



інструментом, здатним забезпечити права і свободи населення. Але це стане можливим лише за умови, що кожен громадянин нашої держави усвідомить значення цього конституційно-правового інституту і його користь як для особистого, так і громадського життя.

### *Література*

1. *Європейська Хартія Місцевого самоврядування – Рада Європи / Пер. з англ. С.М.Вишневецького – С. 9.*
2. *Конституція України від 23 червня 1996 р. №254к /96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - №30. – Ст. 141.*
3. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 09.04.1999р. №586-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24. – С. 170.*
4. *Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності. Проект Закону України // Секретаріат Верховної Ради України.*
5. *Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341 // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 98. - 30 травня.*
6. *Про адміністративно-територіальний устрій України. Проект Закону України // Секретаріат Верховної Ради України.*

*Тригорович А.В.,*

*начальник учбового відділу факультету  
адміністративного менеджменту ХІУП*

## **СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ В УПРАВЛІННІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОЮ СФЕРОЮ МІСТА**

Муніципальна реформа, що проводиться в Україні, покликана створити ефективно функціонуюче муніципальне господарство, що має в основі як державну, так і приватну власність, і визначити оптимальні форми управління цим господарством, які відповідали б ринковим відносинам і новим потребам людей. У межах цієї реформи робиться спроба врахувати місцеві умови самої території й галузеву структуру і функції, способи організації діяльності населення, а також розвиток форм самостійної організації жителів даної території.

Разом з тим організація комунального господарства, зокрема житлово-комунальної сфери, і формування громадської думки щодо залучення населення до ухвалення рішень, що втілюються виконавчою владою, досить складне з процесуальної і змістовної точок зору. Це і недостатньо розвинена законодавча та нормативна база, невизначеність повноважень в утриманні й фінансуванні житлово-комунальних споруд між міськими і районними адміністраціями, слабкість бази оподаткування та радянський спосіб мислення більшості населення, який ще й досі переважає, і помітна соціальна апатія останнього. Але, незважаючи на ці протиріччя, зміну соціальних умов і зміну ціннісно-нормативних установок, розвиток муніципального господарства стає одним із стратегічних завдань у відтворенні економічного й культурного потенціалу країни.

Реформування муніципального управління навіть теоретично неможливе без відповідного коригування управління житлово-комунальною сферою. Заходи щодо реформування ЖКГ, які проводились протягом існування незалежної України, практично не змінили вертикальної багатоланкової моделі управління з адміністративно-перерозподільчим фінансовим механізмом. Тільки впровадження принципово нової управлінської моделі організації обслуговування



житлового фонду дозволить виправити дефекти і вирішити проблеми існуючої моделі управління, а також сформувані ефективні пропорції у сфері житлового обслуговування, здатні покращити його якість.

Ключовими аспектами реформування є:

- підсилення соціальної політики у сфері житлово-комунального господарства;
- забезпечення державного контролю за станом житлового фонду;
- вдосконалення механізмів фінансування галузі;
- демонополізація житлово-комунальної сфери;
- зниження вартості і підвищення якості послуг.

Найбільш принциповим питанням тут є питання взаємовідносин між “замовником” і “підрядником” залежно від права власності на нерухомість. За формами власності квартири та нежитлові приміщення будинків можуть знаходитись у державній, комунальній та приватній власності. В багатоквартирних будинках, де є житлові та нежитлові приміщення, приватизовані та неприватизовані квартири, власниками можуть бути як фізичні, так і юридичні особи із різними частками власності. В межах єдиного комплексу нерухомого майна, який за міжнародними нормами є кондомініумом, що включає земельну ділянку і розташований на ньому багатоквартирний житловий будинок, з’являється необхідність в управлінні об’єктом і регулюванні взаємовідносин між власниками квартир та нежитлових приміщень. Виразником інтересів усіх власників у питаннях утримання місць загального користування, управління фінансами, розв’язанням спорів і можуть бути вищезгадані найменші клітинки самоорганізації громадян, які є юридичними особами.

Очевидно, що облаштування життєвого середовища проживання виявляється так само значущим, як і загальне підвищення рівня та якості життя і необхідність залучення до європейських культурних стандартів. У цьому плані кондомініуми дуже поширені в європейських країнах і США, є однією з форм самоорганізації в комунально-побутовій сфері. Однак перенесення такого досвіду на вітчизняний ґрунт виявляється не завжди успішним. По-перше, кондомініуми (в Україні - житлові товариства або об’єднання співвласників багатоквартирного будинку) визрівають з різних соціальних умов: в умовах Західної Європи житло - це капітал, який працює і приносить дивіденди. В умовах України - житловий фонд являє собою капітал, яким можна розпорядитися лише ситуативно: при утриманні і обслуговуванні він вимагає більше витрат, ніж забезпечує прибутків. При цьому частина споруд не має перспективи як об’єкт купівлі-продажу. По-друге, житлові товариства як спосіб самоорганізації можуть створюватися тільки “знизу”. Активний тиск “зверху” з метою їх створення (що законодавчо дозволено, оскільки місцева рада або підприємство звичайно є одним із співвласників будинку і можуть бути ініціаторами цього процесу) здатний позбавити населення можливості вибору рішень з приводу їх локальних побутових проблем. При цьому відповідальність за їх недосконалість ляже на виконавчі органи влади. До того ж форми створення об’єднань досить різноманітні і залежать від багатьох факторів, тож тиск зверху в кожному конкретному випадку навряд чи може бути ефективним. По-третє, товариства можуть розглядатися як механізм мобілізації на найнижчому рівні - в межах побутового і “будинкового” потенціалу. Важливо, щоб створення товариств не призвело до протистояння інтересів мешканців і щоб різні верстви населення, залучені до процесу самоорганізації на цьому рівні, не перетворилися з суб’єкта реформ в їх об’єкт.

Розглянемо проблеми створення товариств в обласних центрах України, що мають житловий фонд, через призму приватизації, розподілу функцій управління, інформованість населення і сприйняття мешканцями ідеї спільного управління своїм будинком.



Приватизація квартир – перший етап приватизації житлового фонду. У числі ринкових реформ найважливішою є реалізація широкої програми приватизації. Всі її форми зачіпають інтереси широких верств населення, змінюють їх статус, сприяють трансформації менталітету. Безсумнівно, ідея створення товариств стала можливою тільки після виникнення значного про шарку власників квартир внаслідок реалізації програми приватизації державного (комунального, відомчого) житлового фонду. Тобто вельми незначний економічний ефект, той, що отримується від “безкоштовної” приватизації, певною мірою покривається ефектом соціальним.

У 1996 р. кількість приватизованих квартир в обласних центрах України становила близько 40 % від загального житлового фонду, в 1999 р. вона зросла до 46 %. При цьому, як показали дослідження, темпи приватизації залежать передусім від типу забудови, технічного стану будинків, їх комфортності, пов’язаної з плануванням у квартирах, розташуванням будинків у найбільш сприятливих районах міста, і стану транспортних комунікацій. Швидше переходять у приватне володіння квартири в будинках, споруджених у 50-ті роки (84,1 %), і житло будинків дореволюційної або довоєнної забудови (82,8%), поєднуючи як значущі чинники одночасно якість будівництва, дислокацію в центральній частині міста та інфраструктуру мікрорайону. Частка приватизованих квартир у будинках 70-90-х років також перевищує половину і наближається до 2/3. Загалом це створює хорошу основу для формування в них кондомініумів[5, С.187].

Однак утворення співтовариств у обслуговуванні житлового фонду лише певною мірою залежить від перелічених якісних і технічних характеристик. Інші його складові знаходяться серед психологічних установок: відчуття себе власником, ціннісно-цивілізаційні пріоритети, пов’язані з визнанням як життєвою стратегією комфорту і задоволень від облаштування мікросвіту, із загальною активністю в постановці цілей і наявністю матеріальних можливостей для їх реалізації.

Перевіряючи робочу гіпотезу стосовно значущості цінностей комфорту в особистому житті українців, з упевненістю можна сказати, що він є визначальним чинником у благоустрої 2/3 городян. Примітно, що так вважають люди, які приватизували житло (66 %), і ті, хто не приватизував його (65 %). Ті, хто вже став власником, менш мобільні з точки зору переїзду в інший будинок або квартиру заради більшої комфортності (17,6 %), ніж ті, хто ще не приватизував житло (23,3 %). Останні приглядаються, щоб зробити свій вибір. Практично немає різниці між двома вказаними категоріями осіб стосовно готовності зробити більш комфортабельною нинішню квартиру (48,4-41,7 %).[5, С.88]

Кожен п’ятий не вбачає у комфорті особливих цінностей життя і вважав би за краще залишити все як є. Ці частки однакові в групі, що приватизували житло (21,6 %) і не приватизували його (18,3 %). Можливо, саме ці люди не будуть готові зробити наступний крок до створення кондомініумів, покликаних у різних умовах зменшити гостроту побутових проблем територіального або внутрішньобудинкового облаштування.

Результати представлених розподілів можуть служити основою і для іншого важливого висновку: практично 2/3 населення залишається стабільною з точки зору зміни місця проживання в будь-якому типі будинків, що дозволяє вести роботу по більш довершеному використанню службових або прибудинкових територій і створенню різних форм товариств.

Матеріали анкетування, проведеного Інститутом соціальних наук Одеського державного університету, показують, що в будинках різного типу забудови і рівня комфортності представлені сім’ї з мінімальними і максимальними прибутками. Це результат соціальної політики періоду державного соціалізму, коли забезпечення квартирою було заохоченням за трудову активність; держава не давала змоги запрацювати легітимно, вибрати місце і комфортність житла, а замість цього брала на себе “розподіл і комфортність житла”. Завдяки такій політиці була вирішена



гостра проблема забезпеченості житлом різних верств населення і втілені ідеали “соціальної рівності” в їх найбільш спрощеному вигляді. Негативні наслідки такої політики полягали в тому, що усереднені життєві умови формували усереднені потреби.

Проте міра диференціації громадян переглядається. Можливо, вона відображає зміни останніх років ринкових реформ або є наслідком прихованої сегрегації сімдесяти чотирьох років, але частка найбільш забезпечених мешканців представлена великою питомою вагою в будинках “сталінського” типу (22%) і будинках дореволюційної або довоєнної забудови (12%), тоді як сім’ї із середнім достатком переважно проживають у будинках забудови 70-90-х років (12,0%).

Саме низький стан прибутків у половини сімей у всіх типах будинків примушує їх залишатися стабільним шаром і орієнтуватися на підвищення комфорту в тих квартирах, де вони живуть кілька років і вкладають кошти в ремонт.

Потрібно зазначити, що зв’язок між рівнем приватизації і матеріальним достатком сімей не лінійний: більш активно використали можливості приватизації скоріш за все люди забезпечені або з середнім достатком. Серед перших частка тих, що приватизували квартири, становить 100%, серед других - 26,0 (а тих, хто не приватизував житло, - 15,3%), тоді як співвідношення власників приватизованих і державних квартир у групі сімей з достатком вищим від середнього - 6,7-6,9, а в групі з достатком нижчим від середнього - 48-59,3%. У найбідніших відмінності незначні: питома вага тих, хто має житло у власності, становить 12%, а тих, хто залишилися квартиронаймачами у держави, -18,6%. Виходячи з цього, можна зробити висновок: приватизація житлового фонду залежала не стільки від матеріального достатку людей, скільки від їх бажання зробити це і ділової активності. Соціально-культурна установка на підвищення комфорту була реальним двигуном процесу. Обмеження матеріального порядку в поєднанні з давністю терміну мешкання в нинішніх квартирах і відносно урівноваженою за стандартами середньої країни комунікативністю з сусідами та жителями своїх мікрорайонів створюють додаткове джерело готовності населення зробити наступний крок по шляху ринкових реформ - продовження процесу приватизації і створення кондомініумів.

Основними причинами не надто активної участі сімей у приватизаційному процесі названі відсутність часу на оформлення необхідних документів (36,5%), відсутність смислових змістовних значень (31,2%), тобто характер житла такий, що дивідендів воно не принесе, а власником не стають тільки з бажання отримати нові документи. Близько третини сімей вказали на відсутність коштів, необхідних для оформлення техпаспорта й виклику експертів з оцінки вартості домобудівництва. Незначне число сімей як неготовність до приватизації назвали віддаленість будинку, в якому вони живуть, від місця роботи, бажання обміну квартири.

Приватизація житлового державного фонду приватними особами має і свої негативні наслідки. З одного боку, передача економічно збиткового і відносно малоефективного в економічному плані державного житлового сектора у приватне володіння істотно руйнує державний бюджет. З другого боку, в розпорядженні місцевої влади залишився, здебільшого, старий житловий фонд, що приходить в повний занепад. Виручених від продажу коштів, так само, як і коштів з державного бюджету, не вистачає на величезний обсяг ремонтно-відновлювальних робіт. Як наслідок стан муніципальних будинків гіршає.

Ще однією важливою проблемою розвитку міського житлово-комунального господарства є створення ефективних механізмів управління муніципальним житловим фондом і його інфраструктурним забезпеченням, яке досягається шляхом виділення функцій власника житлового фонду (муніципалітету) і делегування їм на конкурсній основі функцій управління та обслуговування муніципальної нерухомості спеціалізованим організаціям та підприємствам.



Найбільш раціональним варіантом структури управління житловим фондом муніципальної громади є виділення трьох самостійних ланок:

1 - власник (відповідний підрозділ муніципальної влади, який створює незалежну організацію, що виконує контрольні функції, ОСББ);

2 - організація, яка спеціалізується на виконанні функцій управління, тобто “замовники” послуг (управління житлово-комунального господарства чи житлово-комунальні організації, менеджерські компанії, ОСББ);

3 - організації, що спеціалізуються на виконанні функцій обслуговування (ремонтні та житлово-експлуатаційні контори різних форм власності).

Схема взаємодії цих організацій здійснюється таким чином: власник укладає із спеціально створеною або вибраною на конкурсних засадах організацією – “замовником” договір на управління з передачею прав господарського відання і оперативного управління, або без передачі цих прав, залишаючи за собою право контролювати її діяльність. У цьому договорі повинні бути вказані обсяг коштів та джерела фінансування на обслуговування. У свою чергу, структури “замовника” укладають договори на обслуговування з вибраними на конкурсних засадах ремонтними та житлово-експлуатаційними організаціями, комунальними підприємствами, а також з наймачами та орендарями житлового чи нежитлового фонду. Витрати на утримання управляючої компанії повинні включатися у вартість житлово-комунальних послуг.

Жителі багатоквартирних будинків ще повністю не усвідомили свої права. Вони продовжують платити квартплату і одночасно ремонтують за свій рахунок комунікації, службові приміщення. Житлово-експлуатаційні організації цілком влаштовує така ситуація. ЖЕКи не наполягають на висновку договорів з власниками приватизованого житла, оскільки не можуть виконати взятих на себе зобов'язань, але беруть оренду за кіоски, що стоять у межах прибудинкових територій на свою користь, а не на користь мешканців кондомініумів. Об'єднання співвласників покликані вирішити найбільш важливі питання у взаємодії ЖЕКу і мешканців будинку щодо ремонтних робіт, так і організації утримання прибудинкових територій.

Створення житлових товариств в Україні перебуває в первинній стадії самоорганізації. Першою точкою відліку може бути оцінка стану інформованості про створення співвласників житла в місті, набутого досвіду їх роботи і ставлення до самої ідеї подібних товариств.

Вивчення громадської думки з питань інформованості про функціонування товариств дозволяє констатувати: інформацією про конкретні будинки, які працюють за цим принципом і знаходяться в конкретному районі і мікрорайоні, володіє близько 20 % від числа опитаних, що характеризує і сам рівень інформованості.

Серед тих жителів, хто знайомий із загальною концепцією товариств, третина інформована також про способи їх організації. Більше половини мешканців позитивно оцінюють загальні результати життєзабезпечення в будинках подібного типу.

Сама ідея кондомініумів переважно позитивно оцінюється жителями міста (90 %). 53 відсотки від числа опитаних вважають її корисною і своєчасною, здатною вплинути на розвиток ринкових реформ і підвищення якості життя. Заперечують позитивність самої ідеї участі мешканців в управлінні будинками менше десятої частини опитаних. Саме мешканці будинків, у яких створені кондомініуми, є найбільш стійким і значущим джерелом інформації про розвиток ринкових механізмів у житлово-комунальній сфері.

Неминучість звернення до форми товариств співвласників житлового будинку або в якійсь іншій формі (може бути територіальне управління) на стадії їх інтенсивного створення впливає з низької ефективності роботи житлово-експлуатаційних організацій. Багато проблем, пов'язаних з утриманням у належному стані будинку, вирішуються самими мешканцями,



незалежно від рівня їх матеріального достатку. При цьому, зазвичай, найбільші проблеми не вирішуються, нагромаджуються роками й десятиліттями і жодним чином не вписуються в політику районних і міських житлово-комунальних управлінь.

Більшість населення вважає, що вони працюють по-старому, не тільки байдужі до потреб мешканців, але й відкрито їх ігнорують, вважаючи за краще вирішувати власні проблеми. Тільки у семи випадках із ста мешканці домагалися допомоги ЖЕКів у розв'язанні своїх проблем.

Тим часом, найбільшими проблемами жителів багатоповерхових будинків забудови 70-90-х років є питання ліфтового господарства, панельних стиків, освітлення прибудинкових територій, а будинків забудови 50-х років - фасади, капітальний і косметичний ремонт. Ця група проблем може вирішуватися тільки на інституціональному рівні - централізовано в рамках міської адміністрації при узгодженні всіх фінансових і технічних документів з іншими відомствами. В утриманні будинків окреслені також проблеми внутрішньобудинкової організації життєзабезпечення: чистоти під'їздів і прибудинкових територій, безпечність і захист від злочинних елементів та антисоціальних осіб. Зрозуміло, ЖЕКи не можуть і не повинні вирішувати внутрішньобудинкові проблеми. Як правило, вони залишаються в полі самоорганізації самих власників або квартиронаймачів. Однак цілковитого розуміння того, що ніхто не прийде і не наведе порядок у будинку, крім них самих, у мешканців поки що немає. Багато хто покладається на чиюсь, а не на свою ініціативу. Активних і ділових людей - одиниці. У тридцяти випадках із ста вони доводять розв'язання якихось проблем, що виникли в межах свого будинку, до конкретного результату.

Самоорганізаційні процеси у сфері житлово-комунального господарства пов'язані з посиленням відповідальності за якість життя у різних соціальних груп, з пошуком шляхів перетворення квартиронаймачів у власників, задоволенням зростаючих потреб населення. Самоорганізація в житлово-побутовій сфері означає гармонізацію життєвого середовища, способи самореалізації тих верств населення, які найменше зайняті в інших соціальних нішах, форми залучення до реалізації державних рішень про самоврядування

Приватизація житла є реально діючим механізмом здійснення реформ у житлово-комунальній сфері. Дослідження показують, що приватизація житла залежить від технічного стану будинків, їх комфортності, розташування у найбільш сприятливих з точки зору інфраструктури районах міста, типу забудови тощо. Менше впливає чинник матеріального достатку. Частина тих, хто приватизував житло, в обласних центрах України становить половину населення, третина мають намір зробити це у найближчий рік-два, що створює сприятливі умови для продовження реформ шляхом утворення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Мотиви неучасті в процесі приватизації мають не економічний, а скоріше організаційний і ментальний характер. При цьому незначна частина мешканців поділяє відповідальність за якість життя, атмосферу міського середовища і санітарного стану конкретного будинку і під'їзду.

Товариства мешканців, організовані звичайно з ініціативи людей, що приватизували свої квартири, створюють більш дійсві інструменти утримання житлового фонду, формують іншу ціннісно-нормативну систему житлових умов. Орієнтація на значущість комфортних умов проживання і серед найближчого оточення виражені в них сильніше, ніж у інших категорій населення.

Більшому поширенню товариств заважає відсутність правових норм, які регулювали б взаємовідносини житлово-експлуатаційних організацій і об'єднань, слабкий розвиток конкурентного середовища в житловій сфері, незацікавленість самих державних чиновників у подальшому зростанні числа товариств. На процес утворення об'єднань впливає слабка платоспроможність населення і безпосередньо неплатежі мешканців за житлово-комунальні



послуги. Протиріччя в цьому випадку загострюються: держава вже не планує ремонтні роботи, а капітальні накопичення новими господарями не проводяться. Частково проблему неплатежів можна вирішити за рахунок удосконалення згаданих правових норм і системи адресних субсидій, тарифів, реалізацією програми зберігання ресурсів, що поставляються.

Ідея об'єднань співвласників багатоквартирного будинку повинна поширюватися більш активно. Основними джерелами мають стати телебачення, газети, спеціальні видання. На особливу увагу заслуговують сам досвід організації товариств і взаємовідносин власників приміщень, способи їх функціонування і взаємодії з обслуговуючими підприємствами.

Ідея житлових товариств повинна просуватися не агресивно з елементами примушування, поступально і планомірно - як частина стилю життя, через зростання значущості цінності соціального і побутового комфорту. Тому поряд з рекламою будинків подібного типу, благоустрою прилеглих до них територій в основу пропаганди може бути покладений тип взаємовідносин мешканців, результати конкретно зробленої спільної роботи, загальна атмосфера задоволення і безпеки.

Ідея товариств не чужа всім верствам населення, незалежно від їх матеріальної забезпеченості, однак стратегії формування об'єднань і принципи їх функціонування можуть бути різними. Вони залежать як від типу забудови будинків, технічного стану споруд, так і від вимог тих або інших елементів товариства з боку мешканців. Разом з тим у самих об'єднаннях не накопичений ще достатній досвід, не відпрацьовані варіанти, що відповідають різноманітним моделям створення таких організацій. Тому набір варіантів і типологія в організації житлових товариств повинні стати предметом подальшого наукового дослідження.

#### *Література*

1. Кривобок В. Житлово-комунальна реформа і вибір моделі побудови міських служб // Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України. Вип..2 /За заг. ред. В.І. Лугового, В. М. Князева.-К.:Вид-во УАДУ, 2000.- 456 с.
2. Крижанівський С. Територіальній громаді – належні повноваження //Міське самоврядування – 1998.- № 5-7.
3. Лебедев М., Макухін О. Управління в житлово-комунальній сфері в умовах реформування органів місцевого самоврядування (досвід, проблеми та перспективи розвитку), //Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України Вип. 2.-В 2 ч.- Ч.2 /За заг. ред. В.І. Лугового, В. М. Князева.-К.: Вид-во УАДУ, 1999.-360 с.
4. Різник А. Розвиток ринкових відносин у житлово-комунальній сфері// Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України. Вип.1 /За заг. ред. В.І. Лугового, В. М. Князева. - К.:Вид-во УАДУ, 2000.- 456 с.
5. Рибак А., Бляєв О. Процес створення житлових товариств як шлях подолання кризи в житловому господарстві //Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2000.- №4.