконання поточного й капітального ремонтів.

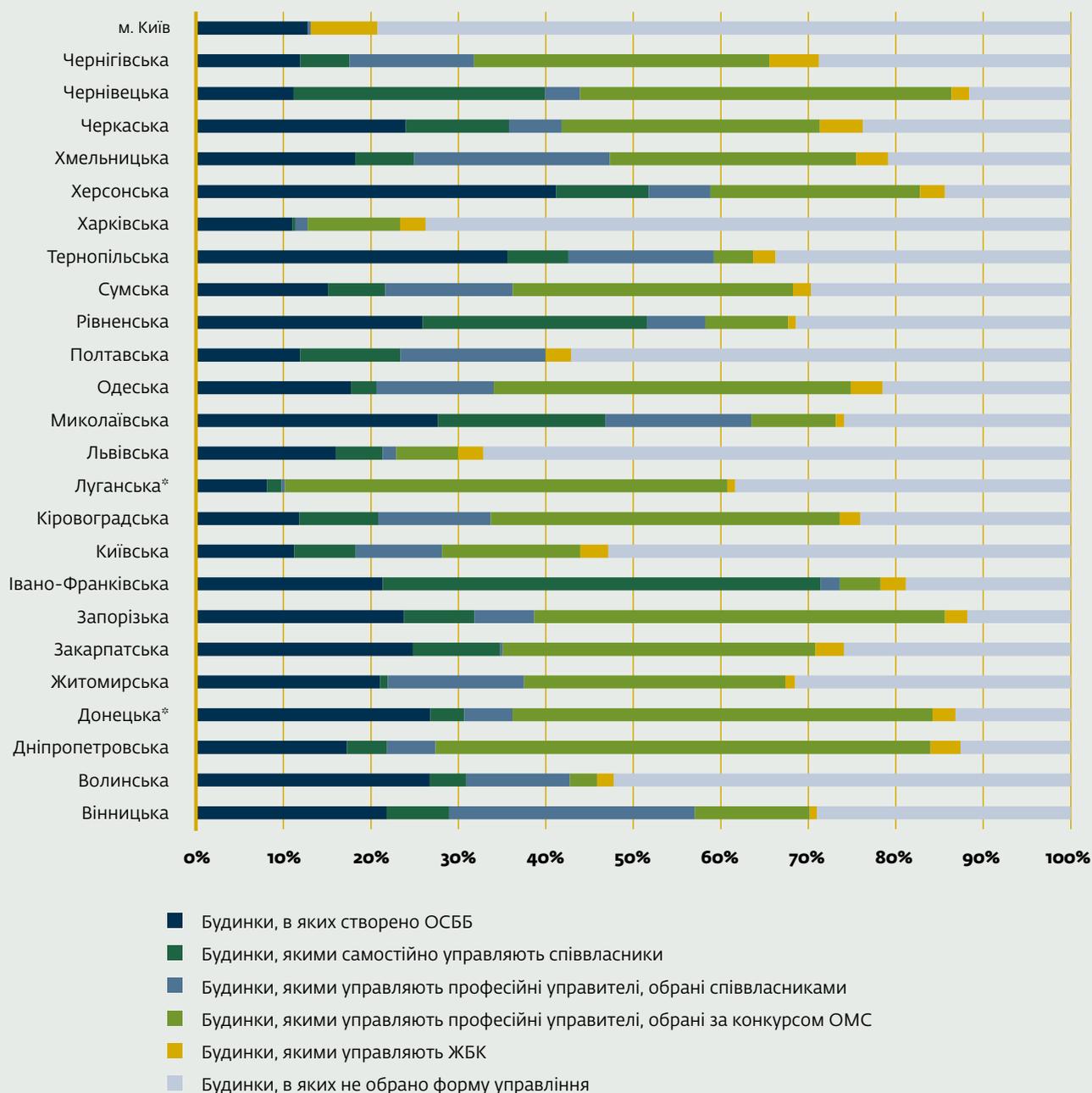
За наступне десятиліття юридичне поле у сфері управління багатоквартирними будинками суттєво не змінювалося (зміни, що приймалися, стосувалися окремих питань відносин у багатоквартирному будинку, але майже не торкнулися суті функціонування цієї сфери). Отже, станом на початок 2015 року головними досягненнями на шляху до ринкових відносин у цій сфері стали проведення масштабної приватизації квартир та надання співвласникам можливості створювати ОСББ. Водночас, умови для виникнення повноцінних ринкових відносин у сфері управління багатоквартирними будинками все ще не були створені:

1. Співвласники переважної більшості будинків на практиці не могли приймати рішень щодо управління спільним майном через відсутність дієвого механізму реалізації такого права:
 - розпорядження майном, що є в спільній сумісній власності, могло здійснюватися лише за згодою всіх співвласників;
 - співвласники мали право на виділ у натурі їхньої частки спільного майна;
 - майно, що перебувало в спільній власності, могло бути поділено між співвласниками за домовленістю між ними.
2. Обов'язки та сфера відповідальності співвласників не були чітко визначені.
3. Виконавців послуг з утримання будинків вибирали ОМС. Вони ж одночасно були власниками ЖЕКів, які, як правило, і призначалися на роль виконавців таких послуг.
4. Статус ЖЕКів наділяв їх широкими правами й обов'язками та був закріплений законодавством.
5. Тарифи на послуги з утримання будинків встановлювалися ОМС.



Додаток 2. Регіональний аналіз форм управління будинками

Діаграма Д2.1. Типи управління багатоквартирними будинками за регіонами України станом на 01.01.2020



Примітка: дані не включають АР Крим і невідконтрольні території Донецької та Луганської областей.
Джерело: дані Міністерства розвитку громад та територій України.

Додаток 3. Можливі варіанти делегування функцій з управління в будинках з ОСББ

Залучення ФОПа-менеджера

Залучення менеджера, який надає допомогу в управлінні конкретним ОСББ, передбачає делегування йому функцій з організації обслуговування будинку. У такій моделі менеджер фактично відіграє роль голови правління ОСББ, але юридично ці відносини оформлені як придбання ОСББ окремих послуг у такого менеджера. Зазвичай менеджер має організаційну форму фізичної особи — підприємця (ФОП) на спрощеній системі оподаткування, що дозволяє зменшити витрати ОСББ за рахунок податків. Замість 41,5% податків, що сплачуються від заробітної плати голови правління ОСББ, ФОП сплачує лише 5% єдиного податку із суми отриманої винагороди та 1039,6 грн ЄСВ щомісячно (сума ЄСВ обраховується на рівні 22% від встановленої законом мінімальної заробітної плати (далі – МЗП). Зазначена сума обрахована від діючої в 2020 мінімальної заробітної плати, яка становила 4 723,0 грн).

За такої моделі ФОП від імені ОСББ організовує управління будинком, сприяє укладанню або укладає договори на придбання окремих робіт у сторонніх підрядників та здійснює їх оплату (в обох випадках ОСББ платить виконавцям послуг напряму, тобто такі кошти не потрапляють на рахунки ФОП і, відповідно, не підлягають оподаткуванню). Завдяки такій моделі договірних відносин досягається значна економія на податках, порівнюючи із ситуацією, коли ФОП отримує від ОСББ плату за всі послуги з управління та від свого імені придбаває роботи (послуги) у підрядних організацій і здійснює оплати за них зі свого рахунку. Але через те, що ФОП у такій моделі де-юре не є управителем, він не несе жодної відповідальності перед співвласниками як управитель.

Діаграма Дз.1. Організація обслуговування будинку із залученням менеджера



Джерело: аналіз IFC.

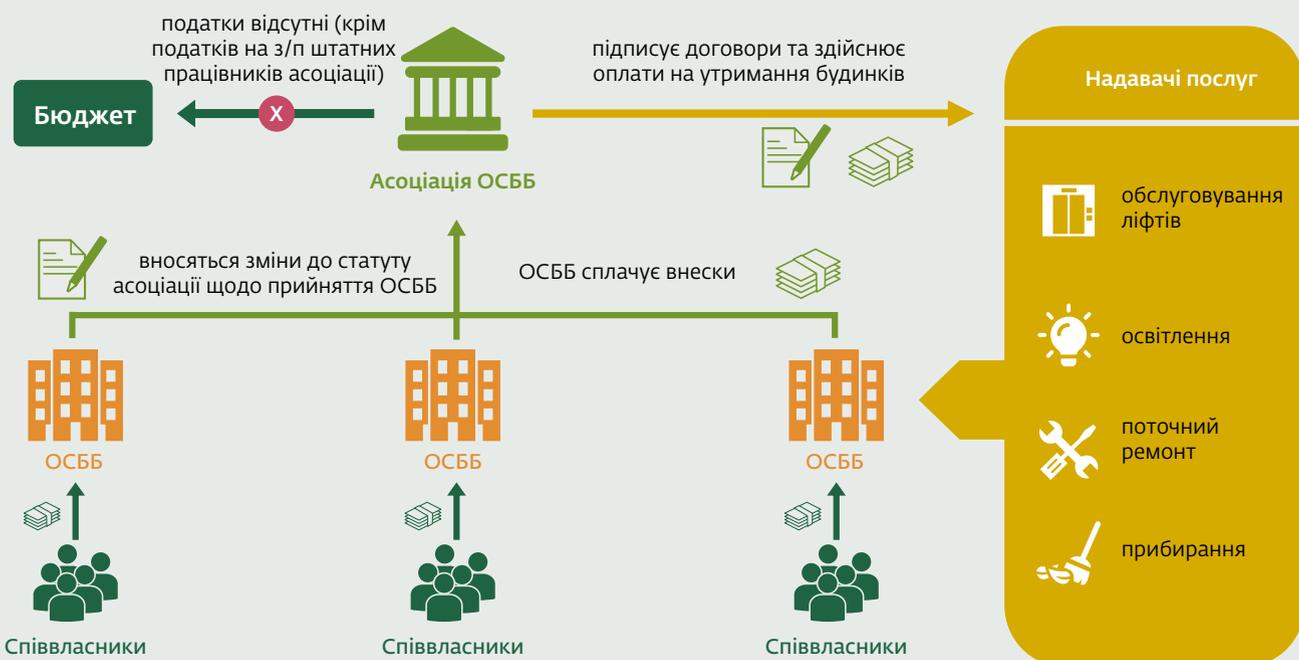
Делегування асоціації ОСББ функцій з управління

За рішенням загальних зборів об'єднання співвласників функції з обслуговування будинку можуть бути повністю або частково передані асоціації ОСББ, яка є неприбутковою організацією, а отже, порівнюючи із залученням управителя, має значні переваги в оподаткуванні.

У такій моделі організацію обслуговування будинку здійснюють органи управління асоціації, а не органи управління ОСББ. Порядок відносин (прийняття рішень), права та обов'язки сторін визначаються у статуті асоціації. На загальні збори асоціації кожне ОСББ делегує свого представника, який обстоюватиме його інтереси. Ключовим документом, який мають прийняти такі збори, є кошторис витрат асоціації ОСББ на обслуговування підпорядкованих їй будинків.

Зазвичай ця модель є затребуваною, якщо асоціація ОСББ обслуговує невелику кількість будинків, розташованих відносно компактно. В іншому разі процес прийняття рішень (наприклад, затвердження річного кошторису) може бути значно ускладнений.

Діаграма Дз.2. Організація обслуговування будинку із залученням менеджера



Джерело: аналіз IFC.

Порівняння моделей управління будинком для ОСББ

Фактично існує чотири моделі управління для ОСББ (по суті), хоча тільки одна з них є послугою з управління:

- самозабезпечення ОСББ (самостійне управління);
- найм ФОПа, який де-факто виконує функції голови правління ОСББ, а де-юре є консультантом ОСББ, якому воно делегувало право приймати рішення про залучення виконавців окремих послуг та укласти з ними договори від імені ОСББ або організувати укладання таких договорів самим ОСББ;
- передання асоціації ОСББ усіх або частини функцій з управління будинком;
- залучення повноцінного управителя за нормами чинного законодавства.

Кожна з моделей управління є свідомим вибором співвласників, однак між ними існують певні розбіжності — у надавачах послуг, переліку, якості та вартості надаваних послуг, у відповідальності за неякісне виконання послуг тощо. ОСББ має чітко усвідомлювати ці відмінності для здійснення обґрунтованого вибору.



Додаток 4. Обов'язки управителя

Перелік обов'язкових послуг і робіт з утримання багатоквартирного будинку наведено в наказі Міністерства розвитку громад та територій України від 27.07.2018 № 190, тоді як періодичність їх надання визначається за домовленістю між управителем та співвласниками в договорі. Зокрема, до обов'язкових послуг і робіт належать:

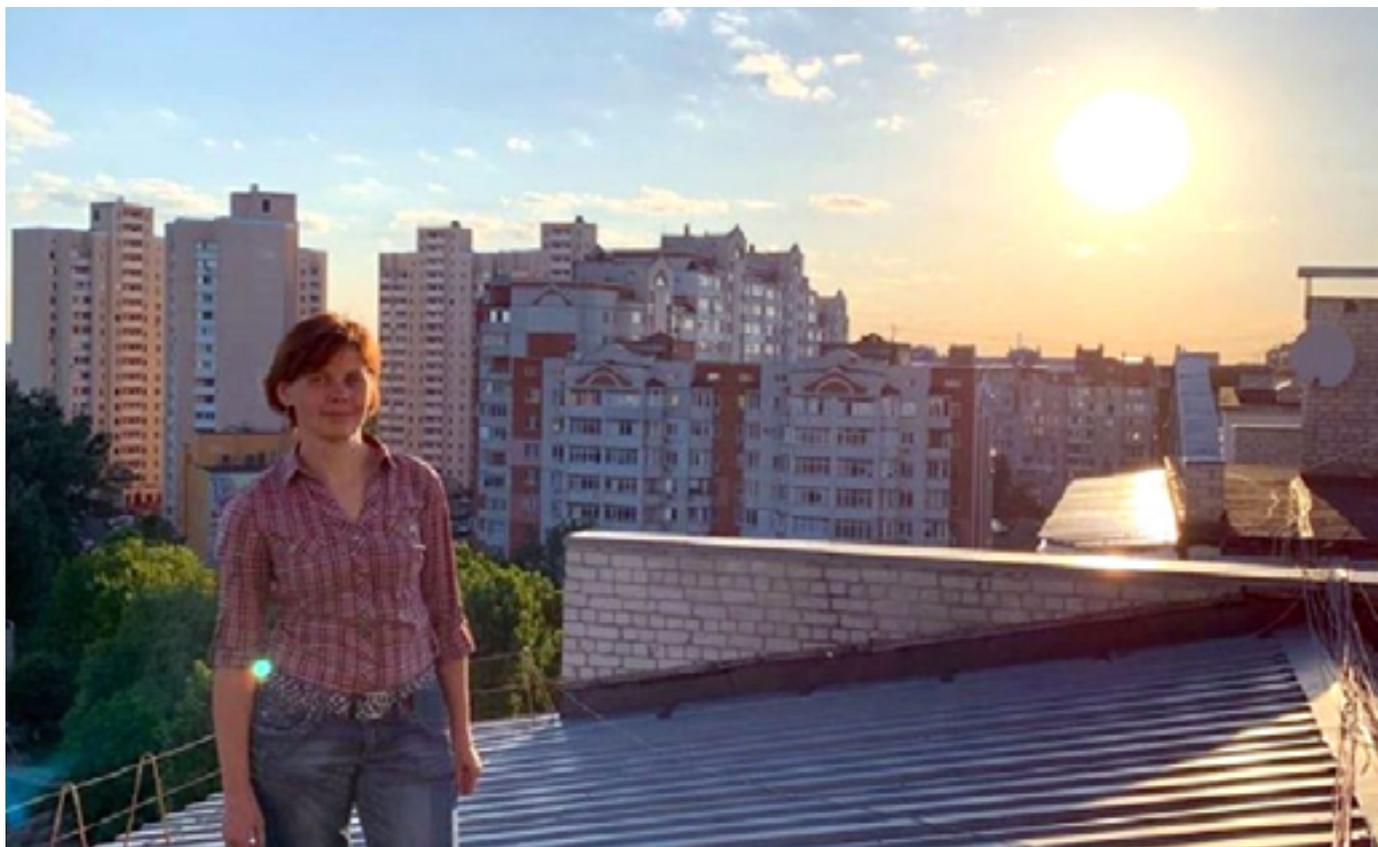
- придбання електричної енергії для освітлення місць загального користування, живлення ліфтів та забезпечення функціонування іншого спільного майна;
- технічне обслуговування та поточний ремонт внутрішньобудинкових систем, що забезпечують надання відповідних комунальних послуг (водо-, електро-, газо- та теплопостачання), залежно від рішення співвласників щодо обраної моделі відносин з виконавцями комунальних послуг;
- технічне обслуговування ліфтів, систем диспетчеризації, димових та вентиляційних каналів, систем протипожежної автоматики й димовидалення, а також інших внутрішньобудинкових інженерних систем (у разі їх наявності);
- поточний ремонт будинку, а також елементів на прибудинковій території (зокрема, спортивних, дитячих та інших майданчиків) й іншого спільного майна багатоквартирного будинку;
- прибирання приміщень загального користування та прибудинкової території;
- прибирання й вивезення снігу, посипання частини прибудинкової території, призначеної для проходу та проїзду, протижелезними сумішами;
- дератизація і дезінсекція.

Обов'язки управителя визначені у ЗУ «Про ЖКП» та умовно поділяються на обов'язкові (ті, які мають бути в кожному договорі) та додаткові (ті, щодо яких сторони можуть додатково домовитися). Обов'язковими, зокрема, є:

- забезпечення належного утримання спільного майна багатоквартирного будинку та прибудинкової території відповідно до нормативних вимог і договору управління, а також укладення від власного імені договорів з підрядниками для виконання окремих робіт і послуг;
- забезпечення співвласників вичерпною інформацією про вартість послуги з управління, її структуру та порядок надання;
- захист спільного майна та відшкодування збитків з винних у завданні шкоди;
- ведення технічної документації на будинок;
- інформування про необхідність проведення капітального ремонту будинку;
- ведення окремого обліку доходів та витрат за кожним будинком;
- укладення договору на постачання електроенергії для місць загального користування та функціонування спільного майна;
- щорічне звітування про виконання кошторису й погодження зі співвласниками нового кошторису;
- складення плану заходів з утримання багатоквартирного будинку, прибудинкової території та поточного ремонту;
- виконання робіт з усунення аварійних ситуацій у межах кошторису (якщо вартість ремонту вища за передбачену кошторисом, а подальша експлуатація об'єкта спричиняє небезпеку, управитель повідомляє про це співвласників та пропонує відповідні зміни до кошторису. До моменту прийняття співвласниками рішення про фінансування ремонтних робіт управитель припиняє експлуатувати аварійний об'єкт).

Додаткові обов'язки управителя з'являються лише тоді, коли управитель та співвласники домовились і визначили в договорі додаткові умови. До них, зокрема, можуть належати:

- укладення управителем договору страхування своєї відповідальності внаслідок невиконання або неналежного виконання ним своїх обов'язків;
- відкриття рахунку для накопичення коштів співвласників на проведення капітального ремонту будинку. Ці кошти залишаються власністю співвласників та використовуються за цільовим призначенням;
- надання в оренду та встановлення сервітутів щодо спільного майна будинку. Кошти, що надходять, використовуються на проведення капітального ремонту, якщо власники не визначили іншого;
- організація управителем виконання капітального ремонту багатоквартирного будинку;
- обов'язок управителя щодо виготовлення (відновлення) відсутньої технічної документації на будинок з відшкодуванням відповідних витрат співвласниками;
- укладення від імені співвласників колективних договорів з виконавцями комунальних послуг (тепло- й водопостачання, водовідведення, постачання гарячої води, поводження з побутовими відходами), у разі, якщо співвласники обрали модель колективного договору. У такому разі управитель укладає окремий договір зі співвласниками, який містить:
 - порядок ведення обліку обсягу спожитої послуги та її оплати;
 - порядок здійснення розподілу обсягу спожитої послуги між співвласниками;
 - порядок оплати співвласниками обсягу спожитої послуги;
 - розмір та порядок оплати послуг управителя щодо виконання такого договору.



Додаток 5. Системи оподаткування управителів та грошові потоки

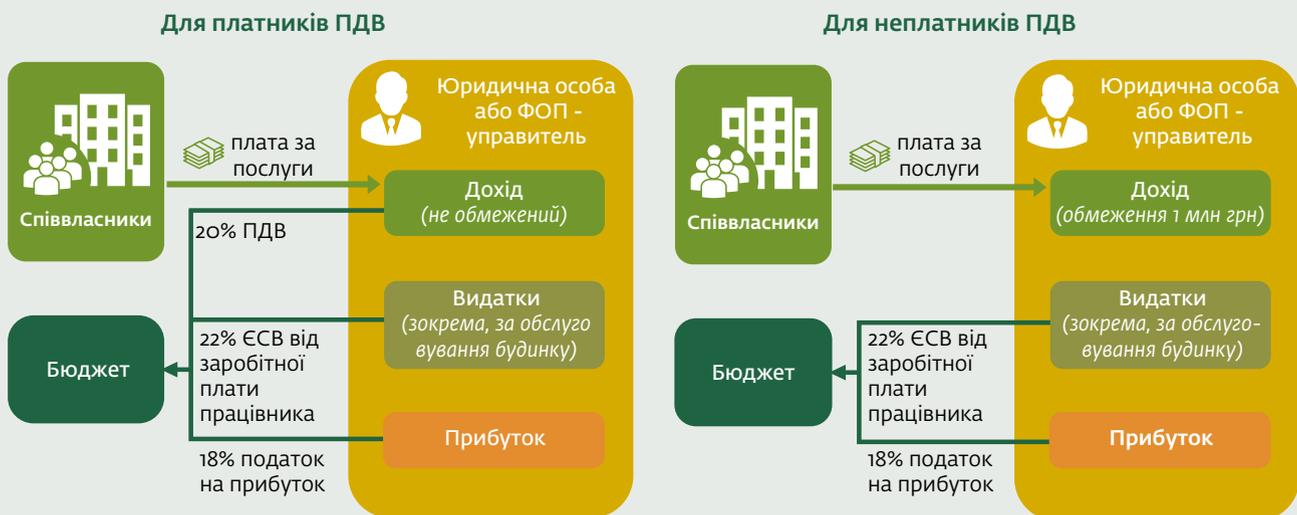
Згідно з українським законодавством, суб'єкти господарювання (юридичні особи та ФОПи) можуть обрати загальну або спрощену систему оподаткування, що відрізняються податковими умовами й обмеженнями. У переважній більшості випадків ФОПи обирають спрощену систему оподаткування.

Крім того, ФОПи та юридичні особи можуть самостійно реєструватися або не реєструватися як платники ПДВ. Проте, якщо суб'єкт господарювання, який обрав загальну систему оподаткування, протягом останніх 12 місяців отримав дохід понад 1 млн грн від операцій, що підлягають оподаткуванню ПДВ, він зобов'язаний зареєструватися як платник ПДВ.

Отже, виникають чотири моделі оподаткування, які описані нижче.

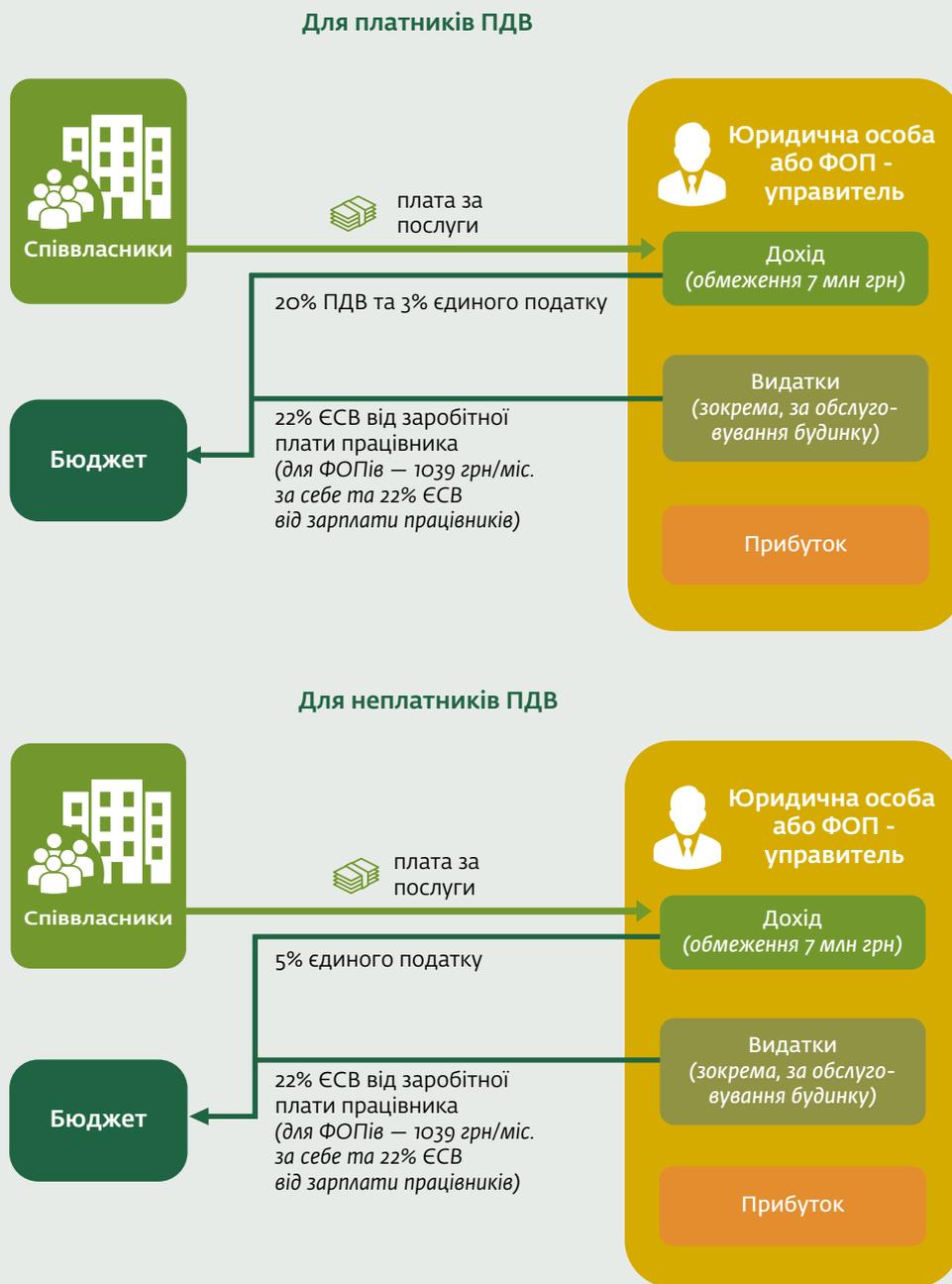
У спрощеній системі оподаткування застосовуються спеціальні ставки єдиного податку (5% від отриманого доходу або 3%, якщо особа зареєстрована як платник ПДВ) та не сплачується податок на прибуток. Граничний розмір доходу для застосування спрощеної системи оподаткування — 7 млн грн на рік.

Діаграма Д5.1. Юридичні та фізичні особи-підприємці на загальній системі оподаткування



Джерело: аналіз IFC, що ґрунтується на законодавстві та інформації про ставки податків в Україні.

Діаграма Д5.2. Юридичні та фізичні особи-підприємці на спрощеній системі оподаткування

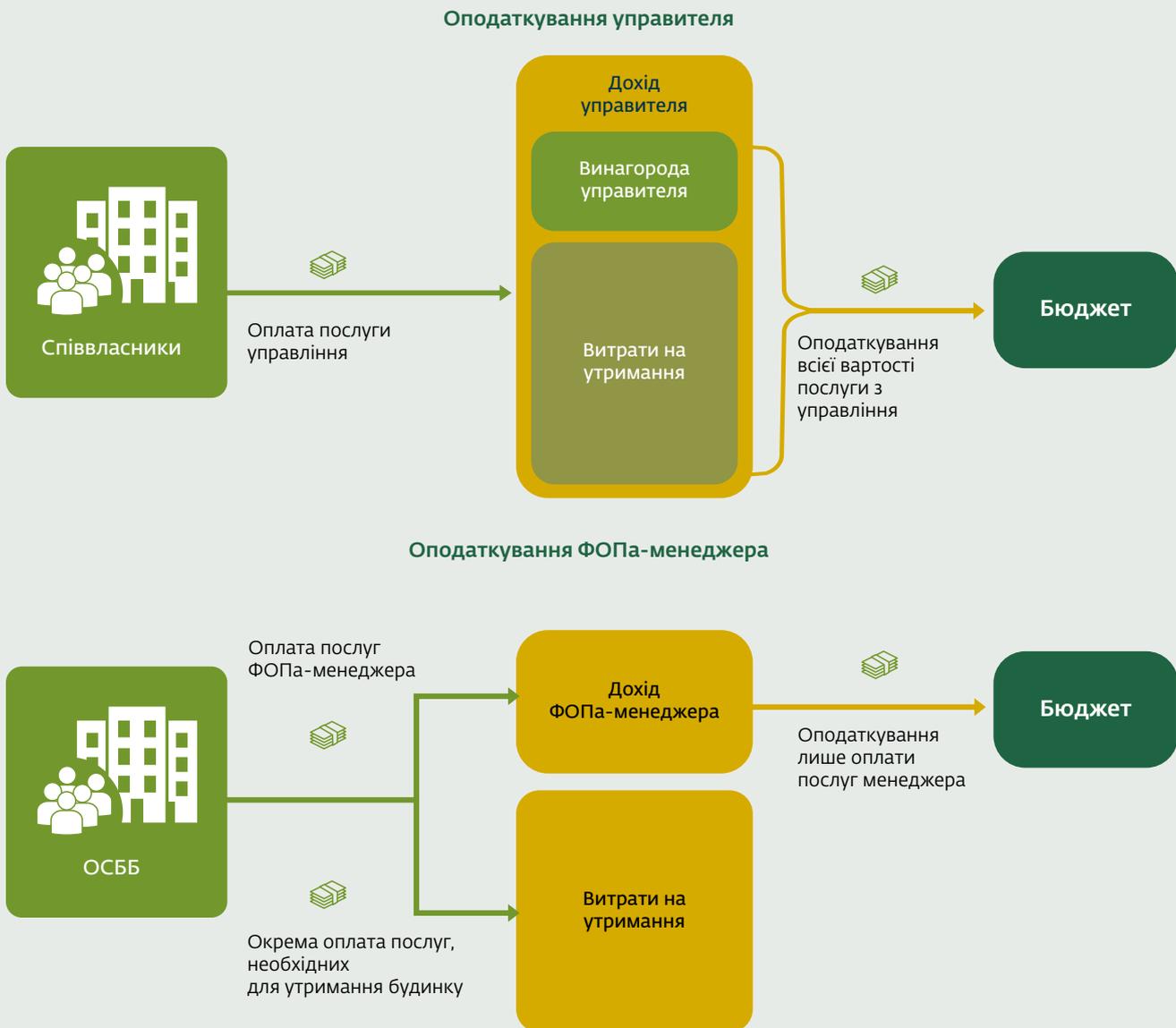


Джерело: аналіз IFC, що ґрунтується на законодавстві та інформації про ставки податків в Україні.

Грошовий потік та оподаткування ФОПа-менеджера

Оподаткування ФОПа-менеджера є ідентичним до представлених вище схем. Однак відмінністю є те, що плата за послуги від співвласників або ОСББ здійснюється напряму на рахунки надавачів робіт/послуг, що необхідні для утримання будинку (прибирання, обслуговування внутрішньобудинкових мереж тощо), а дохід ФОПа-менеджера становить лише винагороду за його послуги, внаслідок чого єдиний податок (якщо ФОП працює на спрощеній системі оподаткування) сплачується лише із суми такої винагороди.

Діаграма Д5.3. Порівняння грошових потоків та оподаткування управителя на спрощеній системі оподаткування і ФОПа-менеджера



Джерело: аналіз ІFC, що ґрунтується на чинному законодавстві.

Додаток 6. Досвід переходу на ринкові відносини у Польщі та Литві

Варто зазначити, що формування нового правового поля в Польщі та Литві було завершено на початку 2000-х (тому наразі обидві країни вже досить тривалий час мають сформовані ринки надання послуг з управління будинками). З огляду на цей досвід, було виділено декілька важливих елементів, які створили передумови та/або прискорили перехід від «радянської» централізованої системи управління багатоквартирними будинками до системи, яка базується на ринкових відносинах.

Ключові елементи переходу на ринкові відносини

Приватизація житла

- У Польщі і Литві була проведена масштабна приватизація житла, яка стала основою всіх подальших перетворень у житлово-комунальній сфері.

Реалізація прав співвласників щодо управління спільним майном

- Іншою фундаментальною умовою запровадження ринкових відносин є можливість реалізації прав співвласників щодо управління спільним майном (зокрема, можливість обрати управителя).
- У Польщі після проведення приватизації на законодавчому рівні був закріплений автоматичний механізм створення житлових товариств (виняток становлять житлові кооперативи, які є іншою формою власності та вже мали дієві інструменти управління). Для всіх житлових товариств, які налічують більше 7 квартир, обов'язковим є обрання правління (одноособового або колегіального), яке діє від імені товариства. По суті, такі житлові товариства організаційно є аналогами ОСББ в Україні. Як результат, за невеликий проміжок часу у всіх багатоквартирних будинках у Польщі був створений дієвий механізм самостійного прийняття рішень.
- У Литві співвласники мають можливість створювати товариства співвласників багатоквартирних будинків (ТСББ, аналог ОСББ в Україні) та формувати відповідні органи управління (правління ТСББ) або укласти договір об'єднаної діяльності з управління спільним майном, відповідно до якого всі рішення приймаються на загальних зборах співвласників. Але інертність населення й відсутність механізмів автоматичної самоорганізації (як у Польщі) призвели до того, що мешканці приблизно 50% багатоквартирних будинків так і не змогли самоорганізуватися та досі розраховують на втручання або посередництво ОМС для вирішення житлових проблем.

Регулювання ОМС ціноутворення на послуги з управління та доступу на ринок

- У Польщі втручання ОМС щодо доступу на ринок та його регулювання фактично відсутнє. Значно більшу роль у цьому відіграють професійні об'єднання, асоціації та федерації управителів, які певною мірою виконують саморегулюючі функції.
- На відміну від Польщі, у Литві ОМС відіграють суттєву роль у регулюванні порядку надання послуг з управління будинками. Вони ведуть реєстр управителів, які мають право надавати послуги в місті, встановлюють за загальнодержавними методиками максимальні пороги вартості деяких складників послуги з управління та призначають управителів у будинки, які не зробили це самостійно. Але варто відзначити, що таке регулювання здійснюється прозоро, відповідно до профільного законодавства та, як правило, без конфлікту інтересів через відсутність або незначну долю на ринку муніципальних компаній у конкретному місті.

Правові рамки щодо надання послуг

- У Польщі й Литві законодавчо затверджені найбільш критичні принципи та правила надання послуг. Наприклад, у Литві закріплений мінімальний перелік послуг управителя, важливою нормою в польському законодавстві є визначення обов'язку управителя утримувати нерухомість в непогіршуваному стані, що разом з будівельними нормами накладає на нього певний мінімальний перелік функцій. В обох країнах чітко закріплена обов'язкова наявність страхового полісу цивільної відповідальності та підзвітність управителя перед співвласниками за витрачені кошти. Також в обох країнах на початку становлення ринку існувала система професійної атестації фахівців, яка дала змогу встановити мінімальні стандарти до професії.

Приватизація муніципальних компаній (ЖЕКів)

- І в Польщі, і в Литві була проведена масштабна приватизація ЖЕКів (винятком стали переважно маленькі міста через брак попиту з боку приватного сектору). Хоча такий крок не стосується формування правового поля та правил функціонування галузі, на думку учасників ринку обох країн, це значно прискорило процес розвитку конкуренції та позбавило ОМС мотивації щодо надання преференцій обраним учасникам ринку.
- Слід зауважити, що в Польщі приватизація в багатьох випадках супроводжувалася подрібненням підприємств. Клієнти приватизованих підприємств не могли змінювати управителя протягом 2-3 років, що, так само, надало компаніям можливість реорганізувати операційну діяльність та уникнути банкрутства.

Додаток 7. Юридичне поле щодо якості надання послуг з управління

Описані нижче норми щодо якості послуги та захисту прав споживачів належать лише до послуги з управління багатоквартирним будинком, оформленої відповідно до вимог чинного спеціального законодавства (зокрема, ЗУ «Про ЖКП» та Постанови КМУ № 712 від 05.09.2018 року). Встановлені законодавством інструменти захисту прав споживачів комунальних послуг не застосовуються до послуг, що де-факто є послугами з управління, а де-юре – ні.

Чинне законодавство містить норми, які захищають права співвласників за договором про надання послуги з управління багатоквартирним будинком у випадку надання послуги невідповідної якості або ненадання послуги. Окрім загальних норм про захист прав споживачів (Цивільний кодекс України, Закон України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 року № 1023-XII), на споживачів послуг з управління будинків розповсюджується спеціальне законодавство з надання житлово-комунальних послуг.

Відповідно до ЗУ «Про ЖКП» споживач має право одержувати своєчасно та належної якості житлово-комунальні послуги згідно із законодавством і умовами укладених договорів. Обов'язок забезпечення відповідності якості послуги з управління встановленим вимогам та договору покладається на управителя багатоквартирного будинку.

Що таке якісна послуга з управління багатоквартирним будинком?

Якість послуги з управління багатоквартирним будинком визначена в законодавстві через перелік вимог до порядку її надання. Зокрема, наказом Мінрегіону № 190 від 27.07.2018 року визначено обов'язковий перелік послуг, витрати на які включаються до складу витрат на утримання багатоквартирного будинку та прибудинкової території. Періодичність виконання (надання) таких робіт (послуг), стандарти, нормативи, норми щодо якості послуг визначені нормативними актами.

Існуюча система збору та консолідації інформації не дає можливості зробити висновки щодо реальної якості надання послуг з управління багатоквартирними будинками. Водночас, моніторинг питання якості є важливим для оцінки досягнення завдань реформи управління багатоквартирними будинками, оскільки безпека та комфорт проживання в багатоквартирних будинках є кінцевою ціллю реформи. Тому, у випадку її недосягнення, реформа не може вважатися завершеною.

Що робити у разі неякісного надання послуги?

Закон України "Про ЖКП" передбачає, що плата за ненадання або надання послуги з управління будинку невідповідної якості підлягає перерахунку. Процедура перевірки якості послуги та порядок здійснення її перерахунку встановлені, відповідно:

- Порядком проведення перевірки відповідності якості надання деяких комунальних послуг та послуг з управління багатоквартирним будинком параметрам, передбаченим договором про надання відповідних послуг (затверджений Постановою КМУ від 27.12.2018 № 1145)
- Порядком здійснення перерахунку вартості послуги з управління багатоквартирним будинком за період її ненадання, надання невідповідної якості (затверджений Постановою КМУ від 05.06.2019 № 482).

Споживач має право звернутися з претензією до управителя та викликати його для перевірки якості наданих послуг. Звернення споживача реєструється управителем багатоквартирного будинку в журналі реєстрації заявок споживачів. Для проведення перевірки управитель зобов'язаний прибути на виклик споживача у строки, визначені в договорі про надання відповідних послуг, але не пізніше ніж протягом однієї доби з моменту отримання претензії споживача.

Перевірка якості надання послуг з управління

Перевірка відповідності якості надання послуг здійснюється управителем в присутності споживача. Водночас, управитель багатоквартирного будинку враховує:

- відповідність виконання фактичних робіт та послуг, визначеним договором управління багатоквартирним будинком;
- стан дотримання періодичності виконання робіт/послуг, визначених договором управління багатоквартирним будинком;
- стан дотримання встановлених стандартів, нормативів, норм, порядків і правил щодо якості послуг з управління багатоквартирним будинком.

Послуга вважається неналежної якості, якщо вона надана з порушенням вимог щодо її якості, передбачених договором, а також стандартами, нормативами, нормами, порядками і правилами, зокрема надання послуги з порушенням періодичності виконання (надання) робіт (послуг), визначених договором про надання послуги з управління багатоквартирним будинком, та/або ненадання управителем окремих компонентів послуги.

У разі надання послуги невідповідної якості управитель здійснює перерахунок її вартості, беручи до уваги фактично понесені витрати на надання такої послуги по конкретному будинку.

Якщо споживач та управитель дійшли згоди щодо невідповідності якості надання послуг

У разі встановлення під час перевірки фактів невідповідності якості надання послуг з управління багатоквартирним будинком параметрам, передбаченим договором про надання відповідних послуг, в акті-претензії зазначаються:

- дата й час проведення перевірки,
- виявлені факти невідповідності якості надання послуг,
- інформація про дату початку зниження якості відповідної послуги.

Якщо споживач та управитель дійшли згоди щодо відповідності якості надання послуг

Якщо під час перевірки факти невідповідності якості надання послуг з управління багатоквартирним будинком параметрам, передбаченим договором про надання відповідних послуг, не підтверджено, в акті-претензії зазначається інформація про відсутність фактів невідповідності якості послуг з управління багатоквартирним будинком.

Якщо споживач та управитель не дійшли згоди щодо якості надання послуг

У разі, коли за результатами проведення перевірки споживач та управитель не дійшли згоди щодо наявності (відсутності) факту невідповідності якості надання послуг та/або причин виникнення таких порушень або невідповідності, акт-претензія підписується із зауваженнями, які є його невід'ємною частиною.

Результати перевірки якості надання послуг з управління багатоквартирним будинком можуть бути оскаржені в судовому порядку.

Якщо управитель не прибув/не підписує акт-претензію

У разі неприбуття управителя багатоквартирного будинку в установлений строк для проведення перевірки відповідності якості надання послуг чи необґрунтованої відмови від підписання акта-претензії такий акт вважається дійсним, якщо він підписаний споживачем та не менш як двома іншими споживачами відповідної послуги, які проживають у сусідніх приміщеннях. Акт-претензія надсилається управителю багатоквартирного будинку рекомендованим листом.

Управитель протягом п'яти робочих днів вирішує питання щодо задоволення вимог, викладених в акті-претензії, або надає споживачу обґрунтовану письмову відмову. У разі ненадання виконавцем відповіді в установлений строк претензії споживача вважаються визнаними управителем.

Якщо управитель не погоджується перераховувати вартість послуг

В такому разі, права споживачів послуг з управління багатоквартирним будинком можуть захищатися за допомогою звернення до Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та/або позову до суду.

Передбачені законні інструменти захисту прав споживачів можуть бути застосовані тільки до правовідносин між співвласниками та управителем, які оформлені договором про надання послуг з управління багатократним будинком (тобто, в інших формах відносин, які де-факто є відносинами з управління будинком, а де-юре – ні, використання інструментів захисту прав споживачів послуг з управління будинком неможливо).

Крім того, повноцінне використання наданих законодавством інструментів захисту залежить від можливості співвласників зорганізуватися та приймати рішення про використання таких інструментів. Пасивні співвласники, навіть ті, в будинках яких є управителі (призначені за результатами конкурсу, проведеного ОМС), не зможуть захистити свої права у випадку надання послуг з управління багатоквартирним будинком невідповідної якості.

Глосарій

Держстат України	Державна служба статистики України
ЗУ «Про ЖКП»	Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 9 листопада 2017 року № 2189-VIII
ЗУ «Про ОСББ»	Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29 листопада 2001 року № 2866-III
ЗУ «Про приватизацію житла»	Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19 червня 1992 року № 2482-XII
ЗУ № 417	Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14 травня 2015 року № 417-VIII
Міністерство	Міністерство розвитку громад та територій України (раніше - Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України)
Неорганізовані співвласники багатоквартирного будинку	співвласники будинку, які не створили ОСББ або самостійно не прийняли рішення про форму управління будинком (не прийняли рішення на зборах співвласників про самостійне управління через збори співвласників або про обрання управителя)
Організовані співвласники багатоквартирного будинку	співвласники будинку, які здійснюють управління будинком самостійно через збори співвласників або за власною ініціативою обрали управителя та делегували йому функцію з управління будинком
Послуга управління багатоквартирним будинком	Послуга, що надається після набрання чинності житловою реформою, відповідає вимогам Закону України «Про житлово-комунальні послуги»
Послуга утримання багатоквартирного будинку	Послуга, що надавалась у багатоквартирних будинках комунальними компаніями до набуття чинності законодавства про житлову реформу, наразі така послуга не відповідає чинному законодавству
Проєкт UREEP	Третя фаза діяльності проєкту технічної допомоги «Енергоефективність в житловому секторі України» (2010-2021), що імплементується Міжнародною фінансовою корпорацією (IFC) за фінансової підтримки Швейцарії



Типовий договір	Типовий договір, затверджений постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) № 712 від 5 вересня 2018 року, який містить перелік обов'язкових послуг, що включені до складу послуги з управління багатоквартирним будинком
Управитель	фізична або юридична особа, яка надає послуги з управління багатоквартирним будинком
Фонд ЕЕ	Фонд енергоефективності, державна установа, створена відповідно до Закону України «Про Фонд енергоефективності»
Цивільний кодекс	Цивільний Кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV

www.ifc.org



Creating Markets, Creating Opportunities

Листопад 2020