

УДК 352.07

С. М. КОЗАЧОК

ГРОМАДЯНИ – ВЛАСНИКИ ЖИТЛА ТА ЇХ ОБ’ЄДНАННЯ ЯК СУБ’ЄКТ ДІАЛОГУ З ДЕРЖАВОЮ

Розглянуто управлінські відносини громадянина – власника житла і держави.

Ключові слова: громадянин, держава, власник, об’єднання, житлово-комунальне господарство, житло.

The administrative attitudes of the citizen – proprietor of habitation and state are considered.

Key words: a citizen, a state, a proprietor, association, the housing communal economy, a habitation

Двадцятирічний досвід українського народу розбудови правової соціальної держави має позитивну динаміку. Але така розбудова є комплексним процесом і супроводжується перетворенням суспільних відносин в усіх сферах суспільного життя. Реалізація людиною свого конституційного права на житло, яке передбачає і право на придбання житла у свою власність, покладає на неї багато нових ролей у житті. Людина отримала статус власника житла і разом з цим стає суб’єктом якісно нових відносин: управління житлом, утримання власного житла та неподільного майна й розпорядження цим майном.

Сьогодні в Україні підтримується рух власників житла у напрямі об’єднання, як в окремому будинку, так і на загальнодержавному рівні. Цим об’єднанням держава надає функції контролю процесу надання житлово-комунальних послуг і їх якості та контролю за ефективним використанням неподільного та загального майна. Але власники мають інший погляд на мету такого об’єднання. Головний редактор журналу “Время ЖКХ”, спілкуючись з представниками одного з об’єднань співвласників, відмічає мотив створення об’єднання співвласників багатоквартирного будинку – “життя примусило” [5, с. 45]. Факт створення співвласниками у своєму будинку об’єднання від безвихідності підштовхує до роздумів. Виникають питання для чого необхідно об’єднуватися власникам житла після отримання у власність житла; для того щоб виконувати функції контролю, які тривалий час виконувала держава або для забезпечення своєї безпеки, належних умов життя та розвитку або інше.

Історія розвитку державних відносин має приклади створення державою груп громадян для сумісного управління справами країни. При цьому правила взаємодії встановлювалися державою. Але результати взаємовідносин держави і громадян за таких умов не поліпшували комплексно умови життя останніх. Більш цікавим були б взаємовідносини цих же суб’єктів, якщо їх порядок встановлювався кожним суб’єктом окремо відповідно до єдиних принципів, які обов’язкові для кожної сторони.

Метою роботи є розкриття умов, при яких власники житла зможуть вести самостійний рівний діалог зі своєю державою.

Для досягнення поставленої мети передбачається виконати такі завдання: 1) розглянути практичний аспект участі громадян-власників житла в управлінні справами держави; 2) проаналізувати наукові роботи, де розглянуто об'єкт “суспільство власників житла”; 3) розглянути взаємовідносини власників житла і держави у країнах з розвинутою ринковою економікою; 4) сформулювати основні умови формування соціального діалогу між ними.

Громадянин і держава є складовими політичної системи суспільства. Людина та її угруповання є складовими суспільства. Людина та суспільство має певні характеристики. Тому об'єднання громадян – власників житла можна розглядати як елемент політичної системи суспільства; людину – власника житла та групи таких людей – в аспекті складової структури суспільства; суспільство власників житла як суспільство також повинно мати певні характеристики і закони розвитку. Тому висвітлення проблеми сутності об'єднання власників житла буде мати наукове і практичне значення. Поєднання знань політології, соціології та соціальної філософії навколо нового суб'єкта політичних відносин допоможе впорядкувати процес управління житловим фондом, здійснювати правове регулювання відносин у напрямку поваги до громадянина і його прав та забезпечити стабільність і безпеку суспільства, а регуляторний вплив орієнтувати на показники ефективності.

Взаємовідносини громадян і держави мають багатоаспектний характер і вивчаються багатьма науками. Чинники розвитку суспільства вивчаються соціальною філософією та соціологією.

Соціологічне визначення поняття “суспільство” розуміється, як організована сукупність людей, об'єднаних характерними для них відносинами на певному ступені історичного розвитку. Суспільство є соціальною, самодостатньою системою, яка заснована на співпраці людей зі своєю власною динамічною системою взаємозв'язків його членів, об'єднаних родинними зв'язками і груповими, становими, класовими та національними відносинами. Суспільство має структуру, здатну до розвитку. До структури входять як угруповання людей, так і сукупність основних сфер життєдіяльності суспільства і відповідних відносин. Серед факторів, які зумовлюють формування соціальних спільнот і груп є природні ознаки (стать, вік), соціальні ознаки (професійні, культурні та ін.). Виділяються соціально-територіальні ознаки (жителі міста, села), соціальні демографічні ознаки (чоловіки, жінки, діти), соціально-етнічні (сім'я, нація). Соціологія має й інші критерії соціального структурування.

Соціальний розвиток розглядається трьома концепціями: натуралістичною, ідеалістичною і технократичною. У натуралістичній концепції (мальтузіанство, соціальний дарвінізм, соціобіологія, географічна школа, фрейдизм) розвиток суспільства пояснюється біологічними законами, природними факторами, космічними процесами. Ідеалістична концепція (вчення Г. Вольтера, М. Вебера, Г. Гегеля, К. Маркса) пояснюють розвиток суспільства духовними факторами – релігійними та міфологічними віруваннями, ідеями і духовними прагненнями великих історичних діячів, розвитком пізнання і науки, культурними цінностями,

матеріальним виробництвом. У технократичній концепції розвиток суспільства пояснюється прогресом техніки і технологій.

Загальні характеристики суспільного життя, колективної людської діяльності та місце особистості в суспільстві досліджує соціальна філософія. Особливість цього розділу філософії полягає в тому, що вона визначає фундаментальні основи і сенс існування суспільного життя, умови збереження цілісності й упорядкованості суспільства як єдиної системи. Важливою особливістю є і те, що при вивченні суспільства цей розділ філософії надає можливість зрозуміти методологію наукового пізнання суспільного життя та узагальнити досвід суспільних наук.

При вивченні соціального буття людей, виникають такі питання: у чому полягає основа суспільного життя, як виникло суспільство і як воно існує, за яких умов суспільство зберігає свою цілісність, як співвідносяться суспільство і особистість.

Досліджені факти історії показують, що людина не може бути на самоті. На зорі людства першим було первіснообщинне суспільство. Воно поступово розвивалося, укрупнювалося, отримувало свою структуру, забезпечувало збереження своєї цілісності, стабільності, безпеки та саморозвиток.

Виникає питання: що спонукає людей жити разом?

Одну відповідь можна знайти в біблейському переказі.

1. Бог помістив людину в саду Едемському, щоб обробляти його і доглядати. Це говорить про те, що людина у своєму природному походженні здатна до трудової діяльності.

2. Бог, відмітив, що не добре буде людині одній. Тобто, людина є колективною істотою.

3. Бог створив людину за образом своїм та подобою своєю. Тобто, людина від створення свого має духовність. Вона здатна на пізнання, має свідомість, прагне до творчості, свободи, добра, любові.

Іншою відповіддю може бути розгляд питання з боку природного походження людини. Такий підхід показує, що людина відокремлена від природи. Основними чинниками такого відокремлення є такі:

1. Біологічний пріоритет людини. Еволюція розвинула в людини мозок і нервову систему.

2. Біологічна неповноцінність. Людина фактично уступає природним істотам. Інстинкт самозбереження примушував до об'єднання зусиль.

3. Природний поділ людських істот на активну частину і пасивну частину.

4. Здогадливість і кмітливість дали змогу знаходити шляхи задоволення потреб.

5. Соціальні інстинкти людей перевищували стадні інстинкти тварин.

6. Природний альтруїзм, схильність до безкорисливої турботи до інших.

7. Егоїзм і агресивність людей – природний стан людей, який можна назвати “війна проти всіх”. Небезпека взаємознищення тягла за собою необхідність контролювати власні дії, а це створило умови виникнення соціального договору між людьми.

Вивчення соціального інституту об'єднання громадян – власників житла сьогодні як окрема проблема вивчається дуже слабо. У більшості випадків ця проблема підіймається як аспект проблеми реформування галузі житлово-

комунального господарства (далі – ЖКГ). Науковець В. Подлесна у своїй науковій праці “Проблеми реформування житлово-комунального господарства” розглянула проблему, що стосується безпосередньо споживача та послуг, які він намагається отримати [9]. У роботі виділено низку факторів, які стримують розвиток галузі житлово-комунального господарства. Серед них визначаються проблеми управління галуззю (кадрова проблема, нерозробленість механізмів управління); проблеми громадськості (низький світогляд людини, байдужість до процесів споживання послуг і до всієї галузі в цілому).

Таким чином, серед проблем розвитку житлово-комунального господарства країни є проблеми, які пов’язані з людиною, її мисленням і життям.

Науковець Т. Качала у своїй роботі “Проблеми реформування ЖКГ: регіональний аспект” визначив, що житлово-комунальне господарство формує базові умови життя населення, які впливають на процес соціально-економічного розвитку країни в цілому. Ринкові перетворення торкнулися багатьох аспектів функціонування галузі ЖКГ. Однак це не стало фактором зростання якості житлово-комунального обслуговування та поліпшення умов проживання. Трансформаційні та структурні деформації в економіці періоду активних ринкових реформ обумовили його сьогоднішній стан: украй високий рівень зносу основних засобів ЖКГ, нестабільна фінансова ситуація на підприємствах, існуюча практика невиконання зобов’язань як з боку населення, постачальників послуг, бюджетів усіх рівнів, так і з боку застосування адміністративних, а не ринкових методів управління. Безліч проблем, відсутність концептуальних засад реалізації процесу реформування житлово-комунального господарства потребують більш глибокого переосмислення з метою коригування курсу та спрямування його на забезпечення результативності та соціальної ефективності реформ. У роботі відмічається проблема людської поведінки. Реформа сповільнюється через небажання і неготовність населення виконувати функції власника житла. При проведенні реформ не враховується низка суттєвих умов стану суспільства та управлінського апарату. Відносини ЖКГ мають комунітарний характер, який не може бути скасований або перетворений у вольовому порядку. Комунітарність належить до стійких фундаментальних характеристик соціально-економічної системи України, що знаходиться в режимі трансформацій і реформ. Під комунітарністю розуміється домінування в суспільних відносинах та ідеології колективних і людських цінностей. Визначаються причини гальмування процесу реформування галузі. Серед них є інформаційні та психологічні причини. До інформаційних причин віднесено недостатню поінформованість жителів про суб’єкти ринку житлово-комунальних послуг. До психологічних причин віднесено психологічну неготовність населення до ринкових відносин у ЖКГ і дефіцит довіри суб’єктам ринку послуг житлово-комунального господарства. Людина має проблеми з отриманням житла, не задоволена умовами проживання, не забезпечена послугами опалення житла, отримує воду за графіком, не впевнена в якості питної води, не може нормально працювати та ефективно використовувати свій потенціал. Між тим, людський потенціал на сьогодні є основним ресурсом України, який може забезпечити державі економічний прорив. Удосконалення державою форм впливу на ринкові інфраструктури шляхом

удосконалення системи державного регулювання відносин галузі повинно стати основними напрямками її дій. Державі необхідно ліквідувати неузгодженість інтересів суб'єктів житлово-комунальної сфери (виконавців, виробників, споживачів послуг та власників житла і балансоутримувачів).

Науковець С. Бутін систематизував досвід організації та регулювання сфери ЖКГ у країнах з розвинутою ринковою економікою [2, с. 35]. Він розглянув досвід США, Великобританії, Німеччини, Швеції, Австрії, Бельгії, Норвегії та інші європейські країни.

На рубежі 1970-80-х рр. у розвитку галузей комунального господарства США, при досить досконалій правовій базі, на перший план вийшли відносини організації управління і фінансування. Повноваження розподілялися між федеральним урядом та урядами штатів. Фінансування здійснювалося з бюджетів штатів і федерального бюджету у вигляді субсидій на різні федеральні та регіональні програми.

У західних країнах (Великобританія, Німеччина, Швеція), забезпечувалося право власників й організацій наймачів житла на вибір та за потребою право зміни управляючої компанії.

В Австрії встановлено чіткі правила взаємовідносин орендодавця і квартиронаймача. Велику увагу приділено захисту квартиронаймачів. Крім квартирної плати квартиронаймач може бути зобов'язаний сплачувати податок, що покриває частину витрат на ремонт усього будинку. Багато уваги приділено взаємовідносинам орендодавців і квартиронаймачів у Бельгії, Данії, Фінляндії, Ірландії, Німеччини. Таким чином, країни з розвинутою ринковою економікою в повній мірі використовують інформаційний ресурс діалогу з наймачем житла.

Передумовою формування громадянина-власника житла як суб'єкта діалогу з державою можна вважати початок 1990-х рр. Випередивши своїх сусідів – Словаччину, Польщу та інші країни, Україні приймається Закон “Про приватизацію державного житлового фонду” [11]. Але, започаткувавши безкоштовну передачу квартир у приватну власність, уряд не поспішав передавати в управління та у власність власникам квартир будинки. Законоположення Цивільного кодексу України зобов'язували власника нести відповідальність та утримувати власне майно. Першим протиріччям стала ситуація, при якій будинки, де 100 % квартир приватизовано, відносять до комунальної форми власності. Наслідком цього стала неспроможність місцевих бюджетів до фінансування капітальних ремонтів, що призвело до критичного стану всього житлового фонду.

Кабінет Міністрів України у 1996 р., своєю постановою впровадив створення об'єднань співвласників житла. Але ситуація практично не змінилася.

У кінці 2001 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку” (далі – ОСББ). І цей крок не привів до бажаних результатів. За даними Головного управління Обласної державної адміністрації Луганської обласної, у цій області на 1 липня 2011 р. створено 639 ОСББ. А численні спори і звернення щодо фінансування капітального ремонту та відносин з монополістами – надавачами комунальних послуг показують відсутність будь-якого конструктивного та ефективного діалогу з державою взагалі. Процес створення ОСББ проходить дуже повільно з повною відсутністю захисту прав власників житла з боку

держави. На цьому етапі розвитку громадянина як власника житла спостерігається пасивність у реалізації своїх прав на об'єднання. Причинами цього є сформований менталітет мешканців будинків, які звикли до вирішення проблем силами міських рад та до недосконалості законодавства і, як наслідок, до можливості уникнення відповідальності в разі невиконання його норм. На конференції “Тромадські ініціативи у реформуванні житлової сфери”, яку організували Центр дослідження місцевого самоврядування і Спілка власників житла м. Києва, визначено дві основні перешкоди розвитку руху власників житла: недосконале законодавство і необізнаність громадян. Заступник голови Спілки власників житла України М. Березовчук відмічає, що по всій Україні кількість будинків поверховістю п'ять і вище поверхів, де власники житла створили об'єднання, ледь сягає 10 %. Конференцією визначено низку перешкод руху розвитку об'єднання власників житла, а саме:

- 1) затягування процесу виділення у власність земельних ділянок;
- 2) затягування процесу проведення першого капітального ремонту;
- 3) приватизація сторонніми особами допоміжних приміщень, що проектно відносяться до житлового комплексу;
- 4) спроби нав'язати власникам житла функції виконавця послуг і відповідальність за їх якість;
- 5) необізнаність громадян.

Перешкодою об'єднання громадян – власників житла, є “людський фактор” [7]. З огляду на результати досліджень реалізації регуляторної діяльності можна додати ще одну перешкоду – державна нормотворчість здійснюється без огляду на правокористувачів, не говорячи про практичний аспект дотримання засад державної регуляторної політики. Під час підготовки, розгляду, обговорення та приймання нормативно-правових актів (НПА) процес правотворчості здійснюється частіше односторонньо, спрощено та формально.

Ю. Москаленко серед багатьох проблем ЖКГ виділяється три основні: непослідовність здійснення ринкових реформ, недосконале чинне законодавство та ситуація, яка склалася в наслідок не вирішених впродовж тривалого періоду часу проблем [6]. Українським законодавством чітко визначено обов'язки сторін відносин у сфері житлово-комунальних послуг. Якщо розглянути життя власників квартир у багатоквартирних будинках на прикладах спорів, які виникають, то можна побачити, що власники в усіх випадках самостійно реагують на всі аварійні ситуації, які впливають на них, з позитивними результатами. На відміну – звернення власників з приводу вжиття конкретних дій – не мають результату. З цього виходить, що держава не в змозі знайти спосіб вирішення питань власників.

Ситуація з формуванням суб'єкта діалогу значно покращилася, коли до цього процесу було залучено міські ради. У складі органів місцевого самоврядування було виділено підрозділи, які виконують функцію консультації власників житла у створенні об'єднань. Реалізація власниками житла права на об'єднання поживається у випадку активної участі органів місцевого самоврядування. Але і з цією умовою у власників житла є низка таких перешкод:

- 1) з боку житлово-експлуатаційних організацій (ЖЕО). У зв'язку з наявністю заборгованості мешканців будинку ЖЕО, на балансі яких знаходяться

багатоквартирні будинки, створюють умови реалізації права на об'єднання після сплати всієї заборгованості;

2) перешкоди постачальників комунальних послуг-монополістів –покладають на власників житла функції виконавця послуг і відповідальності за їх якість;

3) перешкоди з боку власників житла-порушників. Частина боржників не сплачує ЖЕО за надані послуги і не бажає сплачувати внески у фонди створеного об'єднання;

4) фінансова перешкода. Проведення капітальних ремонтів здійснюється невчасно, із значним запізненням або зовсім відсутнє. Затвердження Законом України від 11.06.2009 р. № 1511 загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009 – 2014 рр., покликано вирішити проблему капітального ремонту, але і цей документ реалізується несвочасно і не в повному обсязі. Місцеві бюджети не завжди витримують з фінансове навантаження;

5) земельна перешкода. Отримати земельну ділянку прибудинкової території у власність у розмірах необхідних для створення всіх необхідних умов для проживання, згідно зі ст. 42 Земельного кодексу України, власникам житла багатоквартирного житлового фонду не дає великий і заплутаний механізм її отримання та велика вартість підготовки документів;

6) облік, звітність та організація робіт з утримання спільної власності стає другою основною роботою громадян – власників житла, разом з роботою за спеціальністю.

Право на об'єднання власників житла на загальнодержавному рівні реалізується через створення громадських таких організацій та асоціації, а саме: Спілка власників житла України, Центр дослідження місцевого самоврядування, Центр сприяння розвитку об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, мережа Ресурсних центрів та інші. Інформацію про ці організації, можуть отримати тільки активні громадяни – власники житла у випадку активних дій державних органів і місцевого самоврядування.

Таким чином, українська держава спрямовує державну політику в напрямі консолідації громадян – власників житла, але самі громадяни не відчують позитивних результатів від таких дій.

Міжнародні нормативно-правових акти надають право людині і громадянину на об'єднання.

1. Загальна декларація прав людини, прийнята та проголошена резолюцією 217А (III) Генеральною Асамблеєю ООН від 10 грудня 1948 р.

Стаття 20 проголошує право людини на свободу мирних зборів і асоціацій. Згідно зі ст. 21 Декларації, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною як безпосередньо, так і через обраних представників. Воля народу повинна бути основою влади уряду. Ст. 25 надає людині права, які забезпечують підтримання її здоров'я та добробуту. До таких прав належить і право на житло.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., яка ратифіковано Законом України від 15.07.1997р. № 452/97.

Держави, які підписали Хартію, визначили таке:

- органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму;
- право громадянина на участь в управлінні державними справами, є одним з демократичних принципів;
- місцеве самоврядування найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні.

Стаття 3 Хартії визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою спільних прав в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами. Використання зборів громадян, референдумів чи будь-які інші форми прямої участі громадян допускається, якщо це дозволяється законом.

3. Конституція України надає людині і громадянину невичерпні права, включаючи право на мирні збори та місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування розуміється як право територіальної громади на вирішення питань місцевого значення.

З урахуванням вищевикладеного можна зробити такі висновки.

Україна забезпечила своїм громадянам право придбання житла у власність. У результаті – громадянин отримав багато ролей у суспільстві. Незалежно від бажання громадян-власників стали розвиватися нові соціальні відносини, а разом з ними і відповідна сфера життєдіяльності. Держава забезпечила громадянам-власникам право на об'єднання. Але останні пасивно відреагували на нього. Подальше державне впровадження правового інституту об'єднання власників житла не викликає різких змін у державі. Громадяни – власники житла повільно використовують право на об'єднання, обмежуючись спільними зусиллями для разового усунення аварійних ситуацій навіть великої складності.

Наукові дослідження об'єкта “суспільство власників житла” практично не зустрічаються. Усі проблеми в цьому аспекті вивчаються при вивченні проблем житлово-комунального господарства (проблеми способу життя і мислення людини-власника, проблеми людської поведінки в умовах ринкових відносин і подібне). Гостро стоїть інформаційна проблема, практично відсутні прозорі відносини з державою.

Таким чином, сьогодні в Україні спостерігається ситуація повної відсутності будь-яких взаємовідносин між громадянами – власниками житла і державою. Така ситуація тягне за собою різного ступеню ризику. Досвід країн з розвинутою економікою доводить, що прозорі і зрозумілі взаємовідносини між державою і власником житла існують не тільки за умови законодавчого встановлення прав і обов'язків сторін, а й за умови реального їх виконання двома сторонами діалогу. Це є одною з головних умов організації прямого та відкритого соціального діалогу. Постійне вивчення правового інституту громадянина – власника житла та соціального інституту власника надасть можливості здійснювати ефективний регуляторний вплив на суспільні відносини. А створення системи взаємовідносин між власником житла і державою на підставі засад, які встановлюються нормами міжнародно-правових актів, приведе до повноцінного соціального діалогу.

Література:

1. Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2006 р. “Про стан житлово-комунального господарства України та основні напрями його реформування” // Уряд. кур’єр. – 2006. – № 242. – 22 грудня.
2. *Бутін Є. П.* Управління розвитком ринку житлово-комунальних послуг з урахуванням закордонного досвіду / Є. П. Бутін // Економічні інновації. – 2009. – Вип. 38. – 35 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. – Страсбург, 1985. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Голос України. – 2008. – № 236.
5. *Козіна В.* Можно ли в Украине создать ОСМД повсеместно / В. Козіна // Время ЖКХ. – 2010 – № 2. – 45 с.
6. *Москаленко Ю.* Проблеми житлово-комунального господарства: міф і реальність / Ю. Москаленко // Юридична газета. – 2004. – № 21 (33). – 19 листопада.
7. Недосконале законодавство і необізнаність громадян є перешкодою у створенні ОСББ – експерти // УНІАН – економіка. – Режим доступу : [http // economics.unian.net](http://economics.unian.net)
8. Нова Конституція України. Огляд, коментарі і текст Основного Закону. – 3-тє вид. / В. Ф. Погорілко. – К. : Наук. думка, 1998. – 155 с.
9. *Подлесна В. Г.* Проблеми реформування житлово-комунального господарства / В. Г. Подлесна // Вид-во Сумського держ. ун-ту, 2008.
10. Политология : [учеб. пособ.]. – изд. 5-е изм. и доп. / под ред. С. А. Матвеева. – Х. : Одиссей, 2006. – 320 с.
11. Реформування ЖКГ, налагодження конструктивного діалогу між ОСББ та міською владою, комунальними підприємствами-надавачами послуг у м. Ужгороді // Інформаційний портал ЖКГ України. – Режим доступу : www.info-gkh.com.ua

Надійшла до редколегії 14.09.2011 р.