ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ВОЙНОВСЬКИЙ МИКОЛА МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 35.075:352/354:001(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЧЕРЕЗ РОЗВИТОК ОБ'ЄДНАНЬ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНИХ БУДИНКІВ

25.00.04 – місцеве самоврядування

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____ М.М. Войновський

Науковий керівник: Колісніченко Наталя Миколаївна, к.держ.упр., доцент

Одеса
2019

АНОТАЦІЯ

Войновський М.М. Посилення інституційної спроможності системи місцевого самоврядування через розвиток об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування. – Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Одеса, 2019.

У роботі встановлено, що система місцевого самоврядування – це набір або сукупність взаємодіючих та взаємопов'язаних частин, підсистем, елементів, які формують єдине цілісне соціальне утворення, яке володіє спеціальними системними інтегративними якостями та ознаками самокерованості. До складових системи місцевого самоврядування належать елементи, зв'язки, відносини, структура. Вирішення питань місцевого значення пов'язує всі елементи місцевого самоврядування в єдине ціле. В дослідженні органи місцевого самоврядування та територіальна громада розглядаються не як суб'єкт та об'єкт управління, що протистоять один одному, а як частини єдиної самоврядної системи. Обґрунтовано, що інститут місцевого самоврядування виявляється самоврядуванням громади у цілому, а ОСББ – самоврядуванням мешканців окремого багатоквартирного житлового будинку. Це означатиме, що головна функція ОСББ – задоволення однієї з фундаментальних громадських потреб, до яких належить управління. За цією ознакою ОСББ можна вважати одним із соціальних інститутів та спів-ставляти з місцевим самоврядуванням як соціальним інститутом, причому виявляється, що перший виконує частину функцій другого щодо здійснення самоврядування як управлінської системи публічного типу, сприяє посиленню його інституційної спроможності.

Доведено, що обслуговування житла на основі самоорганізації мешканців пройшло в Україні кілька етапів, які були пов'язані із зміною суспільно-

політичних та соціально-економічних відносин в країні. Перший етап (кінець XIX – початок XX ст.) – виникнення житлової кооперації та робочого контролю за відомчим житлом. Другий етап (кінець 10-х – початок XX ст.) – занепад житлового господарства та одержавлення житлового фонду. Третій етап (сер. 20-х – кінець 30-х рр. XX ст.) часткове роздержавлення житлового фонду та виникнення різноманітних форм житлової кооперації. Четвертий етап (кінець 30-х – сер. 50-х рр. XX ст.) – скасування житлової кооперації та перехід до повного одержавлення житлового фонду. П’ятий етап (сер. 50-х – сер. 80-х гг. XX ст.) відновлення житлової кооперації та її обмежений розвиток. Шостий етап (сер. 80-х – сер. 90-х) – виникнення нових відносин власності в будинках та пошук форм обслуговування житла на основі самоорганізації мешканців. Сьомий етап (сер. 90-х – сер. 2010-х) – виникнення ОСББ як форми обслуговування житла та їх повільний розвиток. Восьмий етап (с сер. 2015 р.) – прийняття нового законодавства щодо механізмів управління багатоквартирними житловими будинками, формування нового інституційного механізму ОСББ та їх бурхливий розвиток.

Обґрунтовано, що закордонний досвід свідчить про різноманітність форм управління багатоквартирним будинком на основі самоорганізації його мешканців. У світовій практиці найчастіше застосовується підхід, при якому власники приймають управлінські рішення у межах створеного ними об’єднання, – юридичної особи, а виконання рішень довіряється професійній організації, що управляє, на підставі договору. Окрім об’єднань співвласників формами управління багатоквартирними будинками на засадах самоорганізації за кордоном є також житлові та житлово-будівельні кооперативи, кооперативи орендарів, асоціації «користувачів житла», через консультативні громадські органи, що представляють інтереси жителів перед власниками.

Виходячи з того, що місцеве самоврядування в Україні є формою вирішення питань місцевого значення, здійснений докладний аналіз поняття «питання місцевого значення». Встановлено, що в законодавстві України не визначений чітко перелік питань місцевого значення. Зроблений висновок про те, що питання

місцевого значення – це питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення, що віднесені законодавством України до відання суб'єктів місцевого самоврядування (територіальних громад, органів та посадових осіб). Встановлено, що житлове та комунальне господарство, належне утримання будинків та прибудинкової території, надання базових послуг з електро-, водо-, теплозабезпечення та водовідведення належить до питань місцевого значення як онтологічної основи функціонування місцевого самоврядування в Україні. Аналіз функцій ОСББ засвідчив, що вирішення ряду питань місцевого значення віднесене до їх відання. Виходячи із зазначеного ОСББ вирішують частину питань місцевого значення, а від так є «втягнутими» до системи публічної влади через інститут місцевого самоврядування, як його частина.

Обґрунтовано, що публічна влада є формою втілення, реалізації та захисту інтересів певної соціальної спільноти. Соціальна структура суспільства є ієрархізованою та у її складі є спільноти загальнонаціонального, регіонального, місцевого, локального рівнів, що передбачає необхідність формування на зазначених рівнях відповідної структури публічного управління. Доведено, що в межах багатоквартирного будинку формується спільнота співмешканців та співвласників, яка володіє власною соціальною само-ідентифікацією, власними спільними інтересами, утворює об'єкти спільної власності, формує різноманітні механізми самоорганізації тощо. За умов розвитку системи публічного управління зазначене з необхідністю викликає формування на рівні багатоквартирного будинку системи владарювання, однією із форм якої можна визначити ОСББ.

Визначено, що механізм функціонування ОСББ ґрунтується на сполученні елементів безпосередньої та представницької демократії і розподілу влад, що є характерним для будь-якого механізму публічного управління. Загальні збори та опитування мешканців є чинником розвитку прямої демократії в діяльності ОСББ, яка у цьому інституті є більш посиленою, у порівнянні з більш високими рівнями врядування (місцевим самоврядуванням, державним управлінням). Збори представників є виявом представницької форми демократії на рівні ОСББ. Виконавчий механізм ОСББ уособлений правлінням та головою правління, а

контрольний – ревізійною комісією. Спільні інтереси кількох ОСББ можуть вирішуватися через асоціації ОСББ. Інституційна модель ОСББ, механізми та інструменти функціонування зазначеної моделі, додатково дозволяють характеризувати її як публічну за своєю природою.

В роботі розглянутий процес інституціалізації ОСББ, у т.ч. процедури створення ініціативної групи; формування реєстру співвласників; скликання установчих зборів; підготовки проекту Статуту ОСББ; проведення установчих зборів; проведення письмового опитування (за потреби); державної реєстрації ОСББ; отриманням довідки Служби статистики України про включення до ЄДРПОУ; реєстрації у Державній фіскальній службі; отримання дозволу на виготовлення та виготовлення печатки; реєстрації у соціальних фондах; відкриття рахунку у банку; внесення до реєстру неприбуткових організацій; передачі будинку на баланс ОСББ.

Доведено, що статут є установчим документом ОСББ й відповідати вимогам, передбаченим законодавством України. Запропоновано доповнити Типовий статут ОСББ, зокрема вилучити всі застарілі положення про членство в ОСББ, його умови, порядок набуття та виключення тощо, скоригувати норми щодо складу майна ОСББ, зокрема, норми щодо складу майна співвласників з урахуванням чинного законодавства, доповнити відповідні розділи стосовно прав й обов’язків співвласників, доопрацювати норми щодо керівних органів ОСББ тощо. Визначено, що до підготовки статуту краще залучити фахівців, оскільки статут має враховувати специфіку будинку, його мешканців, бути «життєздатним» і розрахованим на реальне застосування під час вирішення практичних ситуацій.

Аналіз дав змогу зробити висновок, що в інституційному механізмі функціонування ОСББ існує велика кількість форм та напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування з ОСББ, що поділяються на економічні та неекономічні. Економічні форми полягають у фінансовій підтримці ОСББ органами місцевого самоврядування при проведенні капітального ремонту багатоквартирних будинків, наданні податкових пільг та субсидій, залучення

ОСББ до різного-роду конкурсів з надання фінансової підтримки. До неекономічних форм належить надання організаційної, методичної, консультаційної допомоги ОСББ з боку органів місцевого самоврядування, навчання кадрів ОСББ, делегування повноважень ОСББ, залучення представників ОСББ до процесів прийняття рішень органами місцевого самоврядування тощо.

Окрему увагу приділено такій формі взаємовідносин поміж ОСББ та органами місцевого самоврядування як делегування повноважень, адже через делеговані повноваження та у зв'язку із наданням адміністративних послуг населенню ОСББ фактично втягуються до системи врядування. Органи місцевого самоврядування можуть делегувати ОСББ повноваження по здійсненню розрахунків щодо передбачених законом пільг та субсидій окремим категоріям громадян по оплаті житлово-комунальних послуг, спожитої електроенергії. Делеговані повноваження здійснюються в обсязі, необхідному для повного і своєчасного відшкодування витрат співвласників жилих приміщень, наймачів і орендарів жилих приміщень, шляхом передачі об'єднанню встановлених державних дотацій на фінансування витрат на експлуатацію, поточний і капітальний ремонти житлового фонду, субсидій на житлово-комунальні послуги, компенсаційних коштів за надані пільги по оплаті житлово-комунальних послуг окремим категоріям громадян; надання компенсації (субсидії) на оплату житла і комунальних послуг окремим категоріям громадян з числа власників квартир та/або нежитлових приміщень, наймачів і орендарів відповідно до законодавства.

Обґрунтовано можливість делегування ОСББ й ряду інших повноважень в межах питань місцевого значення. Серед них – питання контролю за реалізацією місцевих зборів від мешканців ОСББ, надання допомоги власникам квартир в їх обслуговуванні та ремонті; організація благоустрою прибудинкових територій, здійснення контролю за дотриманням визначених правилами паркування транспортних засобів вимог щодо розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування; вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у проведенні

капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; вирішення питань про надання ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян тощо.

Встановлено, що функціонування ОСББ багато в чому тотожне діяльності органів самоорганізації населення, а також іншими формами самоорганізації громадян в питаннях ЖКГ (громадськими інспекторами). Як й для ОСББ діяльність ОСН ґрунтується на широкій участі громадян у виробленні, прийнятті й реалізації рішень з питань розвитку конкретних територій; прийнятті та реалізації зазначених рішень; самостійності, що й передбачає можливість створення цих органів, а також визначення і забезпечення фінансово-економічної основи їх діяльності; виборності зазначених органів, їх підконтрольності та підзвітності населенню; відкритому й публічному характері їх діяльності; законності; поєднанні місцевих інтересів з інтересами регіонів і державними інтересами. Зазначене дає можливість трансформування правового статусу ОСББ як інституту самоорганізації населення з фактичного у формально-юридичний.

Обґрунтовано, що основними чинниками розвитку ОСББ є формування інструментів розвитку технологій прийняття та реалізації управлінських рішень, у першу чергу задля широкої участі жителів у прийнятті рішень (регламентація діяльності органів та процедур прийняття рішень); організаційно-структурних інструментів (створення нових організаційних структур), інструментів розвитку технологій надання послуг (стандартизація послуг, сертифікація послуг за системою управління якістю), інструменти фінансової підтримки розвитку ОСББ (формування спеціальних фондів), інструменти розвитку персоналу, інструменти внутрішніх та зовнішніх комунікацій, інструменти впровадження інновацій.

Ключові слова: державна житлово-комунальна політика, житлово-комунальне господарство, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, самоорганізація жителів, місцеве самоврядування, органи самоорганізації населення.

ANNOTATION

Voinovskiy M. M. Strengthening the institutional capacity of the local self-government system through the development of associations of co-owners of condominiums. – Qualifying Scientific Paper on the Rights of Manuscripts.

Thesis for a Candidate (Ph.D.) Degree in Public Administration, Speciality 25.00.02 ─ Mechanisms of Public Administration. ─ Odessa Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Odessa, 2018.

In the thesis it is established that the system of local self-government is a set of interacting and interrelated parts, subsystems, elements that form a single integral social formation, which has special system integrative qualities and self-control. The components of the system of local self-government include: elements, ties, relationships, structure. The solution of issues of local importance connects all elements of local self-government into a single whole.

In the study, local self-government bodies and the local community are considered not as a subject and an object of management that are opposed to each other but as part of a single self-governing system. It is revealed that the local self-government institute turns out to be a self-governing community as a whole, while the condominiums are self-government of residents of a single multi-apartment residential building. This means that the main function of the condominiums is to satisfy one of the fundamental public needs of management. On this basis, the condominiums can be considered as one of the social institutions and can be equated with local self-government as social institute. Besides, it turns out that the former performs some of the functions of the second in terms of self-government as a management system of public-type, contributes to strengthening its institutional capacity.

It is proved that the maintenance of housing on the basis of self-organization of residents took place in Ukraine according to several stages, which were associated with a change in socio-political and socio-economic relations in the country. The first stage

(the end of the nineteenth and early twentieth century) is the emergence of housing co-operation and work control of departmental housing. The second stage (the end of the 10th - the beginning of the twentieth century) is the collapse of the housing sector and the privatization of the housing fund. The third stage (from the middle of the 20's to the end of the 1930's) was the partial denationalization of the housing fund and the emergence of various forms of housing cooperation. The fourth stage (the end of the 30's - the middle of 50's of the twentieth century) is the cancellation of housing co-operation and the transition to the complete privatization of the housing fund. The fifth stage (the middle of 50's - the middle of the 80's of the twentieth century) is the resumption of housing cooperation and its limited development. The sixth stage (the middle of 80-s - middle of 90s) - the emergence of new property relations and the search for housing services based on the self-organization of the residents. The seventh stage (middle of 90-s - middle of 2010-s) is the emergence of condominiums as a form of housing maintenance and their slow development. The eighth stage (from the middle of 2015) - adoption of new legislation on the management of multi-apartment buildings, the formation of a new institutional framework for condominiums and their rapid development.

It is revealed that foreign experience testifies to the diversity of forms of management of a multi-apartment building on the basis of the self-organization of its residents. In world practice, the most commonly used approach is whereby the owners make managerial decisions within their associations - a legal entity, and the realisation of decisions is entrusted to a professional management organization, based on the contract. In addition to the associations of co-owners, such forms of management of multi-apartment buildings on the basis of self-organization abroad are also: housing and housing construction cooperatives, tenants' cooperatives, associations of "users of housing", through advisory public bodies representing the interests of residents before the owners.

Based on the fact that local self-government in Ukraine is a form of solving local issues, a detailed analysis of the concept of "local issues" has been provided. It is revealed that the legislation of Ukraine does not specify a clear list of issues of local

importance. It is concluded that the issues of local importance are a matter of direct maintenance of the vital activity of the population, which are assigned by the legislation of Ukraine to the jurisdiction of the subjects of local self-government (local communities, bodies and officials). It has been revealed that housing and communal services, proper maintenance of houses and of adjoining territory, provision of basic services for electric, water, heat supply and sewage treatment are of local importance as an ontological basis for the functioning of local self-government in Ukraine. The analysis of the functions of the condominiums shows that the solution of a number of issues of local importance is attributed to their authority. As the result, the condominiums solve some of the issues of local importance and, because of that, they are "drawn" into the system of public authority through the institution of local self-government as a part of it.

It is revealed that public authority is a form of embodiment, implementation and protection of the interests of a particular social community. The social structure of society is hierarchical and has the communities of national, regional, and local levels. It implies the necessity of forming (at the specified levels) an appropriate structure of public governance. It is proved that within the condominium (as multi-apartment building) a community of co-owners and co-residents is formed that has its own social identity, its own common interests, it forms common entities, develops various mechanisms of self-organization, etc. Under the conditions of the development of the public governance system the necessity to form a system of domination at the level of the multi-apartment building, one of the forms of which is a condominium.

It is determined that the mechanism of the condominium functioning is based: on the combination of elements of direct and representative democracy; on the distribution of power, which is characteristic of any mechanism of public administration. General meetings and polls of residents are a factor in the development of direct democracy in the activity of condominiums, which is more intensive in this institute than in higher levels of governance (local government, public administration). The meeting of representatives is a manifestation of the representative form of democracy at the level of condominiums. The executive mechanism of the condominium is embodied, first by the

board and chairman of the board, and, second by the control board and the audit committee. The common interests of several condominiums can be solved through the associations of condominiums. The institutional model of condominiums, mechanisms and tools of this model functioning, in addition, allow characterizing it as a public model by its nature.

The process of institutionalization of condominiums, including procedures for creating an initiative group; formation of the co-owners register; convocation of the constituent assembly; drafting of the Statute of condominiums; holding te constituent assembly; conducting a written survey (if necessary); state registration of condominiums; obtaining the certificate of the Service of Statistics of Ukraine on inclusion into the common state register of enterprises and organizations of Ukraine; registration in the State fiscal service; obtaining a permit for the design and manufacture of the seal; registration in social funds; opening a bank account; inclusion into the register of non-profit organizations; transfer of the house to the condominium's balance sheet.

It is proved that the statute is the constituent document of the condominium and meets the requirements provided by the legislation of Ukraine. It is proposed to supplement the Model Statute of the condominium, in particular, to remove all out-of-date rules on the condominium's membership, its terms, procedures for acquisition and exclusion, etc., to adjust the rules on the composition of condominiums' property, in particular, the rules concerning the composition of co-owners' property, taking into account the current legislation, to supplement the relevant sections regarding rights and responsibilities of co-owners, to finalize norms regarding governing bodies of condominiums and so on. It is determined that it is better to involve experts to the drafting of the Statute, because the Statute must take into account the specifics of the building, its residents, be "viable" and designed for practical application while solving practical situations.

The analysis made it possible to conclude that in the institutional mechanism of the functioning of condominiums there is a large number of forms and directions of cooperation between local governments with condominiums, which are divided into

economic and noneconomic ones. The economic forms are in the financial support of the condominium associations by local self-government bodies in the capital repair of multi-apartment buildings, the provision of tax privileges and subsidies, and the involvement of condominiums in various types of financial contests. Non-economic forms include the provision of organizational, methodological, and consultative assistance to condominium associations on the part of local self-government bodies, personnel training of condominiums, delegation of powers to condominiums, involvement of condominiums' representatives into decision-making processes of local self-government bodies, etc.

Particular attention is paid to such form of relationship between condominiums and local self-government bodies as a delegation of powers, since, through delegated powers and in connection with the provision of administrative services to citizens, the condominiums are actually involved in the governance system. Local self-government bodies may delegate to condominiums the rights to perform calculations for the privileges and subsidies stipulated by law for certain categories of citizens for the payment of housing and communal services, consumed electricity. Delegated powers are exercised to the extent which is necessary for full and timely reimbursement of expenses of co-owners of residential premises, home holders and tenants of residential premises, by transferring to the condominiums of state subsidies regarding the financing of expenses, current and capital repairs of housing fund, subsidies for housing and communal services, compensatory funds for granted privileges for payment of housing and communal services to certain categories of citizens; granting of compensation (subsidies) for payment of housing and communal services to certain categories of citizens from apartment owners and/or non-residential premises, home holders and tenants in accordance with the legislation.

The possibility of delegation to condominiums some other powers within the limits of issues of local importance is substantiated. Among them there are the issue of controlling the implementation of local fees from residents of condominiums, assisting apartment owners in their maintenance and refurbishing; organization of accomplishment of adjoining territories, control over the observance of the requirements

regarding the placement, equipment and functioning of parking areas specified by the rules of parking of vehicles; resolving in accordance with the legislation the issues of providing assistance to the disabled, veterans of war and labour, the families of deceased servicemen, disabled children from childhood, large families in refurbishing of their housing, the purchase of construction materials; resolving issues of providing ritual services in connection with the burial of single citizens, veterans of war and of labor, as well as other categories of low-income citizens, etc.

It has been revealed that the functioning of condominiums is largely identical with the activities of bodies of self-organization of the population, as well as other forms of self-organization of citizens regarding housing and communal services (public inspectors). As with condominiums, the activity of self-organisation bodies is based on the wide participation of citizens in the development, adoption and implementation of decisions on the development of specific territories; adoption and implementation of these decisions; independence, which implies the possibility of establishing these bodies, as well as the definition and provision of financial and economic basis for their activities; election of the respective bodies, their control and accountability to the population; open and public nature of their activities; legality; a combination of local interests with the interests of regions and state interests. It gives the opportunity to transform the legal status of condominiums as an institution of self-organization of the population from the actual to the formal legal status.

It is revealed that the main factors of the development of condominiums are the development of tools for the development of technologies in decision-making and decision realization, primarily for the wide participation of residents in decision-making (regulation of the activities of bodies and decision-making procedures); organizational and structural tools (creation of new organizational structures), development tools for service delivery technologies (standardization of services, certification of services under the quality management system), financial support instruments for the development of condominiums (creation of special funds), personnel development tools, tools for internal and external communications, tools for introduction of innovations.

Key words: housing and communal policy, housing and communal services, association of co-owners of condominiums, self-organization of inhabitants, local self-government, boards of self-organization of population.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Войновський М. М. Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку у системі місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 45. С. 274–285.

2. Войновський М. М. Механізм делегування повноважень органами місцевого самоврядування об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 4(27). С. 231–243.

3. Войновський М. М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність понять та особливості визначення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фах. вид. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 16. С. 296–304. (у співавторстві з Н. М. Колісніченко).

4. Войновський М. М. Механізми подолання інституційного монополізму в сфері ЖКГ. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2016. Вип. 1(69). С. 52–57.

5. Войновський М. М. Становлення державницької моделі управління багатоквартирними будинками. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2016. Вип. 2(66). С. 14–19.

6. Войновский М. М. Организационный механизм управления многоквартирными домами в Украине. *Ғылым және білім* (Казахстан). 2017. №1(46). С. 196–202.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ…… 16
ВСТУП…….. 17
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОСББ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ……..... 24
1.1.Особливості дослідження інституту місцевого самоврядування з позицій системної методології ……..... 24
1.2.Еволюція управління житловим фондом на основі громадської участі 45
1.3.Закордонний досвід управління багатоквартирними будинками на засадах самоорганізації їх мешканців ……. 66
Висновки до розділу 1……..... 92
РОЗДІЛ 2. ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНОГО БУДИНКУ ЯК ЧИННИК ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ…… 95
2.1.ОСББ як форма вирішення питань місцевого значення …… 95
2.2.Самоорганізовані спільноти за місцем проживання як чинник розвитку ОСББ ……..…… 112
2.3.Інституційна модель ОСББ у системі місцевого самоврядування …… 128
Висновки до розділу 2……..……..... 147
РОЗДІЛ 3. ФОРМУВАННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОСББ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ІНСТИТУЦІЙНУ СПРОМОЖНІСТЬ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 149
3.1.Взаємодія ОСББ з органами місцевого самоврядування …… 149
3.2.ОСББ та органи самоорганізації громадян за місцем проживання …... 171
3.3.Вдосконалення управління житловим фондом на основі самоорганізації власників через інструменти «доброго врядування» …… 188
Висновки до розділу 3……..…..... 209
ВИСНОВКИ…… 210
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ …… 214
ДОДАТКИ…….. 241

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ЖКГ – житлово-комунальне господарство

ЖБК – житлово-будівельні кооперативи

ОСББ – об’єднання співвласників багатоквартирного будинку

ОМС – органи місцевого самоврядування

ОСН – органи самоорганізації населення

ВСТУП

Актуальність теми. Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, призводять до радикальних перетворень у політичній, соціальній, економічній та управлінській сферах суспільства. Ці перетворення безпосередньо стосуються системи врядування у цілому та місцевого самоврядування як її частини зокрема. Із прийняттям Концепції реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також численних нормативно-правових актів на її реалізацію, розпочався якісно новий етап удосконалення місцевого самоврядування в Україні, спрямований на посилення його інституційної спроможності.

Реформа місцевого самоврядування відбувається одночасно з іншими секторальними реформами – у сфері освіти, охорони здоров'я, надання адміністративних послуг, а також житлово-комунального господарства (ЖКГ). Стан житлово-комунальної сфери в Україні характеризується кризовими явищами, що особливо загострилися в умовах поступового запровадження в ній ринкових відносин та перекладання відповідальності за стан житлового фонду з боку органів публічної влади на громадян. У будь-якому випадку реформа ЖКГ безпосередньо впливає на систему місцевого самоврядування. Одним із напрямів реформування ЖКГ є стимулювання створення та зміцнення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Таким чином, інститут ОСББ в Україні розвивається на перетині двох реформ: муніципальної та житлово-комунальної.

ОСББ є достатньо відомим та ефективним інститутом, через який населення бере участь у вирішенні питань місцевого значення. ОСББ отримали поширення в основному завдяки ініціюванню та стимулюванню їх діяльності з боку органів публічної влади. Однак кількість такого роду суб'єктів в Україні є невеликою. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України станом на кінець 2017 р. в Україні утворено близько 27 тис. ОСББ, у віданні яких перебувають 19 % житлового фонду. При

цьому поширеність ОСББ є вкрай нерівномірною. Так, у Львівській області ОСББ та житлово-будинкові кооперативи обслуговують майже 95 % багатоквартирних будинків, у той самий час, як у Чернігівській, Житомирській областях – лише близько 10 %. Це пов'язано, як із тим, що існує чимало проблем у функціонуванні зазначених форм господарювання у сфері ЖКГ, так і з тим, що мешканці багатоквартирних будинків сьогодні ні морально, ні організаційно, ні фінансово не готові до активної самостійної громадської, управлінської та економічної діяльності з обслуговування будинків, що належать їм. У громадян бракує знань та практичного досвіду в організації ОСББ, що й пояснює порівняно низьку активність та недостатнє переконання населення у необхідності створення ОСББ.

Актуальність теми дисертаційного дослідження обумовлена також особливістю взаємодії ОСББ з місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також з органами самоорганізації населення. Оскільки ОСББ знаходяться на території юрисдикції зазначених структур, їх функції перетинаються з функціями органів публічної влади та можуть вступати у протиріччя аж до конфліктних відносин.

ОСББ недостатньо вивчені вітчизняною наукою публічного управління та адміністрування, суміжними науковими напрямами. До останнього часу ОСББ вивчалися, головним чином, юридичною наукою як елемент житлового права, а також у межах економіки. На наш погляд, на часі приділити увагу вивченню ОСББ як інституту самоорганізації громадян із вирішення проблем місцевого значення, що передбачає включення дослідження ОСББ до предметного поля науки публічного управління та адміністрування. Саме це дозволить розкрити сутність ОСББ як форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування, створити ефективний механізм взаємодії ОСББ з органами публічної влади, підвищити зацікавленість та активність громадян у створенні даного інституту, залучити їх до демократичних цінностей та ідеалів, прищепити відчуття самостійності та відповідальності за вирішення питань спільного проживання.

В основу дисертаційного дослідження покладено здобутки вітчизняних та зарубіжних авторів, які займалися науковою розробкою теоретико-

методологічних та практичних питань функціонування системи місцевого самоврядування (М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, П. Ворона, В. Кравченко, Г. Чапала та ін.), окремих її складових – громади (О. Гейда, Ю. Наврузов, Н. Руда, С. Саханєнко та ін.), представницьких (І. Дробуш, О. Лазор, О. Лялюк, О. Чернецька та ін.) та виконавчих (Ю. Бальцій, Р. Плющ, К. Соляннік, О. Сушинський та ін.) органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення (А. Крупник, Н. Мішина, М. Мягченко, О. Орловський та ін.), механізмів взаємовідносин поміж суб'єктами місцевого самоврядування (М. Воронов, П. Любченко, Є. Сергієнко, І. Шумляєва, В. Шарий та ін.). Існує низка досліджень щодо функціонування ОСББ як суб'єктів обслуговування житлового фонду (Я. Бородій, В. Гавриленко, О. Демченко, К. Кацюба, А. Кузнецов, І. Кучеренко, О. Литвин, В. Логвиненко, Т. Монастирська, А. Мукшименко, Н. Олійник, Н. Половинчак, Т. Сегеда, В. Сергієнко, В. Утвенко, та ін.). Але й дотепер залишається недостатньо вивченим комплекс питань теоретико-методологічного та прикладного змісту, пов'язаних зі статусом та механізмом функціонування ОСББ у системі місцевого самоврядування в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження було виконано в межах комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентові України «Державне управління та місцеве самоврядування», у рамках якого реалізувалися науково-дослідна робота ОРІДУ НАДУ при Президентові України «Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством» (номер державної реєстрації 0115U001262), «Пріоритети стратегії регіонального розвитку: особливості реалізації на прикладі Херсонської області» (номер державної реєстрації 0115U001260), в яких автор як виконавець опрацював питання функціонування ОСББ у системі місцевого самоврядування та питання реформування ЖКГ як напрямок реалізації державної політики регіонального розвитку сучасної України.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є формування оптимальної організаційної моделі функціонування ОСББ у системі

місцевого самоврядування як чинника посилення його інституційної спроможності. Відповідно до зазначеної мети в дисертації поставлені і розв'язані такі наукові **завдання**:

– дослідити особливості застосування системного та інституціонального підходу до місцевого самоврядування;

– визначити місце ОСББ у системі місцевого самоврядування;

– вивчити ретроспективні та компаративні аспекти обслуговування житла на основі самоорганізації мешканців будинків;

– розглянути механізми вирішення ОСББ питань місцевого значення;

– визначити основні механізми взаємовідносин ОСББ з іншими суб'єктами місцевого самоврядування, у тому числі з органами самоорганізації населення (ОСН);

– сформувати організаційну модель функціонування ОСББ у вимірі системи місцевого самоврядування;

– виробити пропозиції щодо посилення інституційної спроможності системи місцевого самоврядування через вдосконалення механізмів функціонування ОСББ.

Об'єкт дослідження – ОСББ у системі місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – посилення інституційної спроможності системи місцевого самоврядування шляхом розвитку об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Методи дослідження. В основу роботи покладені фундаментальні положення теорії публічного управління та адміністрування, наукові розробки з організації місцевого самоврядування в Україні. У роботі використовувалися:

– метод системного аналізу, на основі якого було визначено основні елементи системи місцевого самоврядування та мережу взаємозв'язків поміж складовими цієї системи;

– метод компаративного аналізу, що дозволив порівняти, зіставити, протиставити різноманітні підходи обслуговування житлового фонду на основі самоорганізації мешканців, а також використати контрастуючі, типологічні та інші інструменти порівняння;

– метод моделювання, що надав змогу визначити оптимальну організаційну модель функціонування ОСМД в Україні;

– ситуативний метод, за допомогою якого було враховано особливості розвитку ОСББ в умовах конкретних поселень;

– історичний метод дозволив дослідити процес становлення і розвитку системи обслуговування житлового фонду на основі самоорганізації мешканців.

Емпіричною основою дослідження стали нормативно-правові документи, що регулюють процеси розвитку ОСББ в Україні та за кордоном, статистична інформація, матеріали моніторингу ЗМІ, а також особисті спостереження автора щодо процесів функціонування ОСББ.

Наукова новизна одержаних результатів обумовлена тим, що в дисертаційній роботі обґрунтовано новий аспект дослідження ОСББ, пов’язаний з аналізом системно-муніципальної природи цього інституту, його визначення як форми безпосереднього здійснення населенням функцій місцевого самоврядування та чинника інституційної спроможності системи місцевого самоврядування. У результаті проведеного дослідження отримано нові наукові й практичні результати:

вперше

– доведено, що розвиток ОСББ як елемент системи місцевого самоврядування, за використанням механізмів публічного управління та адміністрування, сприятиме посиленню інституційної спроможності системи місцевого самоврядування;

– через застосування багатофакторного підходу визначені основні механізми функціонування ОСББ в Україні, що забезпечило формування її оптимальної організаційної моделі у вимірі системи місцевого самоврядування.

удосконалено

– сутнісні ознаки ОСББ та інших форм обслуговування житла на основі самоорганізації мешканців, що дозволило поширити на них характеристики суб’єктів публічного управління та адміністрування;

– загальну характеристику державної житлової та житлово-комунальної політики та змісту реформи ЖКГ як одного з напрямів публічної політики та частини системних реформ, спрямованих на оновлення системи врядування в Україні та наближення її до європейських стандартів;

– розуміння статусу ОСН у порівнянні з ОСББ, що унеможливило змішування двох елементів у системі місцевого самоврядування, яке зустрічається у літературі.

набули подальшого розвитку

– визначення додаткових організаційних механізмів самоорганізації жителів у сфері ЖКГ, у тому числі житлово-будівельних кооперативів, громадських інспекторів у сфері благоустрою тощо та запропоновані способи підвищення їх ефективності в процесі вирішення питань місцевого значення;

– дослідження параметрів організаційної моделі обслуговування житлового фонду на основі ОСББ, що дозволило визначити конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства та відповідних механізмів управління.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблено теоретичні та практичні положення, які в сукупності дають змогу підвищити ефективність функціонування системи місцевого самоврядування та вирішення питань місцевого значення через розвиток ОСББ. Упровадження результатів дисертаційного дослідження в практику діяльності органів публічної влади підтверджено довідками про впровадження:

– *Асоціації дослідників державного управління* (довідка від 15.02.2017 № 52);

– *Асоціації жителів житлового комплексу по вул. Дюківська в м. Одесі* (довідка від 21.02.2017 № 231-р);

– *Білгород-Дністровської міської ради* (довідка від 11.09.2017 № 22/2355);

– *Одеської обласної ради* (акт впровадження від 17.012018).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота виконана автором самостійно, усі наукові результати та науково-практичні рекомендації отримані на

базі особистих досліджень системи місцевого самоврядування, розвитку ЖКГ та ОСББ.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дослідження висвітлено в доповідях на науково-практичних конференціях і семінарах, а саме: «Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід» (м. Одеса, 2014), «Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів» (м. Одеса, 2015), «Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід» (м. Одеса, 2015), «Пріоритети стратегії регіонального розвитку України» (м. Херсон, 2015), «Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції» (м. Одеса, 2015), «Правові аспекти публічного управління: теорія та практика» (м. Дніпро, 2015), «Державне управління в Україні: проблеми державотворення, виклики та перспективи» (м. Одеса, 2015), «Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством» (м. Одеса, 2016), «Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток Південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції» (м. Одеса, 2016), «Сучасний менеджмент: моделі, стратегії, технології» (м. Одеса, 2016), «Становлення публічного адміністрування в Україні» (м. Дніпро, 2016).

Публікації. За темою дослідження опубліковано 24 наукові праці, у тому числі 5 – у наукових фахових виданнях України та 1 публікація за кордоном.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертаційної роботи становить 248 сторінок, з яких 199 сторінок основного тексту. У роботі наведено 4 рисунки та 7 таблиць. Список використаних джерел містить 295 найменувань.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОСББ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розгляд теми дисертаційного дослідження щодо з'ясування місця ОСББ у системі місцевого самоврядування доцільно розпочати з розкриття теоретико-методологічних підстав застосування системного підходу до місцевого самоврядування. Системний підхід щодо дослідження місцевого самоврядування передбачає також активне використання двох загальнонаукових методів історико-генетичного та компаративного, що викликало необхідність дослідження у розділі історичного досвіду та закордонної практики обслуговування багатоквартирних житлових будинків на основі самоорганізації мешканців.

1.1. Особливості дослідження інституту місцевого самоврядування з позицій системної методології

Як не дивно, незважаючи на численні роботи з місцевого самоврядування, системність, як якість цього інституту, залишається на периферії наукового інтересу, що в основному зосереджується на вивченні окремих елементів системи місцевого самоврядування [77; 84; 236] або механізмів їх функціонування [83; 106; 151; 235; 242]. Не рятує ситуацію, навіть, наявність «великих» навчальних посібників та академічних робіт, адже здебільше в них системність місцевого самоврядування підмінюється комплексністю його складових [94; 96; 129; 130; 154; 279]. Робіт, що присвячені місцевому самоврядуванню та побудовані на застосуванні системної методології не так вже й багато [1; 45; 46; 47; 48; 82; 85; 100; 127; 173; 231; 288]. Зазначене викликає перш за все розглянути принципи та методи сучасного системного підходу та особливості його застосування при дослідженні публічно-управлінських явищ, до яких за нашим баченням належить ОСББ.

Системні уявлення у вигляді розрізнених та окремих елементів людського знання можна виявити ще з античних часів. Проте тривалий час системність

існувала скоріше у вигляді ідей-здогадок, ідей-попередниць, причому часто досить у не послідовному вигляді й лише у XX ст. системний підхід був виведений на рівень теоретичного узагальнення. В. М. Садовський визначає чотири основних джерела системного підходу: 1) тектологію О.О. Богданова (1913-1917); 2) загальну теорію систем Л. фон Берталанфі (1945); 3) кібернетику Н. Вінера (1948) та 4) праксеологію Т. Котарбинського (30-ті – 40-і рр. XX ст.) [225]. Володіючи рисами глибокої теоретичної подібності, зазначені чотири теорії були створені незалежно одна від одної. На думку В.М. Садовського в цьому процесі можна виокремити два етапи, у відповідності із зміною двох основних парадигм системного мислення.

Першу парадигму він визначає як рівноважну – на цьому етапі (у 40-і – 70-і рр.) основним завданням системних досліджень вважався пошук способів рівноваги систем та вивчення рівноважних станів різних типів. Відповідно друга парадигма, що іноді має назву синергетичною, може бути визначена як нерівноважна: у 80-90-ті рр. відбувся перехід від дослідження умов рівноваги системи до вивченню нестійких та незворотних станів складних та понад складних систем. Зазначений перехід був досить болючим: дослідники, що працювали в рамках однієї парадигми, неоднозначно оцінювали значення іншої, а також значення різних джерел системного мислення.

«Загальну організаційну науку, – відзначає О.О. Богданов, – ми будемо називати «тектологією» [20], що у перекладі з грецького означитиме «вчення про організацію». Тектологія Богданова – це загальна теорія організації та дезорганізації, наука про універсальні типи та закономірності структурного перетворення будь-яких систем. На його погляд в світі відбувається боротьба організаційних форм, в якій перемагають більш організовані форми. Це є наслідком того, що організована система завжди більше, чим сума її складових елементів, у той самий час як дезорганізована система – завжди менше суми своїх частин. Тому головне завдання тектології полягає у кращій організації речей, людей та ідей [112].

Велику роль у становленні та популяризації системного підходу зіграли праці Л. фон Берталанфі. Він узагальнив принципи цілісності, організації та ізоморфізму в єдину концепцію – загальну теорію систем [17].

Сучасна кібернетика, батьком якої вважається Н. Вінер збагатила системність уявленнями про зворотній зв'язок в системі, гомеостазис, емерджентність тощо [32].

Недостатність загальної теорії систем Л. фон Берталанфі у порівнянні з ідеями тектології О.О. Богданова мало наслідком виникнення синергетики, як уявлення про відкриті системи, що само-організуються (Г. Гакен, І.Р. Прігожин). Синергетика розвиватиме ту частину організаційних ідей, яка залишилася поза увагою «системологів». Не випадково вже в наш час, синергетика та системологія здійснюють спроби об'єднання [4].

Отже, можна виокремити наступні етапи еволюції системного підходу. На першому етапі відбувалося накопичення інформації та опрацьовувалися теорії про різні типи систем – від суспільства, живого організму та екосистеми до електрона, Сонячної системи та Всесвіту. Другий етап можна пов'язувати з появою спроб виділити ізоморфізм систем, тобто знайти загальні принципи системного підходу як такого, що призвело до виникнення чотирьох теорій, які стали джерелами системного підходу. Нарешті, на третьому, сучасному, етапі починаються спроби застосування системного підходу до самих різних сфер дійсності, а також продовжується уточнення його сутності, принципів та методів. Окрім цього, все більшу популярність набуває синергетична парадигма, робляться висновки про її переваги у порівнянні з системним підходом. Однак, на нашу думку, значно плідніше не спростовувати цінність одного підходу, називаючи його застарілим й однобічним та перебільшуючи значення іншого, але застосовувати їх обидва у сукупності й намагатися доповнити один одним.

Нагадаємо принципи системного підходу: системність, цілісність, зв'язок із середовищем, ієрархічність, детермінізм та індетермінізм, структурність, гомеостаз (даний перелік у жодному разі не претендує на повноту).

Ю.П. Сурмін наводить понад 40 визначень різними авторами поняття «система» [256, с. 52-55]. Всі вони подібні в тому, що будь-який системний об'єкт

розглядається як дещо складне, що складається з частин й при цьому виступає елементом іншої, ще більш складної системи. Окрім цього, ці частини повинні, по-перше, володіти деякими властивостями; по-друге, вони повинні вступати поміж собою в певні відношення, причому такі, за яких об'єкт, який розглядається в якості системи, можна було б відрізнити від його зовнішнього оточення або середовища [Див., напр.: 89; 281].

Один з найбільш авторитетних дослідників, що опрацьовував системний підхід І.В. Блауберг, з двох понять «цілісність» та «системність» обґрунтовував пріоритет першого, визначаючи за системністю лише допоміжний сенс. Під цілісністю І.В. Блауберг пропонує розуміти «уявлення про повноту охоплення явищ й разом з тим про сутність інтеграції, процесах новоутворення, структурних рівнях, ієрархічній організації процесів, явищ тощо, існуючих в кожен даний момент у філософському та науковому пізнанні» [19, с. 26-27].

Принцип зв'язку між системою та середовищем означатиме, що система не може розглядатися ізольовано від свого оточення й для повноти уявлень про систему необхідно знати також історію змін системи в часі у зв'язку із впливом зовнішнього середовища. Таким чином, зв'язок поміж системою та середовищем можна поділити на дві частини; 1) вплив зовнішнього середовища на систему та 2) вплив системи на зовнішнє середовище. Ясна річ, що друга частина обумовлена виключно властивостями системи, а перша – як властивостями системи (в різних системах вплив одного й того ж оточення призводить до різних результатів), так й властивостями середовища (одна й та ж сама система, що знаходиться в різних умовах, поводиться по різному).

При цьому треба також пам'ятати, що із зовнішнім середовищем може бути пов'язана лише відкрита система, яка, на відміну від системи закритої, потребує в обміні із оточенням енергією та матерією (метаболізм). Закрита система не потребує такого обміну, від так від зовнішнього середовища не залежить. Однак, оскільки нас цікавить інститут місцевого самоврядування, як одна із соціальних систем, що за всіма дослідженнями належить до відкритих, то, звичайно, нам необхідно враховувати вплив зовнішнього середовища.

Такий стан речей досить відповідає ще одному принципу існування будь-яких систем, відомому як ієрархічність. Навіть найбільш проста система володіє, принаймні, двома рівнями: рівень системи у цілому та рівень елементів системи. Але насправді існує ще й третій рівень – зовнішнє середовище системи. Найчастіше воно представляє собою більш складну систему, в яку об'єкт, що розглядається входитиме в якості одного з елементів. Крім цього не слід забувати, що кожен з елементів, який входить в систему, що розглядається, також може представляти з себе систему зі своїми власними елементами.

Якщо ми стверджуємо, що світ можна розглядати як одну понад складну систему, то, від так, розуміємо наявність зв'язків поміж елементами цієї супер системи. В такому випадку це означатиме, що ми визнаємо детермінізм як вчення «про загальну матеріальну обумовленість природних, суспільних та психічних явищ» [291]. Але як відомо, в дійсності далеко не завжди є можливість відшукати конкретну причину конкретного явища й тому таке явище сприймається як випадкове, нічим не обумовлене. В результаті виникає індетермінізм. В межах системного підходу, таким чином, поєднується детермінізм та індетермінізм. Це означатиме, що світ можна розглядати як систему, у якій все взаємопов'язане. Проте зазначена система є настільки складною, що всі взаємозв'язки та взаємозалежності людина навряд чи може врахувати й у такому випадку виникає уявлення про випадковість. Окрім цього в межах синергетичних уявлень світ можна розглядати як відкриту систему, що передбачає багатоваріантність її розвитку, можливість вибору, що також веде до уявлень про випадковість.

Принципу структурності означатиме, що будь-який об'єкт, що розглядається в якості системи, повинен володіти певною структурою, тобто елементи, що складають систему мають бути певним чином впорядковані. У сучасній вітчизняній науці під структурою розуміється побудова та внутрішня форма організації системи, що виступає як єдність стійких взаємозалежностей поміж її елементами, а також законів даних взаємозв'язків [253, с. 51].

Нарешті, залишається охарактеризувати останній з перелічених принципів системного підходу – гомеостаз. Під ним розуміється саморегуляція, спроможність відкритої системи зберігати стійкість свого внутрішнього стану

шляхом скоординованих реакцій, спрямованих на підтримання динамічної рівноваги. Намагання системи відтворити себе, відновити втрачену рівновагу, долати супротив зовнішнього середовища є важливою ознакою системи [266].

Узагальнюючи суть принципів системного підходу, можна сказати, що об'єкт з точки зору системного підходу розглядається як система, причому більшість реально існуючих в світі систем вважаються відкритими. Це означатиме, що така система, по-перше, є частиною іншої, більш широкої системи й у свою чергу володіє елементами, які також можуть представляти з себе системи. Проте властивості системи, що розглядаються у цілому емерджентні (інтегративні, цілісні), тобто принципово не можуть бути зведені до суми властивостей її елементів. По-друге, ця система «операційно замкнута», тобто вона замкнута лише тією мірою, щоб відрізняться від оточення, але у той самий час вона достатньо відкрита, для того щоб обмінюватися із середовищем матерією, енергією та інформацією. По-третє, в результаті такого обміну поміж системою та середовищем в системі завжди присутні флуктації або випадкові відхилення показників її параметрів від середнього значення. Від так, така система виявляється нестабільною. При достатніх показниках флуктацій може бути досягнута точка біфуркації, у якій система здійснює непередбачений вибір подальшого напряму свого розвитку – правда, вибір здійснюється з обмеженої кількості можливих напрямків. Якщо є флуктації не є досить великими, то таку систему можна назвати гомеостатичною. Проте оскільки живі та соціальні системи орієнтовані більшою мірою не на гомеостаз (просте підтримання життєве важливих параметрів на необхідному рівні), а найчастіше на досягнення певних цілей, розвиток, то такі системи бажано називати такими, що самовідтворюються.

Відносно методів системного підходу головний висновок полягає в тому, що для адекватного описання системи треба починати не з виділення її частин (аналізу), а з пошуку тієї більш великої системи, частиною якої слід вважати систему, що розглядається (синтезу). Після цього спочатку розглядається поведінка або властивості цієї більш великої системи, а вже потім – місце об'єкту, що розглядається по його ролі або функцій у цій системі. Поділ ж об'єкту на частини (аналіз) в цьому випадку стає допоміжним засобом, що дозволяє скласти

більш повне уявлення про об’єкт. Крім цього, системний підхід не можна уявити без діалектиці історичного розвитку системи від зародження до розпаду, що особливо важливо для відкритих складних систем, що самоорганізуються, у тому числі суспільства у цілому та будь-яких соціальних систем зокрема.

Методологічний апарат системного підходу сприйняли дослідження, які обрали в якості свого об’єкту процес прийняття публічних рішень та їх реалізації. Одночасно слід зазначити, що в межах публічно-управлінських явищ виокремилося кілька напрямів, що характеризувалися різним сполученням публічної та управлінської складових. Зокрема дослідження з публічної політики (public policy) робили наголос на процесі прийняття та вироблення публічних рішень й здебільше належали до сфери політичних наук (political science). З іншого боку, дослідження механізмів та інструментів реалізації вже прийнятих рішень у публічній сфері (public management) завжди тяжіли до традиційного адміністрування (administrative science). Намагання збалансувати два підходи призвело до формування специфічного напряму «публічне управління» (public administration), що у вітчизняному форматі розвивався як «державне управління», а з 2016 р. як «публічне управління та адміністрування». Як наслідок, публічне управління та адміністрування сприйняло здобутки системного підходу, як політології, так й управління.

Родоначальник застосування системного підходу до політичних явищ був Д. Істон, який під політичною системою розумів «сукупність тих взаємодій, завдяки яких цінності через авторитарні засоби привносяться до суспільства» [69, с. 96]. Будь-яка система, на думку Д. Істона має «вхід», на який із навколишнього соціального, економічного й ін. середовища надходять імпульси – вимоги і підтримка. На «виході» політичної системи – політичні рішення, за допомогою яких розподіляються цінності, а також здійснюються політичні дії спрямовані на їхню реалізацію.

Відповідно до концепції Г. Алмонда до функцій політичних систем варто віднести такі:

1) функції входу – вираження (артикуляція) інтересів, за допомогою чого індивіди і соціальні групи формулюють свої вимоги до тих, хто приймає

рішення); агрегація (підсумовування і систематизація, розташування по ступені значення) інтересів;

2) функції виходу – розробка норм, застосування норм, примус до виконання норм, політична комунікація (передача політичної інформації між керуючими і керованими, так само як і між різноманітними елементами системи;

3) функції збереження й адаптації – політичне рекрутування (процес, за допомогою якого обирається і готується персонал, що виконує політичні ролі), політична соціалізація (засвоєння індивідом соціально-культурних елементів середовища, освоєння політичних норм і стандартів) [2, с. 105].

Модель політичної системи за Д. Істоном та Г. Алмондом можна представити у вигляді схеми (рис. 1.1).

У наступному нами буде застосована модель політичної системи до ОСББ, формування та функціонування якого багато в чому пов’язане з політичними чинниками, хоча дуже незначними за своїм масштабом. Однак, ОСББ за своєю природою також є організацією зі всіма притаманними для неї якостями, що викликає необхідність використання на його рівні всього інструментарію, що опрацьовується в межах загального управління (менеджменту).

Як й в політології системний підхід в управлінні (менеджменті) також почав широко використовуватися починаючи з кінця 50-х рр. При цьому, як зазначають М. Мескон, М. Альберт та Ф. Хедоурі, системний підхід розглядається не як «набір деяких інструментів або принципів для керованих – це *спосіб мислення* (виділено авторами) щодо організації та управління» [117, с. 79].

В управлінні системний підхід має кілька аспектів застосування, найбільш важливими з яких є: системне уявлення об’єкта управління, системне уявлення суб’єкта управління, системне уявлення управління та використання системного методу управління [162, с. 123]. Безперечно, що зазначені аспекти перетинаються, але мають й відносно самостійні зони тяжіння.

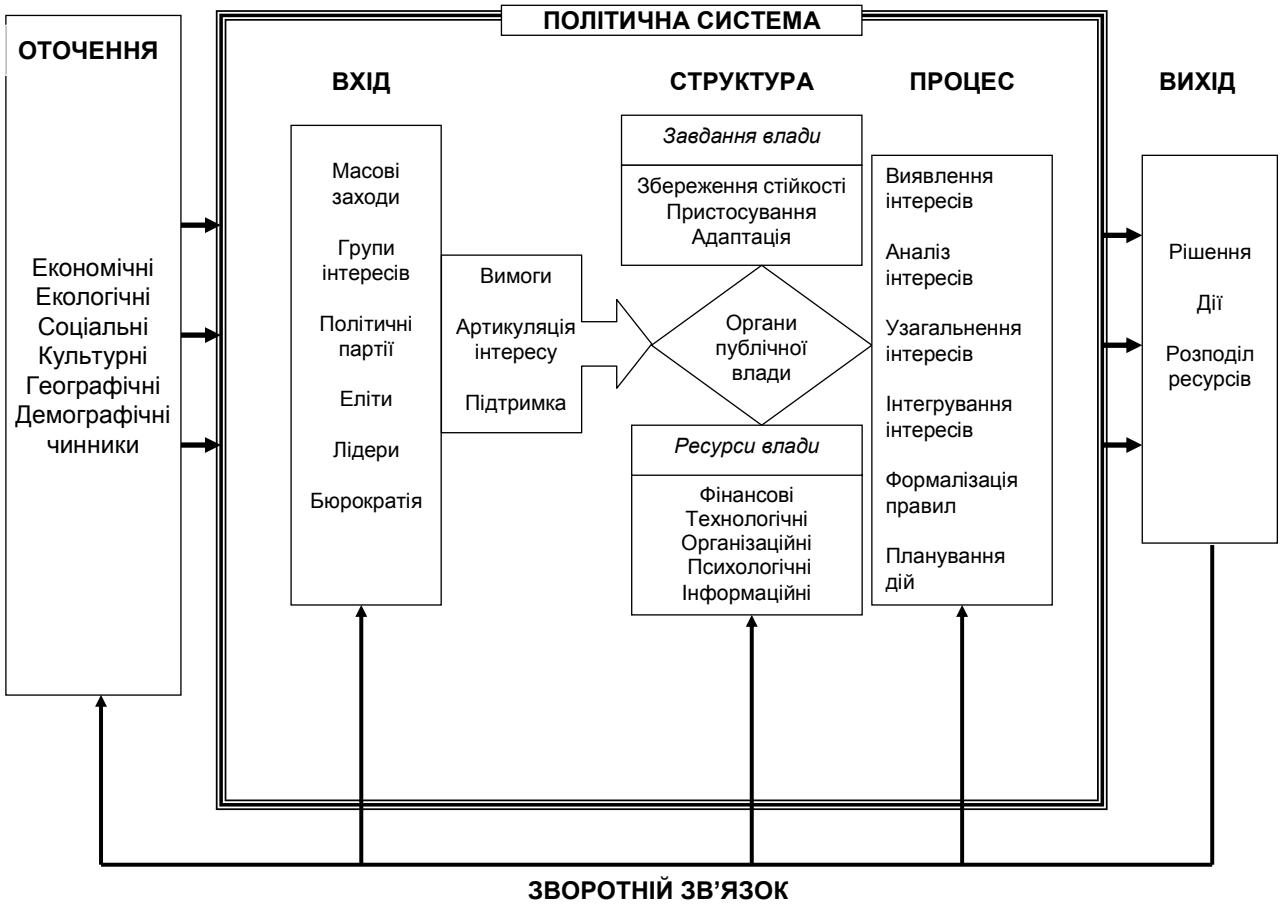


Рис. 1.1

Модель політичної системи за Д. Істоном

Всі варіанти застосування системного підходу до суспільних явищ співпадають у розгляді суспільства в якості цілісної системи, причому її інтегративною якістю вважається взаємодія людей, оскільки проста сукупність ізольованих один від одного індивідів, що не взаємодіють, соціальною системою бути не може. Від так, головною ознакою, що відрізняє публічну систему від інших видів соціальних систем, можна вважати взаємодію колективів людей з приводу впорядкування умов свого спільного життя, що й дозволяє в робочому порядку визначити ОСББ як елемент публічної системи, що, у свою чергу, передбачає використання в межах ОСББ інструментів публічного управління та адміністрування. Таке визначення віддзеркалює одночасно соціальну та управлінську природу ОСББ, а також його інтегративну якість (те що робить систему цілісною).

На фоні такого визначення ОСББ як системи взаємодії людей з приводу впорядкування умов свого спільного життя зведення його лише до впорядкування умов спільного життя є однобічним й на цій підставі неприйнятним для системного підходу. Тому слід звернути увагу та традиційне розуміння про місцеве самоврядування як союзу жителів всього поселення. В даному випадку органи місцевого самоврядування та територіальна громада розглядаються не як суб'єкт та об'єкт управління, що протистоять один одному, а як частини єдиної самоврядної системи. Від так, інститут місцевого самоврядування виявляється самоврядуванням громади у цілому, а ОСББ – самоврядуванням мешканців окремого багатоквартирного житлового дома. Це означатиме, що головна функція ОСББ – задоволення однієї з фундаментальних громадських потреб, до яких належить управління. За цією ознакою ОСББ можна вважати одним з соціальних інститутів. Від так, ОСББ можна спів ставляти з місцевим самоврядуванням як соціальним інститутом, причому виявляється, що перше виконує частину функцій другого щодо здійсненню самоврядування суспільства як соціальної самоврядної системи.

Виходячи з робочої гіпотези, відповідно до якої ОСББ, будучі системою, у свою чергу може трактуватися в якості елементу (підсистеми) системи місцевого самоврядування, треба здійснити аналіз властивостей цієї, більш високої щодо ОСББ, системи – системи місцевого самоврядування. Але перш за все визначимо своє ставлення до концепту «публічна влада та публічне управління», адже інститут місцевого самоврядування є його втіленням на територіальному рівні.

Щодо поняття «публічна влада» та «публічне управління» в науці публічного управління та адміністрування немає визначеності. Невипадково, що в Енциклопедії державного управління взагалі відсутні категорії, пов'язані з прикметником «публічне» [58].

На погляд Н.Л. Гавкалової, «відмінність концепту публічного управління від інших управлінських концептів полягає в тому, що воно базується на «само»: самодіагностиці проблеми, самовизначенні проблеми, само-формулюванні, само-пропозиції вирішення проблеми, самовизначенні кращого варіанту політики, самовизначенні кошторису, само-прийнятті плану дій, самоконтролі, самооцінці,

а відповідно передбачає включення архетипів демократії. Базове “само” передбачає посилення децентралізації й відповідну демократизацію управління на рівні регіону та місцевого самоврядування. Зокрема, принцип «само» на місцевому рівні інтерпретується як самофінансування, самооподаткування, самозабезпечення, само-вирішення, самоконтроль [39, с. 17]».

Ю. Шаров та І. Чикаренко розглядають феномен публічності в розрізі «врядування-адміністрування-менеджменту» [283, с. 299]. В цій системі врядування (governance) – процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників. Адміністрування (administration) – чіткій розподіл повноважень і обов’язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб’єктами врядування. Менеджмент (management) – сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форм управління.

Найбільш точно специфіку публічного управління у порівнянні з адміністративним управлінням передає О.О. Оболенський: «публічне управління – це управління, що здійснюється на основі волевиявлення колективу людей та реалізується суб’єктами, визначеними колективом людей, для задоволення потреб і досягнення цілей колективу людей як об’єкту управління [142, с. 4]. Таким чином, суб’єктом і одночасно об’єктом публічного управління є колектив людей.

Як зазначає Н.Л. Гавкалова, об’єктом публічного управління є відносини з приводу упорядкування суспільних справ на державному, регіональному, місцевому рівнях управління на базі архетипів народовладдя. Предметом публічного управління є закономірності, принципи, методи, форми, тенденції, теорії та практики упорядкування та забезпечення вирішення суспільних проблем. Функції публічного управління: визначення, формулювання та ранжування суспільних проблем; формування адміністративних структур, що тяжіють до адаптивного щодо вирішення проблем типу; розробка нормативних документів та

плану дій щодо вирішення суспільно значущих проблем; організація функціонування механізмів публічного управління; реалізація публічного контролю; оцінка ефективності та результативності публічного управління [39, с. 17].

Отже, за підсумками наукової дискусії, яка відбувається щодо поняття «публічна влада» можна виділити наступні ознаки будь-якої публічної влади:

1) вона є похідною від певної соціальної спільноти;

2) вона є виразником загальних інтересів соціальної спільноти й діє від її імені;

3) вона заснована на балансі різноманітних інтересів відповідної соціальної спільноти, який визнається нею справедливим, й носить у зв'язку із цим правовий характер;

4) вона визнається більшістю членів відповідної соціальної спільноти, й у зв'язку із цим є легітимною;

5) вона здійснюється, як безпосередньо соціальною спільнотою, так й спеціальними органами, що нею утворюються, і які є рівновіддаленими від особистих й групових інтересів у відповідній соціальній спільноті;

6) вона надає інтересу відповідної соціальної спільноти загальнообов'язковий характер;

7) вона поширюється в межах своїх завдань та функцій на всіх членів відповідної соціальної спільноти;

8) вона має право застосовувати за необхідності примус, з метою реалізації загальних інтересів;

9) вона діє в межах правових норм, і у зв'язку із цим є легальною;

10) вона підконтрольна відповідній соціальній спільноті, й у зв'язку із цим несе відповідальність за власні дії.

Володіючи загальними спільними ознаками, публічна влада не є єдиною, що є наслідком ієрархічності суспільства, наявністю різних територіально та політично виділених його частин. У зв'язку із цим, можна виділити кілька основних різновидів публічної влади, причому всередині їх також можуть бути певні градації, а їх сполучення залежить від конкретного суспільства. Серед них:

по-перше, державна влада, що представляє все організоване суспільство та володіє політичною самостійністю;

по-друге, регіональна влада, яка є проявом специфічної регіональної спільноти;

по-третє, муніципальна влада, що утворюється у територіальних одиницях де здійснюється місцеве самоврядування.

Між зазначеними різновидами публічної влади існує тісний зв'язок, як наслідок можливості перерозподіляти завдання та функції поміж собою, через процеси централізації, децентралізації та деволюції, у тому числі на основі принципу субсидіарності.

Внутрішній устрій системи є єдністю складу, організації та структури системи. Піж складом системи розуміється повний перелік її елементів, тобто сукупність всіх елементів з яких складається система. Склад характеризує багатство, багатоманітність системи її складність. Природа системи багато в чому залежатиме від її складу, зміна якого призводить до зміни властивостей системи [89, с. 74].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає наступні елементи:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Окрім цього, у містах з районним поділом можуть утворюватися районні в місті ради з власними виконавчими органами. У зв'язку із прийняттям законів України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» та «Про співробітництво територіальних громад», на наш погляд, до системи місцевого самоврядування також належать добровільні об'єднання органів місцевого

самоврядування, а також органи міжмуніципального співробітництва у випадку їх утворення. Нарешті, про що ми будемо доводити у 2 та 3 розділі дослідження, додатковим елементом системи місцевого самоврядування є ОСББ.

Елемент системи – це певна одиниця у складі системи, що далі не розкладається за обраною методикою. Наявність зв'язків поміж елементами призводить до появи у цілісній системі нових якостей (емерджентності), які не є притаманними елементам у поодинці. При цьому, як підкреслює Ю. Сурмін, поняття «елемент» спирається на поняття «простота» [256]. Однак ототожнювати простоту та елементарність не є правомірним. Зокрема, поглиблене дослідження елементної основи місцевого самоврядування засвідчує, що вони, у свою чергу, володіють певною структурою. Зокрема, виконавчі органи місцевої ради складаються з виконавчого органу загальної компетенції (виконавчого комітету), виконавчих органів галузевої, функціональної, територіальної, допоміжної тощо компетенції різної форми (департаменти, відділи, управління, служби, агенції, інспекції, фонди, комісії, комітети, ради тощо). Таким чином, всі елементи системи місцевого самоврядування у свою чергу є системами.

Як відомо з загальної теорії систем, елементи у системі знаходяться не самі по собі, а пов'язані один з одним. Під зв'язком розуміються певного роду взаємовідносини поміж частинами системи, взаємні обмеження об'єктів системи, обмін поміж елементами матерією, енергією, інформацією. Зв'язки відіграють виключно важливу роль в системі. На них покладається велике навантаження у розумінні природи системи, у тому числі місцевого самоврядування. Без зв'язків принципово неможлива система. Як зазначав А.І. Уйомов: «Оскільки зв'язок виступає у вигляді системо утворюючого відношення, то можна стверджувати, що якщо предмети не існують поза зв'язком один з одним, то вони не існують й поза відповідної системи» [268, с. 133].

Зв'язки виступають найважливішою системною характеристикою. Можна впевнено стверджувати, що чим більшою кількістю зв'язків характеризується система, тим вона є більш складною, тим є більшими можливості для її високої організації. У свою чергу, сукупність стійких зв'язків поміж елементами системи, які забезпечують цілісність системи та її тотожність самій себе визначаються як

структура системи. Якщо склад системи визначає з чого вона складається, то структура системи визначає як вона побудована. Тобто термін «структура» є більш багатим у порівнянні з терміном «склад». Він володіє спроможністю не лише фіксувати властивості системи, але й пояснювати їх певною будовою системи. Система стає системою лише тоді, коли її елементи, що мають певну просторову, часову та цільову організацію, певним чином взаємопов'язані один з одним.

Для системи місцевого самоврядування притаманні різноманітні зв'язки, сполучення яких забезпечує внутрішню та зовнішню стійкість цієї системи. Найбільшого поширення у вітчизняній літературі при з'ясуванні механізму функціонування системи місцевого самоврядування набула диференціація зв'язків у залежності від змісту їх організації – субординаційні, координаційні, реординаційні.

Субординаційні зв'язки виникають за умов коли вплив здійснюється одним елементом системи місцевого самоврядування (керуючим суб'єктом) щодо іншого елементу системи місцевого самоврядування (керованого об'єкта) і в яких кінцевий результат перебування органів у таких взаємовідносинах досягається діяльністю однієї із сторін відносин [55]. До ознак субординації належить:

- нерівноправний характер взаємовідносин (залежність);
- ієрархічний характер взаємовідносин (централізація);
- підпорядкування (підлеглість) однієї сторони взаємовідносин іншій;
- прямий владний вплив однієї сторони взаємовідносин щодо іншої;
- виключення конкуренції у взаємовідносинах.

Субординаційні зв'язки у системі місцевого самоврядування реалізується через певні методи. Як зазначає Є. Сергієнко, під методами взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування розуміються «практичні способи та певні прийоми, які свідомо застосовуються: 1) для здійснення впливу на діяльність іншого суб'єкта (суб'єктів) місцевого самоврядування з урахуванням зворотної реакції (відгуку); 2) для залучення до спільної діяльності з вирішення питань місцевого значення» [230, с. 284]. Субординаційним зв'язкам відповідають наступні методи:

– підзвітність однієї сторони перед іншою;

- підконтрольність та відповідальність однієї сторони перед іншою;
- прямі вказівки (доручення) однієї сторони іншій;
- затвердження рішень однією стороною іншої;
- скасування рішення однієї сторони іншою;
- застосовування заохочення однієї сторони щодо іншої.

Вертикальні (субординаційні) зв'язки є достатньо слабкими при зовнішній взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування з іншими публічними інститутами, проте вони досить міцно представлені у внутрішній організації системи місцевого самоврядування.

З іншого боку, за координаційних зв'язків елементи системи місцевого самоврядування виступають як рівноправні сторони і в яких кінцевий результат перебування у взаємовідносинах досягається через узгодження. Ознаками координації є:

- рівноправний характер взаємовідносин (незалежність);
- непідлеглість одній сторони взаємовідносин іншій;
- конкуренція у взаємовідносинах;
- організаційна відокремленість однієї сторони від іншої;
- самостійність суб'єктів взаємодії в межах власних повноважень;
- взаємна зацікавленість у відносинах [54].

Існує велика кількість різновидів методів координації в системі місцевого самоврядування, зокрема: створення координаційних органів; проведення спільних нарад; обмін інформацією; проведення спільних заходів; укладання угод; прийняття спільних рішень; взаємне консультування тощо.

Реординаційні (від лат. reordination – перепідпорядкування) зв'язки в системі місцевого самоврядування зустрічаються досить часто, але у вітчизняній теорії публічного управління, яка вимушена була досліджувати здебільше вертикально інтегровані системи, що домінували у вітчизняній моделі врядування, ці зв'язки залишаються ще слабо вивченими. Хоча, з іншого боку, на наш погляд, закінчений вигляд система місцевого самоврядування набуває завдяки потужним реординаційним (діагональним) зв'язкам.

Під реординаційною взаємодією розуміється такий спосіб впливу одного суб'єкта на інший, при якому здійснюється утворюється взаємна залежність між інститутами публічної влади [120]. Ознаками реординації, насамперед, є зворотній зв'язок, взаємозалежність, взаємна відповідальність сторін одна перед одною, непрямий вплив сторін одна на одну. Реординація є постійним супутником не лише координації, але і субординації, фактично сполучаючи дві форми взаємовідносин. Реординаційна форма має прояв у:

- делегуванні повноважень;
- контрольних функціях при відсутності можливості застосування санкцій;
- внесенні клопотань та пропозицій з обов'язком вчасно відреагувати;
- методичному забезпеченні однією стороною іншої;
- узгодженні дій;
- надання рекомендацій однією стороною іншій;
- надання роз'яснень однією стороною взаємовідносин іншій.

Кожному із різновидів зв'язків у системі місцевого самоврядування відповідають специфічні інструменти, технології, засоби забезпечення.

Як відомо із загальної теорії систем, будь-яка структура описується наступними характеристиками:

- загальною кількістю зв'язків, що характеризують складність системи;
- загальною кількістю взаємодій, які визначають стійкість системи;
- частотою зв'язків, тобто кількістю зв'язків, які припадають на один елемент;
- чисельністю внутрішніх зв'язків, які визначають внутрішній устрій системи;
- чисельністю зовнішніх зв'язків, що характеризують взаємодію системи із середовищем, її відкритість [43, с. 112-115].

Якщо аналізувати систему місцевого самоврядування, то їй притаманні різні види та форми структури, що диференціюються за сферами існування, спрямованості, різноманітності, характеру домінуючих зв'язків, стійкості структури та її композиції, ступенем рівноправності елементів, ступенем відкритості, ступенем мінливості тощо.

Погодимося з Є. Сєргієнком, що механізм взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування, являє собою цілісну сукупність і логічний взаємозв'язок таких різноякісних складових: 1) форм, методів, засобів і важелів взаємного впливу суб'єктів місцевого самоврядування, способів підтримання рівноваги в цій системі; 2) цілей і принципів, правил і процедур взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування, очікуваних моделей поведінки кожної зі сторін (норм); 3) різноманітних суспільних зв'язків між суб'єктами місцевого самоврядування, на основі котрих відбувається їх взаємодія; 4) закономірностей взаємодії [230, с. 283].

На думку О. Кваши «взаємодія визначає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи, її об'єднання поряд з іншими тілами в систему більшого порядку, властивості всіх тіл, процесів і явищ» [74, с. 32]. Із врахуванням наукових розробок Н. Нижник [136] та окремих положень Є. Сергієнка [228], В. Солових [243], Б. Соркіна [244] пропонується класифікація видів взаємодії.

Перш за все, взаємовідносини можна класифікувати за сферами, у яких відбувається перетинання інтересів та взаємодія, оскільки від них залежать цілі, завдання, напрями та форми взаємодій. В залежності від сфери взаємодії ми виділяємо такі основні види:

– економічна (характеризує взаємовідносини у сфері економіки);

– фінансова (взаємодія здійснюється з приводу утворення фінансових ресурсів, їх розподілу та витрачання);

– соціально-гуманітарна (взаємодія з підвищення якісних характеристик соціальної та гуманітарної сфери);

– ресурсна (передбачає взаємодію, що спрямована на зростання ефективності використання ресурсного потенціалу, що є у розпорядження інститутів публічної влади);

– інфраструктурна (охоплює питання створення, підтримки та модернізації інфраструктурних об'єктів);

– «силова» (спрямована на забезпечення громадського порядку та безпеки країни).

За кількістю суб’єктів, що беруть участь у взаємодії можна визначити двосторонню та багатосторонню взаємодію.

За ступенем участі суб’єктів виокремлюється активна та пасивна взаємодія. Сутність активної взаємодії полягає в тому, що комунікативний процес відбувається за ініціативою необмеженої кількості зацікавлених структур у діалоговому режимі, досить часто у реальному часі. При пасивній взаємодії її ініціатором виступає одна із сторін, а інша залишається пасивним суб’єктом процесу.

За характером зв’язків можна визначити формальну та неформальну взаємодію. Неформальна взаємодія неоформлена документально, що дозволяє поєднати простоту, низьку вартість та, разом з тим, високу ступінь результативності. Формальні зв’язки представляють собою офіційно оформлену взаємодію.

У залежності від об’єкту можна виділити такі взаємодії:

- інформаційна (об’єкт – інформація);
- міжфункціональна (об’єкт – повноваження);
- програмна (об’єкт – програма);
- міжгалузева (об’єкт – галузь публічного управління);
- документарна (об’єкт – документи);
- кадрова (об’єкт – кадри).

До предметної сфери системи місцевого самоврядування входитиме, зокрема, наступні вектори:

взаємодія територіальної громади із соціальними спільнотами більш високого рівня – субрегіональною, регіональною, загальнонаціональною та суміжними територіальними громадами;

взаємодія органів та посадових осіб територіальної громади з органами та посадовими особами державної та/або регіональної (у випадку її закріплення), з відповідними структурами суміжних територіальних громад, а також з міжнародними інститутами;

взаємодія громади з органами і посадовими особами місцевого самоврядування;

взаємодія поміж органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

На тлі зазначеного, С. Саханєнко та С. Давтян розвивають поняття екології місцевого самоврядування, під якою вони розуміють «процес взаємодії поміж інститутом місцевого самоврядування та іншими публічними інститутами, а також складовими елементами самої системи місцевого самоврядування» [119, с. 584]. На їх погляд, екологічна сфера функціонування місцевого самоврядування може бути представлена у наступній спосіб (див. рис. 1.2).

Завершуючи розгляд системних характеристик місцевого самоврядування визначимо деякі аспекти його функціонування. Під функціями системи зазвичай розуміють:

дію системи, її реагування на середовище;

як процес досягнення цілей системою;

як узгоджені поміж елементами дії в аспекті реалізації системи як цілого [125, с. 54].

Можна погодитися с О. Батановим, що категорія «функції місцевого самоврядування» є настільки широкою, наскільки є широким завдання щодо забезпечення відповідності місцевого самоврядування своєму соціальному призначенню. «Перша не може бути ширше другої. Вони у певному сенсі можуть вважатися адекватними, але у різних іпостасях. У них різні соціальні ролі, призначення, іпостасі. Соціальне призначення у цьому сенсі – мета (предмет відображення), а функції муніципальної влади – засіб (відображувач) [11, с. 248]». На тлі зазначеного, О. Батанов визначає, що функції муніципальної влади:

1) це основні або кардинальні, пріоритетні та постійні напрями і види її здійснення, передусім щодо реалізації природного права людини і громадянина на місцеве самоврядування;

2) охоплюють основні сторони соціальної спрямованості муніципальної влади та призначення щодо вирішення завдань, що входять до кола питань місцевого значення;

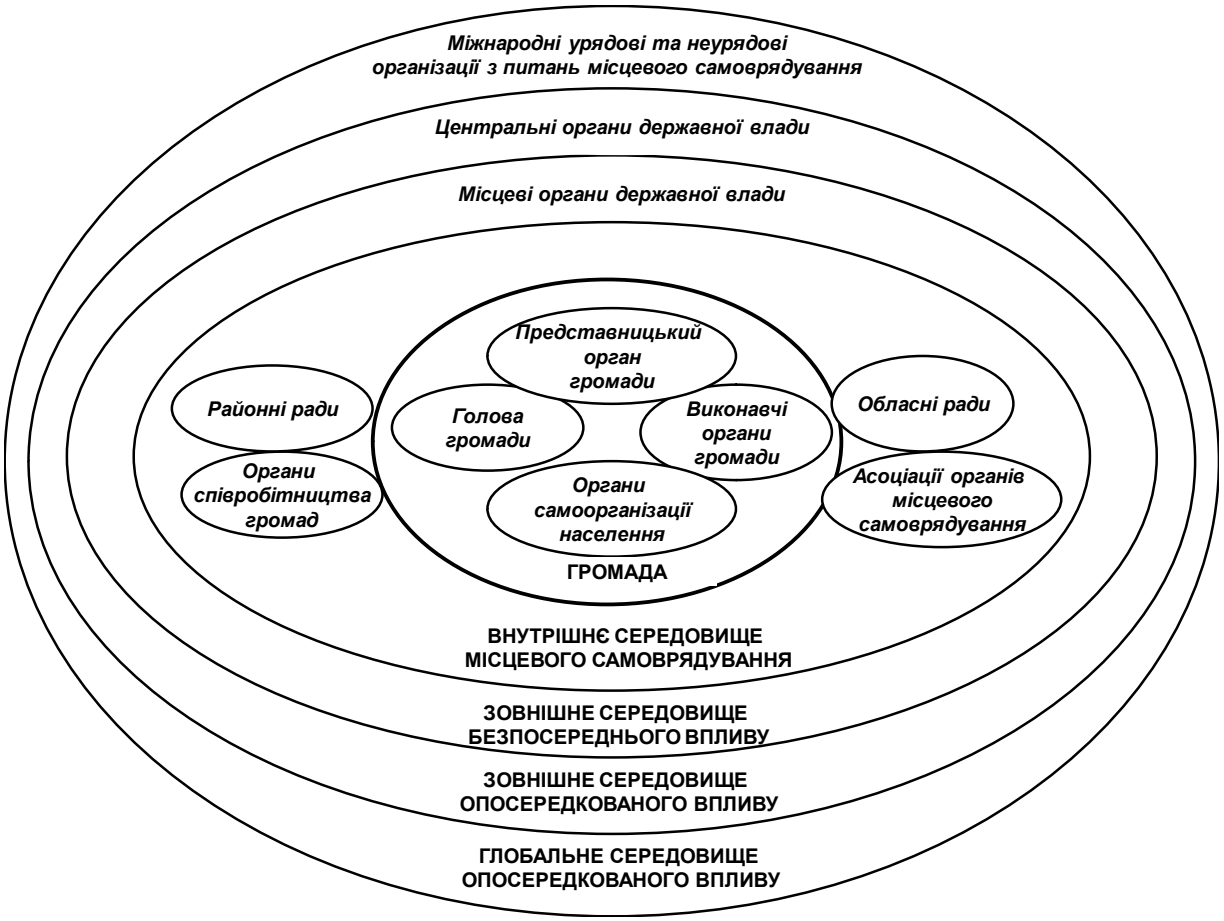


Рис. 1.2

Екологія місцевого самоврядування в Україні [119, с. 591]

3) відображають недержавну природу муніципальної влади (хоча певною мірою суб'єкти місцевого самоврядування беруть участь у реалізації функцій державної влади);

4) дають відповідь на питання, чим має займатися місцеве самоврядування та розкривають матеріальний зміст публічно-владної діяльності суб'єктів його системи;

5) характеризують способи, засоби, методи, за допомогою яких забезпечується реалізація публічно-владних прерогатив місцевого самоврядування.

Звідси, функції муніципальної влади – це кардинальні, однорідні, постійні напрями або види (сторони) публічно-владної діяльності територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, обумовлені об'єктивними потребами муніципального

розвитку з точки зору внутрішніх і зовнішніх завдань місцевого самоврядування, у яких виражаються і конкретизуються сутність та соціальне призначення муніципальної влади [11, с. 250].

Аналіз нормативної бази та існуючих досліджень [277] дозволяє визначити наступні функції місцевого самоврядування:

- залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення;
- управління комунальною власністю;
- забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;
- надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; зовнішньоекономічну;
- природоохоронну;
- регулювання земельних відносин;
- облікову;
- дозвільно-реєстраційну;
- інформаційну.

1.2. Еволюція управління житловим фондом на основі громадської участі

Як зазначалося у першому параграфі, застосування системного підходу щодо дослідження місцевого самоврядування передбачає активне використання історико-генетичного методу. Дійсно, місцеве самоврядування у цілому та його окремі елементи, у тому числі ОСББ, належать до соціальних систем, тобто живих (дисипативних). Від так, місцеве самоврядування перебуває у стані «динамічної» рівноваги: основні параметри всіх елементів місцевого самоврядування знаходяться у постійному коливанні, розвиваючись з перебігом часу, що вимагає

розглядати їх в процесі історичного розвитку від зародження до часу дослідження.

Першим та найбільш масовим способом управління багатоквартирними будинками були т.зв. «дохідні дома» в містах Російській імперії на території України. Уся відповідальність за управління таким будинком лягала на домовласників, які отримували весь прибуток від його експлуатації. За таких умов мешканці повністю залежали від домовласника й жодних прав щодо управління будинком не мали.

Процеси урбанізації та зростання міст на території України, особливо з кінця XIX ст. сприяли виникненню та розвитку інших форм управління багатоквартирним будинком. Зокрема, ряд фабрикантів та власників заводів для своїх робітників досить часто будували приміщення й незважаючи на те, що відповідальність за управління ними покладалась на підприємця, але у ряді випадків в межах робітничого законодавства вони залучали до управління ними обраних робітниками представників – старост: «На підприємствах фабрично-заводської, гірничої та гірничозаводської промисловості, підвідомчих Губернським або Обласним «присутствіям» з фабричним і гірничозаводських справ, фабричні, заводські і промислові управління, з дозволу названих «присутствій» мають право, за попереднього розподілу робочого закладу або промислу, на розряди, надавати цим розрядам обирати з-поміж себе кандидатів у старости. З числа обраних по кожному розряду кандидатів управління підприємства затверджує одного старосту даного розряду. ... Староста визнається уповноваженим розряду, що його обрав, для заяви управління підприємства, а так само установам і посадовим особам, яким ввірено місцевий нагляд за благоустроєм та порядком в закладі або на промислі, про потреби і клопотання розряду робочих, що його обрали, або окремих робочих цього розряду, - у справах, що стосуються виконання умов найму, а також побуту робітників в даному закладі або промислі» [141]. Проте зазначена форма була властива лише тим фабрикантам, які були захоплені «соціалістичними» ідеями й яких було небагато.

За прикладом Західної Європи на початку ХХ ст. на території України також виникає спільне (кооперативне) будівництво багатоквартирних будинків. Як зазначав відомий економіст початку ХХ ст. Д. Полупанов, у будинках, збудованих кооперативними товариствами, квартири були пристосовані до потреб і побажань майбутніх власників та вигідно відрізнялися своїм благоустроєм та новітнім обладнанням (ліфти, пральні, сушильні, централізована вентиляція тощо) [172, с. 52]. Зрозуміло, що новий зміст проживання вимагав нових форм управління ними. Володіння квартирою в кооперативному будинку юридично реалізовувалося через володіння паєм в кооперативі, який був фактично товариством з обмеженою відповідальністю. За характером управління це було плебіцистарне управління, тобто на засадах безпосередньої демократії. Метою товариства була не експлуатація житла задля здобуття прибутку, а створення зручностей для своїх членів. Звідси виникли обмеження на користування житлом: у ряді товариств під час зміни місця проживання членом кооперативу союз зберігав переважне право викупу паю; без дозволу товариства власник не мав права робити жодних прибудов та перебудов. Ціни на квартири – під час здачі їх в оренду – встановлювалися товариством.

Проте до Першої світової війни житлова кооперація на території України не набула такого поширення як у Західній Європі, були лише поодинокі випадки утворення у великих містах (Одесі, Києві, Харкові) різного роду «товариств власників квартир», «артілей щодо домобудівництва» тощо. Той самий Д. Полупанов, перераховуючи проблеми житлових кооперативів, зазначав серед них дорожнечу квартир, відсутність дешевих кредитів та обмеженість прав учасників будівельного товариства [172, с. 57].

Початок ХХ ст., пов’язаний із становленням радянського державно-політичного режиму, характеризувався корінними змінами у різноманітних сферах громадського життя, у тому числі у відносинах власності та утриманні житлового фонду. Відповідно до Декрету Всеросійського ЦВК від 20.08.1918 р. «Про скасування права приватної власності на нерухомість у містах» [140], житловий фонд був націоналізований (т.зв. муніципалізація), а управління ним було перекладено безпосередньо на місцеві ради та їх виконавчі органи.

Зазначений декрет був також поширений на Україну, адже в умовах т.зв. військово-політичного та економічного союзу радянських республік, відповідно до постанови Всеукраїнського РВК від 27.01.1920 р. [203], на території України застосовувалися відповідні рішення РСФРР. Згодом в УРСР був прийнятий особливий Житловий закон [62], якій містив положення про державний характер власності на житло у містах [37].

Проте політика радянської влади у сфері управління житловим фондом досить швидко призвела до негативних наслідків. Зокрема, в результаті перерозподілу житлової площі, на зміну власникам квартир прийшли громадяни, які не були зацікавлені у підтримці в належному стані житла, які, до того ж, часто-густо, не мали досвіду проживання в багатоквартирних будинках. Слід також зазначити, що й нові мешканці не були застраховані від виселення, переселення, ущільнення. Зрозуміло, що в результаті цього інтерес у мешканців до підтримки в належному стані та цілісності житла, у тому числі у вкладанні у нього власних коштів, остаточно зник. У більш заможних громадян була досить поширеною думка, що якщо значно покращити своє житло, то воно буде забране на користь інших більш політично та соціально близьких громадян. Ще однією причиною т.зв. «розрухи» у житловому фонді було те, що була зруйнована інфраструктура щодо обслуговування будинків, контори з ремонту водогонів, каналізації, опалення тощо, а відповідні державні організації не були утворені. У результаті громадянської війни та відтоку населення з міст, значна кількість житлових приміщень була кинута напризволяще, а їх вікна, двері, технічне обладнання розкрадалося. У підсумку кількість будинків непридатних для проживання зростала досить великими темпами й за оцінками житловий фонд великих міст скоротився на 20% [107].

За таких умов та у зв’язку із проголошенням т.зв. НЕПу радянська влада визнала за доцільне передати будинки в експлуатацію колективам громадян, що в них проживали. З цією метою у 28.12.1921 р. був прийнятий Декрет ВЦВК та РНК РСФРР «Про умови демуніципалізації (приватизації) будинків» [285], та «Про розвантаження комунальних органів від безпосередньої експлуатації муніципалізованого фонду та передачу будинків колективам мешканців» [285],

дія яких була поширена також і на Україну. Реалізація вказаних декретів дозволила частині населення повернути собі права на володіння житлом, зокрема обмежувалося втручання органів державної влади у діяльність, пов'язану із експлуатацією будівель; заохочувалася ініціатива населення в питаннях самостійного управління житлом; відновлювався ринок професійних послуг, пов'язаний із обслуговуванням житлового фонду.

Для підтримки громадянської ініціативи населення 23.05.1922 р. був прийнятий декрет «Про житлові товариства» [285], у відповідності до якого громадянам дозволялося продавати та купувати квартири, міняти їх та передавати у спадщину. Був також наданий дозвіл на об'єднання громадян у житлові товариства, які ставали колективними орендарями муніципальної власності, оскільки передавати багатоквартирні будівлі в управління мешканцям можливо було лише на умовах оренди.

Перші роки колективного управління багатоквартирними будівлями, проте, не дали відчутних результатів. Мешканці благоустроєних квартир всіма засобами намагалися протистояти посяганням на їхню площу з боку мешканців підвалів та незручних сирих приміщень. Саме тому, з метою боротьби з житловою та комунальною кризою держава надала громадянам можливості добровільно об'єднатися у житлові товариства на нових умовах. 19.04.1924 була прийнята Постанова ВЦВК та РНК СРСР «Про житлову кооперацію» [137] та Постанова ВУЦВК та РНК УСРР «Про житлово-споживчу кооперацію» [166], у відповідності до яких діяльність житлових товариств могла здійснюватися у трьох формах:

1) житлово-орендні кооперативні товариства (ЖОКТ), які утворювалися для використання муніципалізованих домоволодінь, які надавалися у наймання органами місцевого господарства. Їх членами могли бути всі мешканці, які постійно проживали у даному домоволодінні й які користувалися виборчими правами (до 1936 р. в СРСР діяв т.зв. трудовий ценз – особи, які офіційно не працювали, не мали політичних прав). Втрата виборчих прав або припинення проживання у домоволодінні мала своїм наслідком виключення зі складу товариства.

2) робітничі житлово-будівельні кооперативні товариства (РЖБКТ), які формувалися з робітників та службовців державних підприємств та установ для задоволення потреб у житлі шляхом будівництва нових, відновлення зруйнованих або завершення будівництва недобудованих житлових будівель. Окрім робітників членами РЖБКТ могли бути інваліди війни, інваліди праці з робітників та службовців державних установ та підприємств.

3) загальногромадянські житлово-будівельні кооперативні товариства (ЗЖБКТ), які створювалися за ініціативою будь-яких громадян незалежно від сфери зайнятості. Їх членами могли бути громадяни, які досягли 18-річного віку й не позбавлені по суду громадянських майнових прав, а також юридичні особи в межах наданих їм прав.

Слід зазначити, що всі ці заходи сприяли масовому створенню житлових товариств. Зокрема, станом на 1926 р. у понад третини багатоквартирних будинків в Одесі були утворенні житлові товариства [121].

На нормативному рівні повноваження ЖОКТ дійсно обмежувались утриманням житлових будинків. Але на практиці ЖОКТ займалися не тільки вирішенням житлових питань, але й побутових. У журналі «Житлове Товариство – Житло та Будівництво» у 1926-1929 роках активно обговорювалися теми створення житловими товариствами клубів, дитячих площадок, дитячих кімнат тощо. Б. Бєлоусов зазначав: «Немає ніякого сумніву, що у найближчі часи житлове товариство займе почесне місце у ряді культурних просвітницьких установ: воно стане центром, навколо якого стане складатися культурна робота. Вже зараз серед багатьох житлових товариств ведеться ця робота, існують клуби, виписуються газети, улаштовуються різного роду гуртки, лекції тощо. При спілках житлокооперації створюється юридична допомога своїм членам, лікарська консультація тощо». Крім того, він пропонував житлокооперації поширити свою діяльність і на кіно, театр, боротьбу з безграмотністю, гуртки самоосвіти, дитячі виставки, і встановити зв’язок із споживчою кооперацією [214, с. 32].

Увага зверталася не тільки на вирішення побутово-культурних питань, але й на формування сусідських зв’язків. «Житлове товариство поки ще не є

проникнутим взаємодопомогою та спільністю інтересів домового господарства. Ще в кожному з нас стійко сидить старий пережиток квартиранта, якому рівно ніякої справи немає до того, що виходить за межі його приміщення» [102, с. 11]. Майже таку ж саму точку зору висловив В. Байков: «Переважна більшість наших житло-орендних товариств ще не проникненні кооперативним духом і має мало спільного з дійсними кооперативами, члени яких є такими, що об'єднані спільністю інтересів, цілей та дій. Ці товариства радше схожі на вагон поїзда, пасажири якого турбуються тільки про те, щоб влаштуватися як можна зручніше, навіть і на шкоду сусіду, та благополучно дістатися до станції призначення. Кожен пасажир живе тільки своїм індивідуальним життям, не думає ні про інтереси інших пасажирів, ні про їхній комфорт, та уникає будь-яких відносин із сусідами, крім самих необхідних. Багато членів житлових товариств є, по правді кажучи, такими ж пасажирами, що обмежують свою участь у житловому товаристві турботами про власне житло та виконанням обов'язків, які на них покладають закони та нормальний (типовий) статут» [284, с. 33].

Вказані зміни певною мірою покращили утримання багатоквартирних будинків, але зобов'язання перед місцевими Радами часто-густо не давали товариствам можливості виконувати свої власні функції, адже коштів на ремонтні роботи й для надання якісних комунальних послуг не залишалося. У цей період місцеві Ради почали брати з товариств щорічний оціночний збір в розмірі 1,4% від вартості будинку, орендну плату у відсотках від їх валового прибутку, був введений платіж по договору обов'язкового страхування майна, а товариства були зобов'язані надавати 10% житлової площі на потреби місцевої Ради.

До того ж ведення житлового господарства в умовах тотального дефіциту виявилося достатньо складною справою, у зв'язку з чим виникла необхідність у підготовці відповідних кадрів. Спочатку навчання керуючих житловими будинками здійснювали асоціації житлових товариств на пайових засадах. У 1926 р. кооперативи були перетворені в союзи, до компетенції яких, окрім вирішення організаційних та правових завдань, входили також заходи щодо підготовки професійних керівників житловими будинками.

Процес формування ефективного власника багатоквартирних будинків був припинений у зв’язку із радикальною зміною політичного курсу та переходу на жорстке централізоване управління економікою у 30-х рр. ХХ ст. Це означало, зокрема, згортання раніше розроблених програм у сфері житлового господарства й ліквідацію відповідних інститутів. 17.10.1937 р. була прийнята Постанова ЦВК та РНК СРСР «Про збереження житлового фонду та покращення житлового господарства у містах» [139]. У постанові зокрема зазначалося, що місцеві Ради внаслідок своєї організаційної та господарської слабкості, були вимушені передавати права на управління будинками, розподіл та використання житлової площі, окремим колективам мешканців – житловим товариствам. Однак встановлений порядок управління та використання житлового фонду не лише не відповідав вимогам збереження житлового фонду, але й, навпаки, гальмував подальше покращення житлового господарства. У підсумку житловий фонд, що керувався житловою кооперацією, знаходився у вкрай незадовільному стані. Також зазначалося, що у незадовільному стані перебували ті будинки, якими безпосередньо управляли місцеві Ради та відомства. В постанові зазначалося, що члени житлових товариств отримали за рахунок держави квартири у безстрокове користування й фактично перетворилися у привілейованих власників житла при незначному внеску власних коштів. Замість мобілізації коштів населення для підсилення житлового будівництва, житлова кооперація будувала квартири майже цілком за державні кошти.

Постанова пояснила, що житлове законодавство, яке дозволяло витрачання державних коштів на кооперативне житлове будівництво та яке передавало побудовані будинки фактично у власність житлово-будівельних кооперативів, а також яке дозволяло використання житловими товариствами будинків, що належали державі, було розроблене у 20-х рр., коли місцеві Ради та державні підприємства не могли забезпечити належного управління житловим фондом. В постанові зазначалося, що зазначене законодавство у нових умовах себе не виправдовує й багато в чому є перепоною розвитку житлового господарства.

Виходячи з такого аналізу, рішенням центральних органів державної влади СРСР ліквідовувалися житлові товариства, а багатоквартирні будинки, які

перебували у віданні житлово-орендної кооперації, передавалися до безпосереднього управління місцевих Рад та державних підприємств. Будівлі, які були побудовані житлово-будівельною кооперацією в основному за рахунок державних коштів також передавалися до відання або місцевих Рад (якщо фінансування будівництва здійснювалося за рахунок позики з державного бюджету), або до відання відповідних підприємств та організацій (якщо фінансування здійснювалося на їхні кошти). В розпорядженні житлово-будівельних кооперативів залишалися побудовані ними будинки лише в тому випадку, якщо протягом першої половини 1938 р. вони повернуть отриману від держави позику. Було встановлено, що надалі будівництво будинків житловими кооперативами могло здійснюватися виключно за рахунок їх власних коштів.

Таким чином, до кінця 30-х рр. весь житловий фонд у багатоквартирних будинках в Україні був одержавлений, а управління житловим фондом на засадах самоорганізації було згорнуте.

Друге дихання житлова кооперація отримала тільки після XX з'їзду КПРС, коли Рада Міністрів СРСР прийняла Постанову «Про житлово-будівельну і дачного-будівельну кооперацію» [138]. У Постанові зазначалася необхідність більш широкого розповсюдження ЖБК. Підприємства та установи отримали можливість створювати кооперативи для своїх працівників, для чого потрібно було звертатися до виконкомів місцевих Рад народних депутатів. У подальшому спільною Постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про індивідуальне і кооперативне житлове будівництво» [199] передбачалася необхідність включення до державних планових завдань кооперативного будівництва. Крім того, даним актом було передбачено нові пільги організаційного та фінансового порядку кооперативного будівництва. У зв'язку із зазначеним також було затверджено Примірний статут житлово-будівельного кооперативу [196]. У 1983 р. був прийнятий Житловий кодекс УРСР [63] та новий примірний статут житлового кооперативу [195], але фактично крім підвищення рівня нормативного врегулювання до рівня закону, принципових змін у правовому регулюванні житлової кооперації не відбулося, а ЖБК у цілому охоплювали досить незначну частину житлового фонду.

Початком нового етапу розвитку нормативно-правового врегулювання житлової кооперації й відповідно системи обслуговування житла на основі самоорганізації слід вважати прийняття у 1988 р. ЦК КПРС і Радою Міністрів СРСР Постанови «Про заходи щодо прискорення розвитку житлової кооперації» [198]. Вперше на державному рівні було визнано, що житлова кооперація не внесла належного внеску у вирішення проблеми забезпечення житлом. Даним документом, поряд зі спробою забезпечити динаміку розвитку організації відповідних кооперативів, було проголошено необхідність існування різних форм житлової кооперації: житлових та житлово-будівельних кооперативів.

До прийняття названої вище Постанови повна сплата пайового внеску означала лише завершення погашення заборгованості ЖБК і не змінювала сутності житлових правовідносин. З прийняттям цієї Постанови член ЖБК отримав можливість – у випадку повної виплати пайового внеску передати квартиру своїм родичам або іншим особам, які мали, у відповідності із законодавством, право на вступ до ЖБК і брали на себе зобов’язання щодо дотримання статуту ЖБК, якщо при цьому не обмежувалися права членів сім’ї, які проживали разом з членом ЖБК, який вибув. Постанова пов’язувала з фактом остаточної сплати пайового внеску виникнення нового суб’єктивного права члена ЖБК у житлових правовідносинах – можливість на свій розсуд передати квартиру родичам або іншим особам з дотриманням ряду умов.

У 1990 р. вступив в силу Закон УРСР «Про власність», який кардинально змінив ставлення до житлових приміщень як членів житлових та ЖБК, які повністю виплатили пайові внески, так і самих ЖБК. Вказані особи стали власниками кооперативного житла, а ЖБК почали трансформуватися в організації, що мали на праві власності лише об’єкти спільного користування.

Різновидом ЖБК була молодіжна житлово-будівельна кооперація [280]. В Україні у 80-ті роки минулого сторіччя рух молодіжно-житлових комплексів (МЖК) отримав достатньо потужний розвиток. Метою створення МЖК було прискорення вирішення житлових і соціальних проблем молоді. МЖК здійснювали будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт і утримання житла, об’єктів соціально-культурного, побутового, спортивно-оздоровчого, а також

виробничого й торговельного призначення; створювали підприємства, заклади з надання житлово-комунальних, побутових, спортивно-оздоровчих та інших послуг. Найбільшого поширення молодіжні житлові комплекси отримали у Львівській, Дніпропетровській, Харківській, Луганській, Рівненській областях та місті Києві [73].

Відповідно до Примірного положення, органами управління ЖБК були загальні збори членів ЖБК і правління ЖБК. При цьому загальні збори визнавалися вищим органом управління ЖБК. При наявності в ЖБК понад 75 членів замість загальних зборів могли скликатися збори уповноважених. Уповноважені обиралися загальними зборами членів ЖБК по одному від п'яти членів ЖБК строком на 2 роки. Збори уповноважених могли вирішувати майже всі питання, що й загальні збори членів ЖБК, крім фінансових питань.

Було встановлено, що загальні збори членів ЖБК скликаються правлінням не рідше двох разів на рік. Позачергові збори могли бути скликані на вимогу 1/3 загального числа членів ЖБК, на вимогу правління ЖБК, ревізійної комісії, а також виконавчого комітету місцевої Ради або установи при яких організовано ЖБК, та профспілкового комітету. Загальні збори членів ЖБК визнавалися правомочними, якщо на них присутні не менше 2/3 загального числа членів ЖБК. Рішення загальних зборів членів ЖБК приймалися простою більшістю, а рішення про прийняття статуту ЖБК, прийом до ЖБК і виключення з ЖБК, про затвердження розрахунку вартості квартир та застосування поправочних коефіцієнтів, встановлення розмірів пайових внесків і про розподіл квартир між членами ново-організовуваного ЖБК – більшістю не менше 3/4 голосів присутніх на зборах членів ЖБК. Рішення про реорганізацію та ліквідацію ЖБК приймалися загальними зборами членів ЖБК за умови, що за нього проголосувало не менше 3/4 загальної кількості всіх членів ЖБК.

Виконавчим органом ЖБК, що був підзвітним загальним зборам членів ЖБК (зборам уповноважених) було правління. Правління обиралося загальними зборами з числа членів ЖБК в кількості не менше 3 осіб строком на два роки. Правління обирало з свого складу голову та його заступника (заступників). Голова правління здійснював повсякденне керівництво діяльністю ЖБК,

забезпечував виконання рішень загальних зборів членів ЖБК і правління. Якщо ЖБК складався менш як з 20 членів, замість правління обирався голова ЖБК та його заступник, які мали повноваження правління. Ревізійна комісія обиралася загальними зборами членів ЖБК з їх числа в кількості не менше 3 осіб строком на 2 роки. Ревізійна комісія обирала з свого складу голову комісії. Якщо ЖБК складався менш як з 20 членів, замість ревізійної комісії обирається ревізор, який має повноваження комісії. Голова і члени ревізійної комісії (ревізор) виконували свої обов'язки на громадських засадах. Рішення загальних зборів членів ЖБК про обрання правління та ревізійної комісії ЖБК або окремих їх членів, а також рішення правління та ревізійної комісії про обрання керівників цих органів у місячний строк подавалося виконавчому комітетові місцевої Ради для реєстрації складу вказаних органів. Виконавчий комітет був вправі відмовити в реєстрації, якщо вибори було проведено з порушенням законодавства. Але незважаючи на можливість створення ЖБК як організаційної форми побудови будинків та їх самостійного обслуговування, у їх віданні перебувала мізерна частка житлового фонду (5-6%), причому переважно у великих містах. Проте накопичений ними досвід став передумовою започаткування інституту ОСББ.

Незважаючи на розвиток кооперативного руху щодо будівництва житла, переважна більшість багатоквартирних будинків знаходилася у державній формі власності та перебувала у віданні місцевих Рад та їх виконавчих органів. Вади зазначеної моделі загострилися у зв'язку із переходом до масового будівництва у 60-ті рр. XX ст. та швидким погіршенням стану багатоквартирних будинків, жителів яких майже нічого не об'єднувало та які були відчуженні від власності на житло, у якому мешкали. Саме тому, у цей та наступний період було кілька спроб запровадити управління житловим фондом на основі самоорганізації, але без відповідного права власності на житло у формі т.зв. «домкомів». У 1975 р. Указом Президії Верховної Ради УРСР було затверджено «Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в УРСР» [191].

Громадські домові комітети визнавалися органами громадської самодіяльності населення створеними «з метою широкого залучення населення до управління державним житловим фондом і для сприяння житлово-

експлуатаційній організації в її роботі по забезпеченню збереження житла та його подальшого благоустрою, по покращенню житлових умов трудящих і зразковому утриманню квартир, будинків, дворів, прибудинкових ділянок та об’єктів благоустрою». Громадські домові комітети обиралися строком на два з половиною роки відкритим голосуванням на загальних зборах (сходах) громадян. Загальні збори (сход) громадян по виборах громадського домового комітету скликалися рішенням виконавчого комітету відповідної Ради народних депутатів і були правомочними, якщо в них бере участь не менше половини жителів, які досягли 16 років. Громадський домовий комітет обирався в складі 5 осіб. Обраними до комітету вважалися особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів. Громадський комітет обирав з свого складу голову, заступника голови і секретаря комітету. Громадські домові комітети в своїй роботі були підзвітними загальним зборам (сходам) громадян та відповідній місцевій Раді народних депутатів та її виконавчому комітету. Громадські комітети мали не менш як один раз на рік звітувати про свою роботу перед загальними зборами (сходами) громадян або зборами їх представників. До основних повноважень громадських домових комітетів, зокрема, належало:

- участь в розробленні проектів господарсько-фінансових планів житлово-експлуатаційних організацій і кошторисів на культурно-масову роботу серед населення, в перевірках їх господарсько-фінансової діяльності, в роботі по укладенню договорів найму жилих приміщень і перевірках їх виконання, в проведенні огляду та відбору будинків для поточного і капітального ремонтів, у перевірках витрачання виділених для цього будівельних матеріалів, у роботі комісій виконавчого комітету Ради народних депутатів, підприємства, установи, організації по прийманню жилих будинків в експлуатацію після капітального ремонту;

- надання допомоги житлово-експлуатаційним організаціям у здійсненні заходів, спрямованих на зниження втрат палива, теплової, електричної енергії і води, в забезпеченні раціонального використання і збереження культурно-масового, спортивного обладнання та інвентаря.

Громадські домові комітети мали право здійснювати громадський контроль за додержанням правил забудови, правильним утриманням і своєчасним проведенням ремонту житла та з інших питань, які належать до їх відання, вносити до відповідних органів пропозиції про усунення виявлених недоліків; заслуховувати пояснення осіб, які допустили порушення договорів найму жилих приміщень, правил пожежної безпеки, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил, на засіданні комітету, загальних зборах (сході) громадян; в необхідних випадках надсилати матеріали на розгляд товариського суду, адміністративної комісій, або органів і установ, які здійснюють державний санітарний нагляд, та інших державних і громадських органів для вжиття відповідних заходів.

Але як засвідчила практика роботи громадських домових комітетів характеризувалася невисокою ефективністю.

Слід також зазначити, що у радянській період окрім ЖБК, громадських домових комітетів існували й організації управління відомчим житлом, що належало підприємствам, а отже, і відповідні відділи профкомів, які відповідали за житло і теж представляли (принаймні, номінально) форму громадської участі у вирішенні завдань управління житлом.

У зв’язку із прийняттям постанови Ради міністрів УРСР та Укрпрофради «Про затвердження Положення про продаж громадянам у власність квартир у будинках державного і громадського житлового фонду, їх утримання і ремонт» [194], а особливо закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» [209] в Україні з’явилася нова соціальна реальність у вигляді власників квартир у багатоквартирних житлових будинках. Це не могло не призвести до зміни у системі управління сферою ЖКГ та появи нових форм обслуговування житла (див. [283]).

Першим кроком держави у цьому напряму, було затвердження «Положення про порядок організації та діяльності об’єднань, що створюються власниками для управління, утримання і використання майна житлових будинків, яке перебуває у загальному користуванні» [193]. Відповідно до нього, було визначене, що для управління, утримання і використання майна житлових будинків, яке перебуває у

загальному користуванні (допоміжні приміщення будинку, технічне обладнання, елементи зовнішнього благоустрою прибудинкової території тощо), у процесі виникнення різних форм власності обов’язково створюється об’єднання власників. Було також рекомендоване ЖБК, члени яких повністю розрахувалися за надані їм на будівництво кредити, реорганізуватися в товариства (об’єднання) співвласників будинку. Передбачалося, що з ініціативою про створення об’єднання могли виступати власник будинку, уповноважений ним орган або громадяни-власники квартир, житлових приміщень, а також власники нежитлових приміщень будинку.

Установчі збори щодо створення об’єднання визнавалися чинними, якщо на них був присутній власник житлового будинку (малося на увазі представник місцевої ради щодо домів, які становили комунальний фонд), а також не менше половини власників квартир, інших житлових і нежитлових приміщень у будинку. У разі відсутності кворуму призначалася інша дата проведення установчих зборів. Повідомлення про нову дату проведення цих зборів мало розміщуватися в загальнодоступних місцях будинку не пізніше ніж за 7 календарних днів до дати проведення таких зборів. Після повторного повідомлення установчі збори ставали чинними, якщо вони проводяться не раніше ніж через 14 календарних днів та не пізніше ніж через 30 календарних днів після першої дати, призначеної для проведення установчих зборів. За таких умов установчі збори були вже правомочними, якщо на них присутні власник житлового будинку, а також не менш як 30 відсотків власників квартир, інших житлових і нежитлових приміщень. Якщо установчі збори не відбулися вдруге, власник будинку або уповноважений ним орган могли самостійно розробити проект статуту об’єднання власників.

На установчих зборах кожний власник, у тому числі власник будинку, мав один голос незалежно від кількості та розміру належних йому квартир, житлових і нежитлових приміщень. Рішення на установчих зборах приймалося простою більшістю голосів присутніх на них власників. Рішення ставали обов’язковими для всіх власників будинку, квартир, інших житлових приміщень, у тому числі і

для тих, які незалежно від будь-яких причин не були присутні на установчих зборах або не брали участі в голосуванні.

За рішенням установчих зборів затвердження статуту об'єднання власників могло відбуватися шляхом письмового погодження власників без проведення загальних зборів. У такому разі статут вважався затвердженим, якщо за нього було подано просту більшість голосів усіх власників. При голосуванні шляхом письмового погодження власники мали подати копії документів, що встановлюють право на їхню власність.

Статут об'єднання власників підлягав державній реєстрації безкоштовно. Орган місцевої державної виконавчої влади повинен був зареєструвати статут протягом 30 календарних днів після дати подання заяви про реєстрацію та протоколу установчих зборів. Об'єднання вважалося створеним з моменту реєстрації статуту. Відповідно до затвердженого у 1996 р. Типового статуту об'єднання (товариства) співвласників багатоквартирного будинку [197] статут мав містити такі відомості:

а) назва та місцезнаходження об'єднання;

б) цілі і предмет діяльності об'єднання;

в) перелік майна, яке перебуває у загальному користуванні;

г) права та обов'язки власників щодо майна житлового будинку, яке перебуває у загальному користуванні;

д) розмір резервного фонду об'єднання та порядок його створення;

е) назви всіх органів об'єднання, їхні повноваження, періодичність зборів, порядок голосування та прийняття рішень на них, перелік питань, для вирішення яких потрібна одностайність або кваліфікована більшість голосів;

є) порядок прийняття кошторису, створення та використання фондів об'єднання, включаючи резервні, а також порядок оплати спільних витрат;

ж) порядок прийняття та внесення змін до правил управління, утримання і використання майна, яке перебуває у загальному користуванні;

з) міра відповідальності користувачів майна, яке перебуває у загальному користуванні, за порушення положень статуту та вимог інших внутрішніх документів об'єднання;

и) порядок здійснення права доступу до квартир, житлових і нежитлових приміщень;

і) порядок реорганізації або ліквідації об’єднання;

ї) порядок та умови, згідно з якими об’єднання може придбавати квартири, житлові та інші приміщення у володіння, користування та розпорядження ними;

й) порядок та умови укладання угод і договорів між об’єднанням власників та кожним власником квартири, приміщення і майна, яке перебуває у загальному користуванні.

До статуту повинні були додані також завірені копії документів що встановлюють право кожного власника на володіння будинком, квартирою (квартирами), встановленою формою; технічний паспорт будинку; перелік та опис кожної квартири, житлового і нежитлового приміщення і відомості про їх розташування, площу тощо; проект кошторису на перший рік існування об’єднання; копія висновку щодо технічного стану будинку та необхідний ремонт і поліпшення, які мають бути здійснені протягом 5 років після реєстрації статуту.

Майно, яке перебуває у загальному користуванні членів об’єднання , між ними не могло розподілятися, а вартість частки, що належить кожному власнику квартири, житлового і нежитлового приміщення, включалася у вартість майна. Частка майна, яке перебувала у загальному користуванні, не могла бути відокремлена або відчужена. Кожний власник квартири, житлового і нежитлового приміщення був зобов’язаний використовувати майно, яке перебуває у загальному користуванні, або будь-яку його частину відповідно до призначення і таким чином, щоб не перешкоджати іншим власникам у користуванні ним. Власники квартир, житлових і нежитлових приміщень не мали права проводити будівельні або інші роботи, а також чинити будь-які дії, що можуть завдати шкоди майну, яке перебуває у загальному користуванні, або обмежити користування ним чи зручності інших власників (наприклад, право вільного проходу). Власники не мали також права споруджувати будь-які додаткові об’єкти, підвали або погреби без згоди на те об’єднання.

Було встановлено, що частка спільних витрат кожного власника визначається пропорційно його частці у майні, яке перебуває у загальному

користуванні, і визначається в порядку, передбаченому статутом об’єднання. Статутом незалежно від обраного методу визначення частки спільних витрат могла передбачатися додаткова або зменшена частка окремих власників у спільних витратах, якщо майно, яке перебуває у загальному користуванні, ті чи інші зручності або комунальні послуги використовуються ними непропорційно чи у разі збільшення страхових внесків у зв’язку з особливим використанням відповідних одиниць майна.

Об’єднання мало надіслати кожному власнику протягом 10 робочих днів після прийняття та затвердження кошторису об’єднання письмове повідомлення про його частку у спільних витратах та терміни внесення платежів. До прийняття нового кошторису зберігалася частка в розмірі, затвердженому в попередньому фінансовому році. Відмова власника від користування майном, яке перебувала у загальному користуванні, не звільняла його від сплати частки у спільних витратах.

Об’єднання власників отримало право звернутися до суду з позовом про несплату власником будинку, квартири, житлового або нежитлового приміщення його частки у спільних витратах, а також будь-яких штрафів, пені і процентів, нарахованих на цю суму.

Відповідно до Типового статуту об’єднання (товариства) співвласників багатоквартирного будинку органами управління об’єднання визначалися загальні збори членів об’єднання і правління об’єднання. Кожний член об’єднання на загальних зборах на той час мав кількість голосів, пропорційну розміру загальної площі квартир, жилих та нежилих приміщень, що перебувають у його власності. По закінченні календарного року для розгляду наслідків господарської діяльності правління об’єднання мало скликати загальні збори членів об’єднання. Позачергові загальні збори членів об’єднання могли бути скликані за вимогою членів правління або членів об’єднання, які мають більше 20 відсотків голосів від їх загальної кількості або за вимогою ревізійної комісії (ревізора).

Загальні збори членів об’єднання визнавалися чинними, якщо на них були присутні члени об’єднання, які мають більше ніж 50 відсотків голосів. Рішення загальних зборів приймалися більшістю в 2/3 голосів від загальної кількості

голосів членів об’єднання, які присутні на загальних зборах. У разі відсутності кворуму для проведення загальних зборів правління визначає нову дату і час їх проведення, про що членам об’єднання мала бути надана додаткова інформація. Нові збори призначалися не раніше 14 днів і не пізніше 30 днів з моменту рішення попередніх зборів, які не відбулися, і є чинними, якщо присутні на них мають не менше 30 відсотків голосів. На таких зборах рішення приймалися більшістю 3/4 голосів присутніх членів об’єднання. Рішення, що прийняті загальними зборами, визнавалися обов’язковими для всіх членів об’єднання, в тому числі для тих, що не брали участі у голосуванні, окрім випадків, коли ці рішення зачіпають майнові інтереси членів об’єднання, які не брали участі у голосуванні. Рішення членів об’єднання також могло бути прийнято шляхом письмового опитування членів об’єднання.

– Керівництво поточною діяльністю об’єднання покладалося на його правління. Правління мало право приймати рішення з усіх питань діяльності об’єднання за виключенням тих, які віднесені до виключної компетенції загальних зборів. Порядок обирання та відкликання членів правління, їх кількісний склад та строки обрання встановлювалися загальними зборами.

Правління об’єднання зі свого складу мало обрати голову правління і його заступника. Голова правління забезпечував виконання рішень загальних зборів членів об’єднання та рішень правління, діяв без довіреності від імені об’єднання, укладав в межах своєї компетенції угоди, розпоряджався коштами об’єднання відповідно до затвердженого кошторису.

Засідання правління мало проводиться не рідше одного разу в три місяці і скликалося головою. Рішення правління об’єднання приймалося 2/3 голосів від загальної чисельності членів правління. Правління об’єднання на договірній основі могло найняти на роботу керуючого справами об’єднання для виконання окремих функцій правління. Керуючий справами об’єднання мав повну матеріальну відповідальність за дії, внаслідок яких об’єднанню завдано матеріальних збитків.

Слід зазначити, що законодавство щодо ОСББ з початку свого розвитку зі збереженням своєї сутті як форми обслуговування житла на основі

самоорганізації мешканців неодноразово змінювалося, особливо в частині його організаційній та економічній діяльності [276]. Так, якщо у Положенні про порядок організації та діяльності об'єднань, що створюються власниками для управління, утримання і використання майна житлових будинків, яке перебуває у загальному користуванні в редакції від 21.07.1995 передбачалося обов'язковість створення об'єднання власників в будівлях з різною формою власності на квартири, то у зв'язку із внесенням змін до даного положення 17.03.2000 імперативність була змінена на факультативність (можливість утворення).

У 2001 р. був прийнятий Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» [204]. Проте зазначений закон не став запорукою не лише швидкого розвитку ОСББ, але й надійною гарантією прав власників квартир у багатоквартирних будинках. У зв'язку із зазначеним у 2015 р. у зв'язку із прийняттям Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» [207] до нього були внесені суттєві зміни, які фактично були тотожні прийняттю нового закону.

Таким чином, з 1995 р. фактично був утворений новий суб'єкт як у системі ЖКГ, так й у системі місцевого самоврядування, що також перебувало в стадії формування. Проте діяльність ОСББ у перші роки свого розвитку зіштовхнулося з рядом проблем юридичного, матеріально-фінансового та психологічного характеру, що стали наслідком певних протиріч.

По-перше, у природі ОСББ було закладено потенційний конфлікт між жителями. Власність на квартиру – новий вид власності, що оформився лише у 90-х рр. XX ст. був досить важкий для правової системи, котра довгий час не передбачала права приватної власності, адже право «особистої власності», яке допускалося в СРСР, жорстко контролювалося державою. На жаль, більшістю нових власників квартир власність на квартиру розумілася абсолютно буквально: квартира моя – що хочу, те і роблю, що призводило до знесення стін, переобладнанню приміщень тощо. Під час поквартирної приватизації повністю ігнорувалися параметри житлового будинку, як цілісного комплексу, термін служби будівлі, обмеження тривалості прав на земельну ділянку тощо. За таких умов, нові власники квартир не бажали утворювати та психологічно не були

готові жити єдиним колективом й будь-які форми колективної діяльності сприймали здебільше з настороженістю.

По-друге, при створенні ОСМД досить часто виявлявся внутрішньо будинковий конфлікт, пов'язаний з тим, що в Україні ОСМД почали створюватися в будинках, де, окрім житлових приміщень, існували ще й приміщення нежитлові, такі, які частенько багато років належали не мешканцям, а зовсім іншим організаціям. Проте, згідно із законом про ОСМД, власниками своїх приміщень вони стати не змогли – адже приміщення ці розглядалися у законі як додаток до приміщень житлових, а отже, повинні були перейти у власність жителів. Саме володіння такими приміщеннями, які можна було б здавати в оренду та отримувати прибуток, достатній для оплати мало не всіх витрат по будинку, і висувалося часто як головний аргумент на користь ОСМД. Природно, такий підхід не викликав захвату у власників (або орендарів) нежитлових приміщень і призвів до низки конфліктів, у тому числі кримінального характеру, створивши не дуже багаточисельний, але вельми активний прошарок, що протидіяв створенню ОСМД.

По-третє, досить складною ситуація була в тих будинках, де не було жодних приміщень, окрім заселених квартир. Тут була відсутньою стимул-реакція на об'єднання сусідів задля боротьби за визнання нежитлових приміщень як загального майна. Навіть початок діяльності ініціативної групи по створенню ОСМД упирався в питання: де зібрати людей, як розмістити керівника, бухгалтера, як працювати з документами. Навряд чи кожен кандидат в голови ОСМД міг погодитися перетворити свою квартиру на офіс.

По-четверте, в природі ОСМД було закладено конфлікт зовнішній – з навколишніми жителями. Створювані ОСМД часто прагнули привласнити на свою користь частину територій сусідніх будинків, які розглядалися мешканцями, як загальний простір (незалежно від законності або незаконності таких домагань). Хвиля «сучасних обгороджувань», створення власних дворів або автостоянок у збиток оточуючим спричинила чимало конфліктів, що також не пішло на користь житловій самоврядності.

По-п’яте, в природі ОСМД виявився закладеним конфлікт між ними та органами місцевої влади, які зовсім не прагнули того, щоб передати об’єднанням майно, яке вважали своїм, особливо за умов його можливого продажу.

Отже, в процесі обслуговування житла в Україні на основі самоорганізації накопичений достатньо великий досвід, який має бути врахованій в процесах подальшого вдосконалення організаційних, матеріальних, фінансових, кадрових тощо основ діяльності ОСМД.

1.3. Закордонний досвід управління багатоквартирними будинками на засадах самоорганізації їх мешканців

Для адекватного розуміння певної підсистеми місцевого самоврядування, зокрема ОСББ, необхідно розглянути її розвиток в різних системах публічної влади, що передбачає порівняння вітчизняної моделі обслуговування житла на основі самоорганізації мешканців з її закордонними аналогами.

У світовій практиці існує чотири основних підходи до регулювання відносин щодо володіння частинами будинку різними особами:

– по-перше, будинок поділяється на власність двох видів а) що є самостійним та основним об’єктом приватного володіння та б) спільне майно, що не виступає незалежним об’єктом власності;

– по-друге, будівля як єдиний об’єкт знаходиться у власності юридичної особи, а право використовувати приміщення у будинку засноване на членстві у юридичній особі;

– по-третє, спільна власність, за якою спільне майно знаходиться у власності юридичної особи, а приміщення – у власності різних суб’єктів, які мають право вступити у члени юридичної особи;

– по-четверте, доля у праві власності на будинок у цілому як самостійний об’єкт власності є домінуючою щодо приміщень, які розташовані у будинку та відповідають цій долі [40, с. 49].

Окрім цього, існує чотири моделі взаємозв’язку поміж багатоквартирним будинком та земельною ділянкою. Перша модель передбачає закріплення

земельної ділянки всього будинку у спільній власності, тоді як квартири перебувають у приватній власності кожного члена ОСББ. За другою моделлю власність на квартиру є юридично відокремленою від власності на землю. Третя модель правовідносин передбачає спільну власність об'єднання співвласників не лише на землю, а й на нежитлові приміщення, тоді як квартири безумовно перебувають у приватній власності кожного члена об'єднання. Четверта модель передбачає поєднання окремої власності на квартиру із спільною власністю на землі [67].

Для отримання якісних житлових та комунальних послуг власники житла за кордоном об'єднуються у некомерційні споживчі організації, що включають власників об'єктів нерухомого майна або пайовиків. Законодавство більшості країн детально регулює відносини загальної власності, що складається при володінні, використанні та розпорядженні об'єктами загального користування у багатоквартирних будинках. Сучасне законодавство за кордоном має за мету не стільки перетворити житлові відносини, як впорядкувати відносини власників нерухомості у житловій сфері, з одного боку та організації та діяльності такого роду утворень – з іншого [72, с. 29].

У світовій практиці управління багатоквартирними будинками найчастіше застосовується підхід, при якому власники приймають управлінські рішення у межах створеного ними об'єднання, – юридичної особи, а виконання рішень довіряється професійній організації, що управляє, на підставі договору. Об'єднання власників житла стало узагальнюючим поняттям різних юридичних форм кооперації, таких як територіальні спільноти мешканців (Planning Unit Developments – PUD), кондомініуми (Condominium Association), житлові кооперативи (Housing Cooperatives) – в США, Канаді; житлові синдикати (syndicat de copropriétaires) у Франції; квартирні (житлові) акціонерні товариства (asunto-osakeyhtiö – AsOy*)* у Фінляндії; товариства власників житла у Росії, «горизонтальна власність» (horizontal property) у Бразилії, спільне володіння (commonhold – цей термін застосовується в Сполученому королівстві) тощо [56, с. 12].

Окрім об’єднань співвласників за кордоном існують й інші способи управління багатоквартирними будинками на засадах самоорганізації. По-перше, це житлові і ЖБК. У багатоквартирних будинках житло, як правило, надається членам кооперативів у користування. Член кооперативу виплачує свій пай (на пільгових умовах, оскільки завдання кооперативів – не здобуття максимального прибутку, а забезпечення своїх членів житлом нормальної якості за доступною ціною), який дає йому і його сім’ї право проживати в будинку, що належить кооперативу.

Окрім кооперативів, які є власниками, і яким належать будинки, існують також кооперативи орендарів, що орендують будинки у держави або муніципалітету з метою зняти з останніх навантаження по управлінню житловим фондом, що розростався.

Також є велике число різного роду некомерційних організацій, які будують та експлуатують житло для незаможних людей. Членами таких організацій є одні люди, а проживають в їхніх будинках інші. Нерідко такі недержавні організації управляють переданим їм державним і муніципальним житлом [272, с. 157].

Проте є і простіші форми організації жителів, що не вимагають брати на себе відповідальність за управління будинками, але дозволяють впливати на ухвалення рішень. Так, у Великобританії в ході житлової реформи, яка проводилася урядом М. Тетчер було створено асоціації «користувачів житла», до яких входили люди, що проживають у державному і муніципальному житловому фонді. Вони отримали право оцінювати житлові послуги, які їм надаються, і вимагати їхнього поліпшення або зміни компанії, яка управляє [52, с. 143].

У ряді країн управлінням багатоквартирними будинками, котрі належать державі або муніципалітетам, займаються спеціальні організації, які управляють, мають при собі консультативні громадські органи, що представляють інтереси жителів. У деяких країнах існує значний житловий сектор, який належить приватним підприємствам і побудований ними для своїх працівників, при органах управління таким житлом зазвичай існує консультативний орган, що представляє працівників підприємства (т.зв. «відомчий житловий фонд») [275, с. 271].

У деяких державах Східної Європи власники житла в багатоквартирному будинку мають право не створювати товариство – юридичну особу, а укласти на однакових для всіх власників в будинку умовах загальний договір з керівником (компанією, що управляє). У такому разі органом, відповідальним за ухвалення рішень, є загальні збори власників, а керівник готує свої пропозиції для розгляду і затвердження загальними зборами. В той же час практика роботи керівників у цих країнах показує, що часто керівники самі пропонують власникам житла в багатоквартирних будинках створити товариство, а інколи навіть висувають це як умову укладення договору, роз'яснюють переваги самоорганізації, сприяють в організації та реєстрації товариства [41, с. 377].

Окрім цього, є приватні багатоквартирні прибуткові будинки, якими управляють або самі власники, або найнята ними для управління кампанія. Законодавство деяких країн інколи прямо передбачає створення консультативних органів, які представляють інтереси мешканців будинку [109, с. 250].

Розглянемо досвід тих країн, який, на нашу думку, є найбільш корисним для України. Одночасно варто визнати, що, порівнюючи досвід обслуговування житла на основах самоорганізації в різних країнах, слід враховувати тип політико-правової системи конкретної країни, особливості функціонування місцевого самоврядування та багато інших особливостей, що зводить вибір належних до порівняння країн до невеликої групи.

На нашу думку, для України є надзвичайно важливим досвід ФРН щодо управління багатоквартирними будинками, враховуючи також ту обставину, що тут також відбувся перехід від «радянської» моделі, яку була в колишній НДР, до сучасної європейської.

Близько половини з 40,1 млн. об'єктів житлової нерухомості ФРН, незважаючи на процесі індивідуалізації житла, перебувають зараз у багатоквартирних житлових будинках [66, с. 19]. Слід також зазначити, що структура житлового фонду має значні регіональні відмінності, пов'язані із землями, що утворилися на базі колишньої НДР. У НДР всі будівлі та земельні ділянки знаходилися у т.зв. «народній власності». Держава інвестувала кошти у житловий сектор, а потім здавала квартири населенню й тим самим забезпечувало

його мінімальним житлом. Підприємства ЖКГ здійснювали також обслуговування та ремонт домів. Договір про об'єднання двох Німеччин містив окремі положення про житловий фонд. Житловий фонд передавався до муніципалітетів, які у свою чергу передавали його на обслуговування муніципальним житловим компаніям або житловим кооперативам. Поступово також буди запущені процеси приватизації в будівлях муніципального житлового фонду, причому квартири виставлялися на продаж лише після того, як були проведені роботи з їхньої модернізації та ремонту. Але й досі в східних землях ФРН житловий фонд здебільше належить муніципалітетам.

Правовою основою, що регулює відносини, що складаються при утриманні багатоквартирного будинку у Німеччині є федеральні закони «Про право власності на житло», «Про кооперативи», Декларація про розподіл спільної власності в будинку; Правила внутрішнього розпорядку в будинку, що приймаються мешканцями будинків [287].

У Німеччині існує дві форми управління житлом на основі самоорганізації жителів. Перша з них – житлові (житлово-будівельні) кооперативи, як форма спільного володіння всім будинком. Німецьким законодавством визначені організаційні принципи кооперативів:

- внутрішня демократія;
- економічна підтримка членів кооперативу;
- кожен член отримує договір тривалого користування на квартиру, але не може її приватизувати або продати;
- кожен член кооперативу має право на участь у прийнятті рішень [108, с. 48].

Другою формою є спільне домоволодіння за якого власники всіх квартир утворюють об'єднання власників житла (Wohneingentumer oder Igentumergemeinschaften). Німецьке законодавство встановлює, що членство в об'єднанні власників наступає автоматично разом із покупкою житла у багатоквартирному будинку. Власник не має права відмовитися від вступу в об'єднання власників житла та стає автоматично співвласником як особистої, так й спільної власності. Відносно житлового або нежитлового приміщення у багатоквартирному будинку може виникнути право власності, але таке право

з’єднане з правом дольової власності на спільне майно. До загального майна належить у тому числі земельна ділянка та інженерне обладнання дому, що призначені для спільного використання власників житла [22, с. 41].

У Німеччині законом передбачено дві альтернативи створення об’єднання власників житла:

По-перше, договір поміж власниками, відповідно до якого всі власники квартир у будинку домовляються поміж собою про утворення об’єднання. В Декларації про розподіл спільної власності встановлюються межі житлових та нежитлових приміщень, що знаходяться у власності членів об’єднання та встановлюється обсяг дольової участі кожного власника квартири в спільній власності. В статуті об’єднання на розвиток законодавчого регулювання, встановлюються права та обов’язки кожного окремого власника квартири, а також компетенції загальних зборів. Як Декларація про розподіл спільного майна, так й статут об’єднання повинні бути нотаріально засвідчені та зареєстровані. Лише після реєстрації кожен окремий співвласник будинку стає власником квартири у ньому. В договорі окрім іншого, може бути встановлене, що для відчуження житлового приміщення власник повинен отримати згоду інших власників.

По-друге, розподіл спільної власності одноосібним власником. Зазначений спосіб утворення об’єднання власників житла полягає в тому, що одноосібний власник житлового багатоквартирного будинку (наприклад, забудовник) самостійно складає Декларацію про розподіл спільної власності та розробляє статут об’єднання, нотаріально їх засвідчує та реєструє. Таким чином, виникає квартира з правом власності. При передачі права власності одноосібним власником навіть на одну квартиру іншій особі виникає об’єднання співвласників квартир зі всіма правами та обов’язками.

Членами об’єднань є всі фізичні та юридичні особи, які є власниками житлових та нежитлових приміщень у будівлі. Наймачі та орендарі не є членами об’єднань та виконують свої права та обов’язки відповідно до договору оренди квартири.

Органами управління об’єднань власників житла у Німеччині є:

– загальні збори членів об’єднання (пп. 22-23 Закону про право власності на житло);

– управляючий – виконавчий орган й одночасно зовнішній представник об’єднання.

– в якості факультативного елементу – правління або рада мешканців (пп. 29 Закону про право власності на житло) з допоміжними функціями.

Загальні збори є вищим органом управління об’єднанням (іноді вони мають назву парламенту дому). Загальні збори складаються з всіх членів об’єднання та відбуваються не менш одного разу на рік, хоча за рішенням управляючого можуть бути скликані й позачергові загальні збори. Загальні збори мають наступні завдання:

– приймають статут об’єднання, а також рішення щодо внесення змін та доповнень до нього, а також встановлюють вид та обсяг окремих об’єктів спільної власності. Із зазначених питань рішення мають прийматися одноголосно, оскільки вони мають бути зареєстровані;

– обирають правління (раду) об’єднання;

– приймають рішення про призначення управляючого та про зміст договору з управляючим. За необхідності загальні збори також приймають рішення про дострокове припинення договору з управляючим;

– приймають рішення щодо кошторису надходжень та витрат, що розробив управляючий, а також про розмір внесків та платежів членів об’єднання;

– затверджують підготовлений управляючим щорічний та фінансовий звіт;

– приймають рішення щодо реконструкції та ремонту будинку;

– приймають рішення щодо використання об’єктів спільної власності.

В Законі про право власності на житло (п. 29) та в Декларації про розподіл спільної власності у будинку визначена також діяльність правління (ради мешканців). Члени правління обираються загальними зборами з числа членів об’єднання простою більшістю. Як правило, правління складається з голови та двох інших членів правління. Правління є факультативним органом, тобто необов’язковим та працює на громадських засадах. Відповідно до Закону про

право власності (п. 29) правління надає підтримку управляючому при виконанні ним своїх завдань. Воно контролює та надає висновки щодо господарського плану, щорічному звіту, який готується управляючим.

Законодавство Німеччини в обов'язковому порядку передбачають призначення управляючого (управляючої компанії) об'єднаннями співвласників або забудовником після закінчення будівництва. Призначення управляючого припускається на період не більш як на 5 років, але не менше чим на 1 рік, що висуває особливі вимоги до професійних знань та навичок управляючого, а також його чесності та порядності. Професійними завданнями управляючого (управляючої компанії) є здійснення господарської та управлінської діяльності та турбота про збереження вартості об'єктів спільної власності будинку. Він може взяти на себе й ряд інших завдань.

Закон про право власності на житло в п. 27 містить перелік імперативних (обов'язкових) мінімальних завдань та обов'язків управляючого. Договором з управляючим ці законодавчо визначені завдання не можуть бути виключені або обмежені. До них, зокрема, належать виконання рішень загальних зборів; турбота про виконання правил порядку в домі; проведення поточного та капітального ремонтів для підтримання у належному стані об'єктів спільної власності; прийняття невідкладних заходів в аварійних ситуаціях; управління спільними грошовими коштами об'єднання. Додаткове регулювання завдань управляючого може здійснюватися в межах: Декларації про розподіл спільної власності в будинку; рішень загальних зборів; судових рішень; договору с управляючим; контрактів з власниками жилих приміщень [68, с. 220].

Численні функції управляючого розподіляються на основні та особливі:

А) Основні послуги

комерційне управління: розробка господарського плану; підготовка щорічного звіту; управління грошовими коштами та інвестиціями;ведення бухгалтерської звітності; контроль за платежами; укладання, здійснення та припинення договорів.

технічне управління: періодично здійснювати огляд об'єктів спільної власності з метою встановлення потреби у проведенні ремонтних робіт; приймати

рішення про прийняття термінових дій; залучати експертів та готувати висновки, інформувати правління про поточний стан справ та сприяти прийняттю рішень щодо них загальними зборами; контролювати виконання гарантійних вимог; страхувати майно.

загальне управління: готувати та проводити загальні збори; виконувати рішення загальних зборів; забезпечення правил спільного проживання у будинку; проведення засідань правління; встановлення відносин з комунальними та іншими службами.

Б) Особливі послуги: комплексне проектування; проведення будівництва; представництво в судах; надання згоди у випадку відчуження квартир; розробка рахунків та комунальні послуги; консультації з питань енергозбереження та видача енергетичних паспортів; здача спільного майна в оренду та використання [287].

Пошук управляючого здійснюється шляхом: оголошенням співвласниками конкурсу на обслуговування будинку; укладання угоди з управляючими будинків, що розташовані поряд; звернення до професійного союзу управляючих про отримання рекомендацій щодо управляючого.

Особи, що претендують на роль управляючого, запрошуються на попередню розмову з членами правління під час якої правління визначається з професійними та особистісними якостями претендента на посаду, його уявленнями щодо винагороди, а претендент може, у свою чергу, також отримати потрібну інформацію щодо будинкових справ.

Ще один підхід до управління багатоквартирними будинками представлений у США, де у 1961 р. був прийнятий Національний закон про житло (National Housing Act). У цілому у США форма асоціації співвласників житла набула форму кондомініумів, які мають досить велике поширення. Зазначений закон носитиме рамковий характер, адже відповідно до конституційного устрою США регламентація організації та діяльності асоціацій співвласників знаходиться у віданні штатів, хоча регулювання питань спільної власності на нерухомість у житловій сфері майже у всіх штатів є тотожною [144, с. 213].

Законодавство окремих штатів встановлює, що асоціації утворюються в якості інструменту, за допомогою якого власники квартир у багатоквартирних будинках, що є їх власністю, можуть здійснювати дії з управління, утримання, ремонту спільного майна. Американське законодавство до спільної власності у багатоквартирних будинках відносить також й землю та елементи зовнішнього благоустрою. Законодавство також припускає, щоб сама юридична особа – асоціація, яка складається з власників приміщень та яка керує багатоквартирним будинком – була власником спільного майна та несло зобов'язання з його утримання, а окремі приміщення знаходилися у власності мешканців.

У США кондомініуми утворюються, як правило, двома шляхами. Перший з них полягає у тому, що якщо будинок лише будується, забудовник реєструє кондомініум при закінченні будівництва й до початку продажу квартир. Реєстрація накладає певні обов'язки, що поширюється як на забудовника, так й безпосередньо на умови використання власності. Кожен покупець квартири у забудовника автоматично стає членом асоціації-кондомінімуму й тим самим погоджується виконувати його вимоги. Другий шлях – власник вже існуючого будинку, квартири у якому вже надані в оренду, може зареєструвати його в якості кондомініуму. Проте в даному випадку виникають певні складності, оскільки необхідно захищати права мешканців, хоча фактично результат буде таким самим, як й при першому варіанті [78, с. 16].

Розмір внесків на обслуговування та ремонт, які всі члени асоціації зобов'язані вносити на колективні цілі, визначаються розміром долі кожного власника житла у спільному майні. При цьому непроживання власника у квартирі або відмова від використання спільними елементами майна не є підставою для звільнення власника від внесення внесків на колективні цілі. Американські штати також встановили правило, відповідно до якого, у випадку якщо власник має намір продати або здати в оренду належну йому квартиру, асоціація має першочергове право на отримання цієї нерухомості. Асоціація здійснює володіння, використання та розпорядження всіма належними їй квартирами в інтересах всіх власників. Рада директорів або уповноважені ними особи мають право оперувати голосами, які належать власникам вказаних квартир при

голосуванні на зборах асоціації, за виключенням зборів щодо виборів ради директорів. Досить важливо, що статути асоціацій забороняють розпорядження житлом власниками до завершення всіх розрахунків з об'єднанням з метою захисту його фінансових інтересів.

Міжнародна організація «Інститут управління житловими комплексами» (Community Associations Institute, США) визначає наступні напрями діяльності та функції управління багатоквартирним будинком в США:

1. Організація спільних зборів співвласників та засідань правління з участю в них: складення та використання адміністративного календарного плану зборів товариства співвласників, інших спільних заходів; складення та представлення правлінню товариства звіту з управління будинком; складення переліку тем для обговорення та інформаційних матеріалів для засідань правління; підготовка та розповсюдження повідомлень про загальні збори; розробка та використання процедур виборів та голосування на загальних зборах співвласників (членів товариства) у відповідності до керівних документів; організація та участь в загальних зборах співвласників (членів товариства) та засіданнях правління; ведення протоколів та підготовка резолюцій.

2. Адміністрування та юридичні питання: організація та ведення обігу справ товариства (в тому числі угод та листування); відповіді на запити (заявки) мешканців/власників; підготовка документів для продажу, оренди та інших угод, якщо це вимагається, відповідно до керівних документів товариства; сприяння зв'язку між товариством і юридичним консультантом товариства; надання інформації та рекомендації правлінню для ухвалення рішень; консультування правління; допомога правлінню у підготовці правил, порядків і процедур; розробка процедур збору внесків і платежів для затвердження правлінням; інформування про архітектурні вимоги або вимоги по зміненню приміщень; встановлення та фіксація порушень правил і порядків, які проголошено товариством; застосування відповідних процедур до порушників (у тому числі правил і архітектурних вимог), як це встановлено правлінням; застосування санкцій за несплату платежів, які встановлено керівними документами і політикою правління, доведення інформації про несплату платежів до

юридичного консультанта товариства; сприяння зв’язку між товариством (правлінням) та членами товариства; представлення інтересів товариства у взаємовідносинах з третіми особами (у тому числі з місцевою адміністрацією, ЗМІ та організаціями місцевого самоврядування); розробка, оновлення та розповсюдження спеціальної інформації для даного житлового комплексу (у тому числі перелік послуг і виконавців); підготовка і(або) надання інформаційних матеріалів про постачальників, доступні зручності і послуги, години роботи, потенційних покупців нерухомості, власників і наймачів («пакет знайомства»).

3. Бюджет, резервні фонди, інвестиції і оцінка (платежі). Фінансовий контроль: консультування правління з фінансових питань; аналіз фінансових тенденцій при складанні бюджету; розробка і коректування довгострокових планів витрат та резервів, враховуючи професійних консультантів, за необхідністю; підготовка проектів річного бюджету, у який також будуть входити операційні витрати, витрати на капітальні цілі та резерви; пошук альтернативних джерел доходів; визначення способів фінансування резервних фондів; розподіл коштів бюджету, як зазначено у керівних документах; розробка і використання ефективних процедур розсилки рахунків і збору платежів; підготовка і розсилка повідомлень про рахунки, що виставляються, і повідомлень про заборгованості; доведення інформації про несплату платежів до юридичного консультанта товариства; підготовка та подання необхідної документації для державного впливу на неплатника; ведення фінансової звітності товариства відповідно до офіційно прийнятої облікової політики; розробка і застосування процедур внутрішнього фінансового контролю; розробка (затвердження) ефективних процедур по сплаті зовнішніх рахунків; підготовка регулярних планових платежів від імені товариства у межах наданих повноважень; документування всіх фінансових потоків та угод; підготовка регулярних планових фінансових відомостей та звітів; аналіз фінансових відомостей та звітів, доведення істотних фактів і вимог до правління; виконання інвестиційної політики, встановленої правлінням; пошук незалежних консультантів-бухгалтерів для цілей товариства; надання незалежному аудиторові і(або) бухгалтерові фінансових звітів товариства, якщо це необхідно.

4. Управління ризиками та страхування: відповіді на запити (заявки) мешканців/власників; виявлення джерел потенційних втрат; рекомендація правлінню професійних фахівців з управління ризиками і страховиків; розробка та застосування методики управління ризиками, програм безпеки; планів на випадок надзвичайних ситуацій; контроль страхового покриття за договорами страхування (зокрема страхування від катастроф (нещасних випадків), від порушення матеріальної відповідальності, від порушення (грошових) зобов'язань, страхування майна), які встановлено керівними документами і політикою правління; документування, пред'явлення і координація страхових претензій.

5. Утримання спільного майна: відповіді на запити (заявки) мешканців/власників; консультування правління з технічних питань утримання майна; проведення переговорів по сервісних договорах; визначення складу та інспектування спільного майна, яке потребує належного утримання та ремонту; підготовка і надання правлінню звіту за наслідками інспекції; надання правлінню рекомендацій з утримання спільного майна; розробка, затвердження і застосування системи контролю, для забезпечення документування і виконання завдань з утримання та ремонту; виконання програм утримання, ремонту та заміни спільного майна, відповідно до рішень правління; розробка і виконання планів профілактичного ремонту; розробка і застосування програм термінового (аварійного) ремонту; отримання, уточнення і відповіді на заявки на ремонт від власників.

6. Робота з підрядниками: підготовка та надання правлінню пакету інформації по конкурсних пропозиціях; організація підготовки специфікацій (технічних документів) і конкурсної документації; відбір кваліфікованих підрядників; проведення переговорів по сервісних договорах; координація переговорів по суттєвих умовах договорів з юридичним консультантом товариства; забезпечення перевірки договорів юридичним консультантом до підписання (ухвалення) рішення про наймання; перевірка договорів на відповідність місцевим правилам і нормам до початку робіт.

7. Кадрова політика: розробка і застосування правил і процедур по відношенню до персоналу (відповідно до федеральних законів, законів штату і

місцевого законодавства); розробка і корегування робочих інструкцій для штатних співробітників; застосування процедур підбору, найму і звільнення персоналу; здійснення нагляду за роботою персоналу; затвердження мети і завдання роботи персоналу, оцінка виконання роботи та періодичне обговорення роботи з персоналом; ведення і належним чином зберігання особистих справ співробітників [267].

Слід зазначити, що законодавства США про кондомініуми є достатньо гнучким. Зокрема, внутрішніми документами, які регулюють створення кондомініумів та які затверджуються девелоперами, простір збудованої будівлі може бути розділений на розсуд девелоперів виходячи з комерційної потреби при наступному продажу або оренді частин будинку. Слід також зазначити, що в деяких штатах США допускається також, щоб юридична особа – асоціація, яка складається з власників приміщень та яка керує всією будівлею, – була також власником спільного майна будинку й несло обов'язки з його утримання, а окремі приміщення у будинку знаходилися у власності мешканців. Кожна асоціація на розвиток свого статуту приймає внутрішні правила, якими визначає права та обов'язки домовласників.

У Франції закон про статус спільної власності у багатоквартирних будинках набув чинності ще у 1965 р. Він встановлює правовий режим будинків, які знаходяться у власності кількох осіб, а також особливості здійснення комунального обслуговування зазначених будинків та благоустрою на прилеглої території.

Закон розділяє багатоквартирні будинки на окремі й спільні частини будинків. Окремими є частини будівель і майданчиків, що знаходяться у виключній власності певної особи, загальними – частини будівель і майданчиків, які підлягають використанню або корисні для всіх або декількох власників. Якщо інше не встановлено договором, до загальних частин будівель належать: земля, подвір'я, парки та сади, під'їзні шляхи, несучі конструкції будівель, загальні елементи обладнання, у тому числі частини каналізації, що перетинають окремі приміщення, сходові клітини, димоходи та димові труби, місця загального користування, переходи і коридори.

Об’єднання власників житла у Франції (т.зв. синдикати) мають достатньо широке коло прав, зокрема здійснювати реконструкцію будинку, будувати нові будівлі у дворах, що є спільною власністю. Діяльність синдикатів регулюється особливим документом – регламентом спільної власності. Він вказує на обов’язок членів синдикату брати участь, по-перше, у витратах на спільні служби та елементи внутрішнього обладнання у залежності від користі зазначених служб для окремого власника; по-друге, у витратах, пов’язаних із збереженням, утриманням та управлінням спільними частинами пропорційно вартості житлових та нежитлових приміщень, що є у власності членів синдикату. Окрім цього, регламент спільної власності фіксує квоту, яка відповідає кожному власнику по кожній категорії витрат.

Метою синдикату є збереження будинку та управління його спільними частинами. Синдикат несе відповідальність за шкоду, яка задіяна співвласниками або третіми особами внаслідок недоліків будівництва або незадовільного утримання спільних частин. У цілому для французького законодавства є характерною досить детальна регламентація питань володіння, використання та розпорядження нерухомістю, яка знаходиться у спільній власності. Така модель регулювання знижує, на погляд ряду авторів [272, с. 97], вірогідність виникнення суперечок поміж членами синдикату й, відповідно, дозволяє краще управляти будинком та займатися експлуатацією багатоквартирного будинку.

Відповідно до французького законодавства, синдикат може – за умови дотримання призначення будівлі – приймати будь-які рішення про благоустрій, наприклад, стосовно трансформації одного або кількох існуючих елементів обладнання, стосовно додавання нових елементів, благоустрою або створення приміщень загального користування. Однак, надбудова чи спорудження будинків з метою створення нових окремих приміщень може здійснюватися тільки силами синдикату, за умови, що рішення про ці роботи прийняте більшістю голосів його членів. Згідно зазначеного Закону, у разі повного або часткового руйнування будівлі чи його частини загальні збори співвласників можуть прийняти більшістю голосів рішення про реконструкцію цього будинку або про відновлення постраждалої частини. У випадку, якщо руйнування зазнала частина будівлі, яка

становить менше половини, відновлення є обов’язковим, якщо її потребує більшість постраждалих співвласників.

В контексті побудови ефективної системи обслуговування житлового фонду на основі самоорганізації досить великий досвід накопичений у Фінляндії. Тут застосовуються різний досвід управління багатоквартирними будинками де, якщо це не муніципальне житло, створюються товариства власників квартир, які укладають угоди тією чи іншою спеціалізованою обслуговуючою компанією, й окремо з організацією, що контролює якість надання комунальних послуг.

Законами «Про житлові акціонерні товариства» та «Про оборудки з нерухомістю» регулюються майнові та управлінські відносини у житлових товариствах. Житлові акціонерні товариства в Фінляндії є юридичними особами й це означитиме, що відповідні права та обов’язки вони набувають лише після державної реєстрації. Житлове акціонерне товариство утворюється на основі об’єднання власників одного будинку або кількох будинків, у яких відповідно до статуту понад половини від загальної площі знаходиться у володінні акціонерів в якості житлових приміщень й які призначені для цілей проживання. Як правило житлове товариство також володіє земельною ділянкою [75].

Членство в житлових акціонерних товариствах є обов’язковим внаслідок закону, що створює більш сприятливі умови для управління й утримання спільного майна у багатоквартирному будинку. В Фінляндії розпорядження житловим приміщенням здійснюється на розсуд власника, при цьому одночасно здійснюється передача прав на акції у житловому акціонерному товаристві. Переважного права інших акціонерів на придбання даних акцій не передбачено. Особа має можливість набути права на житлові приміщення лише ставши власником певної частки акцій у житловому акціонерному товаристві. Всі акції квартирного акціонерного товариства пов’язані з правом розпорядження квартирою або іншим приміщенням, що знаходиться у будинку, зокрема вбиральнями, автостоянками, прибудинковими територіями тощо.

Акціонер в Фінляндії повинен сплачувати товариству плату за комунальні послуги, утримання спільного майна об’єднання, ремонт спільного майна, вносити плату на підставах, визначених в статуті або регламенті. До таких підстав

може належати площа квартири, обсяг споживання комунальних послуг. В законодавстві також досить чітко визначена сфера відповідальності житлового акціонерного товариства та акціонера за утримання майна. Так, акціонерне товариство відповідає за зовнішні конструкції будинку, дворові території, сходинки та інфраструктуру об'єкта нерухомості, у тому числі за водо- та енергопостачання. Акціонер у свою чергу відповідає за стан своєї квартири та за естетику проживання.

Вищим органом житлового акціонерного товариства є зібрання акціонерів. У відповідності с Законом «Про квартирні акціонерні товариства» загальні збори мають т.зв. загальні повноваження, тобто акціонери використовують на зборах своє право прийняття рішень з питань, пов'язаних з діяльністю товариства, якщо зазначене право не передане відповідно до статуту правлінню. На загальних зборах кількість голосів акціонера відповідає кількості акцій, що йому належить. Загальні збори зазвичай приймає рішення більшістю голосів.

У свою чергу, до завдань правління належить управління квартирним акціонерним товариством та забезпечення належної організації його діяльності. До них, зокрема, належить контроль за станом нерухомості та виконання необхідних заходів щодо його ремонту. Однак правління не може без згоди загальних зборів приймати рішення, які за масштабом та важливістю щодо діяльності товариства є досить важливими, або які суттєво впливають на проживання або витрати власників. Виключенням є невідкладні ситуації, коли очікування загальних зборів може призвести до суттєвої шкоди діяльності товариства (аварії, пожежі тощо). У випадку великих ремонтів повноваження розподіляються таким чином, що загальні збори акціонерів приймають рішення про виконання та фінансування ремонту або реконструкції, а правління готує зазначене рішення й відповідає за його виконання.

Головою правління акціонерного товариства не може бути власник житлового приміщення у будинку. Голова – це менеджер за найманням, робота якого досить жорство контролюється. Акціонери житлового товариства використовують своє право прийняття рішень на загальних зборах й таким чином впливають на його діяльність.

В Фінляндії загалом, 1,4 млн. житлових будинків об'єднані у 70 тис. акціонерних товариств, з яких близько 50 тис. використовують послуги компаній з управління нерухомістю, а 20 тис. здійснюють управління самостійно. Експлуатуючі організації надають житлово-комунальні послуги або самостійно, або за договором з спеціалізованими компаніями (ремонтно-будівельні, прибирання території, охорона, вивезення сміття тощо). Експлуатуюча організація щорічно звітує перед мешканцями про доходи й витрати, а також баланс товариства власників житла [269].

У зв'язку із важливістю для України досвіду тих країн, що тривалий час перебували в межах етатизованої системи обслуговування житлового фонду, розглянемо досвід зазначених країн.

У Польщі розвитку ОСББ сприяв Закон «Про власність на житло» від 24.06.1994 р., відповідно до якого створюються житлові товариства, які повинні самостійно господарювати у своєму будинку та дбати про зменшення витрат на споживання комунальних послуг і утримання спільного майна. Відповідно до даного закону, а також Цивільного кодексу визначено спосіб встановлення виділеної власності самостійних приміщень, права і обов'язки власників цих приміщень, врегульовано питання власності та створено умови для приватизації комунального майна. Після прийняття цього закону було створено понад 80 тис. житлових товариств, а у 2005 їх стало вже понад 110 тис. [255, с. 9], що свідчить про зростання інтересу до даної форми власності.

У 1994 року в Польщі було прийнято Закон про власність на приміщення, який визначає спосіб встановлення спільної та окремої власності на приміщення, права та обов'язки власників таких приміщень, а також засади управління спільною власністю. Найбільш важлива новація знаходиться у статті 6. У ній йде мова про те, що сукупність власників житла, які входять до складу єдиного об'єкту нерухомості, являє собою житлове товариство. Житлове товариство може набувати прав та створювати для себе обов'язки, виступати суб'єктом та об'єктом правовідносин. Це означає, що якщо в конкретній нерухомості попередній власник (держава, гміна, юридична та/або фізична особа) виокремив хоча б одне приміщення та продав його будь-якій іншій особі (присутні як мінімум два

власника на окремі приміщення в одному будинку), на законних підставах з'являється житлове товариство. Законодавець не наділяє автоматично таке товариство правами юридичної особи, одначе надає йому аналогічні риси (набуття прав та створення обов'язків, відповідальність перед судом та право подавати позови в судовому порядку). Товариство є зборами власників, що формують організаційну одиницю, яка діє на підставі особливих положень про неї [33, с. 193].

Закон розрізняє два види товариств в залежності від кількості приміщень. Якщо кількість виділених приміщень плюс невиділених не перевищує сім, для управління спільною нерухомістю застосовуються положення Цивільного кодексу Польщі та Цивільного процесуального кодексу Польщі про спільну власність. Якщо приміщень більше, ніж сім, управління спільною нерухомістю відбувається відповідно до Закону (ст. 19 – 20).

Товариство виникає на законних підставах за умов виконання положення про відокремлення та продаж першого приміщення. Товариство, таким чином, неможливо «заснувати» або «створити» без виконання цієї умови. Не можна стверджувати, що товариство не існує, якщо цю умову виконано. Існування товариства залежить не від волі осіб, а від наявності юридичних фактів.

Житлове товариство в Польщі не володіє окремим майном, але все його майно належить окремим власникам житла. Набуття прав товариством означає набуття прав на користь всіх власників житла, а права, набуті на користь товариства, стають спільною власністю власників житла. Обов'язки товариства є обов'язками власників житла, які входять до його складу. При цьому власником є член житлового товариства, який є самостійним власником житла (відокремленої нерухомості), а також власником частки у спільній власності (власність на землю або право довічного користування нею з тією ж долею у власності спільних частин будинку).

Власниками житла (членами житлового товариства) можуть бути фізичні та юридичні особи, державні (Держмайно або гміна) або приватні. Обов'язки та повноваження всіх цих власників, пов'язані з володінням приміщеннями, однакові, пропорційні частці в нерухомості.

Основні права та обов’язки власників визначено в Цивільному кодексі. Власник приміщення має право брати спільну участь у користуванні спільною власністю відповідно до її призначення. Грошові та інші прибутки від спільної власності слугують, перш за все, покриттю витрат, пов’язаних з її експлуатацією (такого зобов’язання немає у Цивільному кодексі), а в частині, що перевищує ці потреби, спрямовуються власникам житла пропорційно розмірам їхньої частки. У таких самих пропорціях власники житла несуть витрати та зобов’язання, пов’язані з утриманням спільної власності, які не покриваються грошовими та іншими прибутками. Прибутками від спільної нерухомості є, наприклад, плата за користування будівлі для розміщення реклами, здача в оренду площ для господарської діяльності, здача в оренду частини покрівлі для встановлення антен стільникового зв’язку тощо.

Власник несе витрати, пов’язані з утриманням його приміщень, він зобов’язаний утримувати приміщення в належному стані, дотримуватись домашнього порядку, брати участь у спільних витратах, пов’язаних із утриманням спільної власності, використовувати її таким чином, щоб це не ускладнювало її використання іншими співвласниками, а також співпрацювати з ними з питань захисту спільного майна. На вимогу органів будинкового управління власник приміщення зобов’язаний надати доступ до свого приміщення, коли це є необхідним для консервації, ремонту або усунення аварії у спільній нерухомості, а також з метою оснащення будинку, його частини або інших приміщень додатковими інженерними комунікаціями та системами. Ці обов’язки були введені в Законі, враховуючи необхідність забезпечення єдності у спільному помешканні жителів одного будинку. У Цивільному кодексі такі зобов’язання не було передбачено.

Житлове товариство є найбільш демократичним органом функціонування в Польщі. Все вирішує товариство через демократичне прийняття рішень.

Однією з перших держав на пострадянському просторі, які запровадили інститут спільного володіння та управління багатоквартирними будинками був Казахстан. У 1997 р. був прийнятий закон «Про житлові відносини», відповідно до якого в житлових будинках, що знаходяться у власності двох і більше

власників приміщень, мав бути утворений кондомініум, як особлива форма власності. За таких умов, спільне майно кондомініуму, у тому числі земельна ділянка, належить власникам приміщень (квартир) на праві спільної власності пропорційно до долі житлових та нежитлових приміщень, що знаходяться в індивідуальній власності. Орган управління кондомініум повинен відкрити на кожний об'єкт кондомінімума поточний банківський рахунок, на якій перераховуються кошти від власників пропорційно їхньої долі за утримання відповідних об'єктів. Також власники приміщень для накопичення коштів на капітальний ремонт спільного майна зобов'язані щомісячно вносити на рахунки кондомінімуму певну суму, що визначається загальними зборами кондомінімуму, але не менше суми, що визначається бюджетним законодавством Казахстану.

Швидкості створення кондомініумів у Казахстані сприяла норма про те, що власники приміщень у багатоквартирних будинках повинні протягом місяця зареєструвати кондомініум та у місячний строк вирішити питання про форму управління ним. Зазначеними формами можуть бути:

По-перше, безпосереднє спільне управління всіма власниками, якщо їх кількість не перевищує двадцять осіб;

По-друге, кооператив власників приміщень (квартир);

По-третє, управління об'єктом кондомінімуму третіми особами, у тому числі обраними або прийнятими за контрактом фізичними особами – керуючими житловими будинками (менеджерами) або юридичними особами [99, с. 32].

При недосягненні угоди поміж власниками щодо форми управління об'єктом кондомініуму будь-який з власників, а в будинках, де об'єкт кондомініуму утворений внаслідок приватизації житлових приміщень – також орган влади, який здійснював приватизацію, має право поставити перед власниками питання щодо утворення кооперативу власників приміщень, про вибір або наймання управляючого житловим будинком (менеджера). При цьому за рішенням більшості власників житлових приміщень, форма управління об'єктом кондомініуму може бути змінена.

У зв'язку із тим, що в основу обслуговування житла на засадах самоорганізації складають загальні збори, законодавство Казахстану досить

докладно регулює їх повноваження та порядок їх проведення. Зібрання відбувається за ініціативою органу управління об’єктом кондомінімуму, а також на вимогу не менш однією десятої власників приміщень у будинку. Місцеві органи влади також мають право ініціювати проведення зібрання власників щодо питання про вибір управляючого житловим будинком (менеджера).

Зібрання власників приміщень в багатоквартирних будинках в Казахстані є правомочним за наявності не менш двох третин від загального числа власників приміщень. При цьому кожен власник приміщення має один голос під час голосування. Рішення зібрання приймається більшістю голосів від загального числа власників приміщень, які безпосередньо брали участь у голосуванні. У випадку відсутності кворуму цілком можливим є також механізм письмового опитування, порядок проведення якого також визначається на законодавчому рівні.

В умовах Казахстану найбільш популярною формою самоорганізації мешканців багатоквартирних житлових будинків стали кооперативи власників приміщень [99, с. 47]. Кооператив може складатися з двох та більше учасників кондомініуму. При цьому орган державної влади – житлова інспекція має право рекомендувати загальним зборам власників приміщень кандидатуру на посаду голови правління кооперативу. Зазначена кандидатура має відповідати кваліфікаційним вимогам, що також затверджуються органами державної влади. Спеціально обумовлено, що власники приміщень, які не є членами кооперативу зобов’язані поряд з членами кооперативу брати участь в утриманні будинку у відповідності до розміру житла, виконувати всі рішення органів управління об’єкту кондомініуму.

Вищим органом кооперативу власників приміщень є загальні збори. Загальні збори також обирають правління та голову правління, а також ревізійну комісію. Законодавство Казахстану докладно регулює як порядок проведення загальних зборів, так й повноваження всіх органів управління кооперативів власників житлових приміщень.

У Республіці Білорусь інститут спільного домоволодіння має порівняно невелику історію свого існування, в той же час вже створена правова основа,

визначені основні положення і принципи розвитку даних відносин, вживаються заходи з їх вдосконаленню. Ефективність управління багатоквартирним будинком багато в чому залежить від способу управління, обраного мешканцями. Законодавство Республіки Білорусь встановлює різноманіття способів управління, і у кожного з них є свої недоліки і переваги.

У 1992 був прийнятий Закон Республіки Білорусь «Про приватизацію житлового фонду», спрямований на створення умов для здійснення права громадян на вільний вибір способу задоволення потреб у житлі, а також на забезпечення ефективного використання та утримання житлового фонду. Закону про приватизацію також містив норму про створення власниками житлових приміщень у повністю приватизованому будинку організації для управління спільним майном – товариства з експлуатації будинку. Однак незважаючи на можливість самостійного управління мешканцями своїм будинком, ініціативи громадян з створення товариств по експлуатації будинку довгий час не спостерігалося [90, с. 171].

У 1998 році був прийнятий закон «Про спільне домоволодінні», який визначив, що управління нерухомим майном багатоквартирного житлового будинку може здійснюватися як безпосередньо мешканцями, так й через товариство власників або іншим способом, встановленим у законодавстві. З метою вдосконалення управління спільним майном багатоквартирних житлових будинків, впорядкування діяльності товариств власників у 2010 був прийнятий Указ Президента Республіки Білорусь «Про деякі питання діяльності товариств власників та організацій забудовників» який розширив перелік способів управління спільним майном багатоквартирного будинку, у тому числі:

– безпосередньо власниками житлових і нежитлових приміщень у багатоквартирному будинку, якщо у такому будинку знаходиться не більше п’яти житлових і нежитлових приміщень, що належать різним власникам;

– товариством власників або організацією забудовників, в тому числі із залученням організації, що управляє спільним майном багатоквартирного житлового будинку;

– уповноваженою особою з управління спільним майном багатоквартирного житлового будинку, що призначений місцевим виконавчим і розпорядчим органом відповідно до законодавства;

– організацією, що управляє спільним майном багатоквартирного житлового будинку.

У контексті нашого дослідження основну увагу слід приділити двом першим формам.

Безпосереднє управління спільним майном багатоквартирного будинку здійснюється власниками у випадках, коли нерухомість включає до себе не більше п’яти одиниць житлових і (або) нежитлових приміщень, що належать різним власникам. Безпосереднє управління в свою чергу може здійснюватися одним з таких способів:

1) власники самостійно і спільно управляють багатоквартирним будинком. В даному випадку власники укладають між собою договір про спільне домоволодінні, типова форма якого затверджена урядом. Відповідно до цього договору власники зобов’язуються спільно діяти з метою збереження, утримання і користування нерухомим майном багатоквартирного будинку; вчинення будь-яких угод здійснюється тільки за згодою всіх учасників договору. Для більш ефективного управління учасники договору про спільне домоволодінні за взаємною згодою можуть доручити управління нерухомим майном одному з його учасників;

2) наймання управляючого. Наймання управляючого здійснюється за взаємною згодою всіх власників. Управляючий повинен діяти в інтересах учасників договору про спільне домоволодінні на підставі довіреності. Управляючий організовує обслуговування житлових і (або) нежитлових приміщень власників та прибудинкової території, укладає договори з відповідними підприємствами і організаціями на надання комунальних послуг, своєчасно і повністю проводить розрахунки за ці послуги, здійснює контроль за внесенням в установленому порядку обов’язкових платежів, представляє інтереси учасників договору про спільне домоволодінні у відносинах власності, пов’язаних

із спільним майном, і інших відносинах з третіми особами, а також надає інші послуги власникам.

Безпосереднє управління нерухомим майном багатоквартирного будинку на практиці зустрічається не дуже часто, адже у більшості випадків багатоквартирний житловий будинок включає до себе більше п’яти одиниць житлових і (або) нежитлових приміщень, що належать різним власникам. Крім того, в разі найму учасниками договору про спільне домоволодінні управляючого, безпосереднє управління втрачає своє значення і тягне за собою виникнення додаткових витрат. Основним плюсом даного способу управління (без урахування найму управляючого) є те, що він найменш витратний, проте в багатьох випадках і найменш ефективний.

Найбільш поширеним способом управління спільним майном багатоквартирного будинку – за допомогою створення товариства власників. Відповідно до Закону про спільне домоволодінні, товариством власників визнається об’єднання власників житлових і (або) нежитлових приміщень, що створюється з метою забезпечення збереження, утримання і користування нерухомим майном спільного домоволодіння. Товариство власників є некомерційною організацією, тобто юридичною особою, яка не має в якості основної мети своєї діяльності одержання прибутку і не розподіляє отриманий прибуток поміж своїми учасниками.

Основною умовою створення товариства власників є наявність як мінімум двох членів (власників житлових / нежитлових приміщень), без чого неможливе виникнення спільного домоволодіння. Разом з тим Законом про спільне домоволодінні визначено випадок створення товариства однією особою – забудовником – у новобудові або у реконструйованому або капітальне відремонтованому будинку. Відносно створення товариства власників застосовуються загальні положення цивільного законодавства: товариство власників вважається створеним і набуває прав юридичної особи з дати його державної реєстрації, воно має банківський рахунок і печатку із своїм найменуванням, створюється без обмеження терміну діяльності, якщо інше не передбачено статутом. Членами товариства власників можуть бути фізичні та

юридичні особи, включаючи державні органи, які є власниками житлових і (або) нежилих приміщень та іншого нерухомого майна багатоквартирного будинку.

Членство в товаристві власників у Республіці Білорусь має свою специфічну особливість у вигляді т.зв. принципу «примусового» членства, оскільки воно виникає з моменту виникнення права власності на приміщення в багатоквартирному будинку незалежно від волі суб'єкту. Виходячи з норм Закону про спільне домоволодінні, власник житлового приміщення у багатоквартирному будинку не може залишатися поза товариства власників, причому відмова від вступу до нього не звільняє від обов'язку внесення встановлених товариством платежів (внесків) на утримання, обслуговування і управління багатоквартирним будинком, а також від виконання встановлених товариством інших зобов'язань й правил. Як і виникнення членства в товаристві, припинення членства також має свою специфіку. Особливість виходу з товариства полягає в тому, що член товариства не може вийти з нього за власним бажанням без припинення права власності на приміщення, у зв'язку з чим неможливо також і виключення з товариства за рішенням загальних зборів (правління), адже членство в товаристві безпосередньо залежить від збереження права власності на приміщення.

Органами управління товариства власників є: загальні збори його членів, правління товариства, голова товариства. Для здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю товариства власників загальні збори можуть обрати ревізійну комісію (ревізора) з числа членів товариства або залучити аудиторську організацію (аудитора). Зазначеними органами товариства власників, як правило, і здійснюється управління спільним майном багатоквартирного будинку в рамках наданих загальними зборами та законодавством повноважень, а саме:

забезпечення утримання нерухомого майна багатоквартирного житлового будинку в належному стані;

укладання договорів на надання певних послуг для потреб всього товариства, окремих членів;

контроль за наданням житлово-комунальних послуг належної якості;

розрахунок платежів для сплати власниками житлово-комунальних послуг, стягнення заборгованості.

Законом про спільне домоволодіння товариствам власників для координації діяльності, а також представлення і захисту загальних майнових інтересів надана можливість об'єднання на добровільних засадах в асоціації (союзи). Для фінансування діяльності асоціації товариства власників сплачують встановлені відповідно до засновницького договору платежі, за рахунок яких і здійснюється управління спільним майном багатоквартирних будинків, виконання робіт з технічного обслуговування і ремонту.

У законодавстві Республіки Білорусь передбачено, що управління спільним майном багатоквартирного житлового будинку може здійснюватися товариством власників із залученням організації, що управляє спільним майном багатоквартирного житлового будинку. Однак в Республіці Білорусь практично відсутня ринкова інфраструктура в сфері управління та обслуговування житлових будинків [53, с. 265]. Крім того, організаційні особливості ЖКГ полягають в загальній інфраструктурі, при якій власник житла не має можливості самостійного вибору постачальників послуг. Його житло «прив'язане» до існуючої комунальної інфраструктури, у зв'язку з чим конкуренція поміж виробниками в житлово-комунальній сфері або зовсім відсутня, або істотно обмежена. Саме тому більшість створених товариств в Республіці Білорусь змушені брати на себе функції юридичної особи, що здійснює управління нерухомим майном багатоквартирного будинку, в особі правління. Відсутність належного розвитку управління спільним майном багатоквартирного будинку через товариства власників також багато в чому пов'язано з відсутністю економічного інтересу у створенні товариств власників, з незнанням громадянами суті товариства і небажанням перебувати під його управлінням в зв'язку з непрофесіоналізмом керівництва.

Висновки до розділу 1

1. Системний підхід як сукупність загальнонаукових методів відіграє велику роль у дослідженні місцевого самоврядування та його складових. Пройшовши у своєму розвитку кілька етапів, системний підхід визначив специфічні принципи та методи наукового пізнання систем. Системні принципи віддзеркалюються в уявленнях про інтегративність та емерджентність властивостей системи місцевого самоврядування, її відмінностей від властивостей її частин. Окрім цього, система

місцевого самоврядування розглядається як відкрита та дисипативна, що описується через поняття гомеостазу та аутопойезису. Зазначеним принципам відповідає специфіка методів системного підходу: тут синтез передує аналізу, тобто замість розчленування системи місцевого самоврядування на елементи дослідник повинен визначити те ціле, частиною якого слід вважати об'єкт, що розглядається, описати поведінку або властивості цілого, а вже після цього вивчати властивості об'єкту за його ролями та функціями у цілому, яке його містить. Стосовно до предмету дослідження даної роботи це передбачає розгляд системи місцевого самоврядування у цілому, а вже після цього розгляд особливостей функціонування ОСББ у цій системі.

2. Система місцевого самоврядування – це набір або сукупність взаємодіючих та взаємопов'язаних частин, підсистем, елементів, які формують єдине цілісне соціальне утворення, яке володіє спеціальними системними інтегративними якостями та ознаками самокерованості. До складових системи місцевого самоврядування можна віднести елементи, зв'язки, відношення, структуру. Вирішення питань місцевого значення пов'язує всі елементи місцевого самоврядування в єдине ціле. Природа системи місцевого самоврядування розкривається через визначення її як а) соціального утворення з притаманними йому системними якостями соціальної системи; б) діяльності публічного управління; в) особливого типу владарювання.

3. Обслуговування житла на основі самоорганізації мешканців пройшло в Україні кілька етапів, що були пов'язані із зміною суспільно-політичних та соціально-економічних відносин в країні. Перший етап (кінець XIX – початок XX ст.) – виникнення житлової кооперації та робочого контролю за відомчим житлом. Другий етап (кінець 10-х – початок XX ст.) – занепад житлового господарства та одержавлення житлового фонду. Третій етап (сер. 20-х - кінець 30-х рр. XX ст.) часткове роздержавлення житлового фонду та виникнення різноманітних форм житлової кооперації. Четвертий етап (кінець 30-х – сер. 50-х рр. XX ст.) – скасування житлової кооперації та перехід до повного одержавлення житлового фонду. П'ятий етап (сер. 50-х – сер. 80-х гг. XX ст.) відновлення житлової кооперації та її обмежений розвиток. Шостий етап (сер. 80-х – сер. 90-х) – виникнення нових відносин власності в будинках та пошук форм обслуговування житла на основі самоорганізації мешканців. Сьомий етап (сер. 90-х – сер. 2010-х)

– виникнення ОСББ як форми обслуговування житла та їх повільний розвиток. Восьмий етап (с сер. 2015 р.) – прийняття нового законодавства щодо механізмів управління багатоквартирними житловими будинками, формування нового інституційного механізму ОСББ та їх бурхливий розвиток.

4. Світова практика свідчить про різноманітність форм управління багатоквартирним будинком на основі самоорганізації його мешканців. У світовій практиці управління багатоквартирними будинками найчастіше застосовується підхід, при якому власники приймають управлінські рішення у межах створеного ними об’єднання, – юридичної особи, а виконання рішень довіряється професійній організації, що управляє, на підставі договору. Окрім об’єднань співвласників за кордоном формами управління багатоквартирними будинками на засадах самоорганізації є також житлові та житлово-будівельні кооперативи, кооперативи орендарів, асоціації «користувачів житла», через консультативні громадські органи, що представляють інтереси жителів перед власниками.

РОЗДІЛ 2
ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНОГО БУДИНКУ ЯК ЧИННИК ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Як зазначалося у першому розділі специфіка методів системного підходу передбачає визначення у першу чергу того цілого, частиною якого є об'єкт, що розглядається. Тобто перш а ніж розглянути ОСББ як певну публічну інституцію, ми повинні зупинитися на розгляді системи місцевого самоврядування у цілому, зокрема щодо з'ясування функцій ОСББ щодо вирішення питань місцевого значення. У зв'язку із тим, що публічна влада завжди є формою втілення інтересів тієї чи іншої соціальної групи, це обумовлює також необхідність дослідження локальної соціальної спільноти в межах багатоквартирного будинку. До завдань розділу також належить аналіз інституційної моделі ОСМД в Україні.

2.1. ОСББ як форма вирішення питань місцевого значення

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Таким чином, метою місцевого самоврядування та ключовою ознакою його функціонування є питання місцевого значення.

На думку М.О. Баймуратова, «інститут місцевого самоврядування за визначенням спрямований на вирішення питань місцевого значення самим населенням з урахуванням місцевих особливостей» [8, с. 6]. О. Батанов визначає питання місцевого значення як «основне ядро повноважень місцевого самоврядування» [12, с. 123]. Підтверджуючи цю точку зору, Т.М. Буряк характеризує питання місцевого значення як основний елемент, що визначає можливість громадянами самостійно брати участь у вирішенні проблем, що виникають в громаді, можливість самостійно здійснювати належну їм владу [28].

В.В. Тісногуз визначає питання місцевого значення як виділену компетенцію, якою має володіти місцеве самоврядування для виконання конституційних завдань. Саме для вирішення питань місцевого значення утворюються територіальні громади; створюються і наділяються відповідними повноваженнями органи і посадові особи місцевого самоврядування; органи місцевого самоврядування приймають муніципальні правові акти; призначене комунальне майно; формується та виконується місцевий бюджет [261].

Отже, питання місцевого значення є «точкою відліку» в діяльності будь-якого суб'єкту місцевого самоврядування. Проте у законодавстві України не визначене чітко, що належить до питань місцевого значення й це ставить систему місцевого самоврядування перед низкою теоретичних та практичних проблем. Це стосується, зокрема проблем визначення компетенції місцевого самоврядування, а також розмежування питань місцевого та державного значення, можливості реалізації питань місцевого значення іншими, а ніж органи місцевого самоврядування суб'єктами тощо.

Сам термін «питання місцевого значення» прийшов у сучасне законодавство з радянського часу. Так, у ст. 125 Конституції УРСР 1978 р. закріплювалося, що місцеві Ради народних депутатів вирішували усі питання місцевого значення, виходячи із загальнодержавних інтересів та інтересів громадян, які проживають на території Ради [88]. У преамбулі Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування» [202] також закріплювалося, що «місцеве самоврядування в Українській РСР – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази». Закон України «Про внесення змін до Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування» [182] значно підсилив статус питань місцевого життя визначивши їх в якості основного об'єкту місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 1).

Проте у тексті зазначених законів категорія «питання місцевого життя» так й не була нормативно розкрита, як й категорія «питання місцевого значення», що прийшла їй на зміну у зв'язку із прийняттям Конституції України [87] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [201]. На погляд М.В. Грищука, причиною такого стану справ є те, що у сучасному законодавстві України повністю зберігся вагомий рудимент радянського типу влади – майже повна тотожність функцій і повноважень органів влади різного рівня та типу, що призводить до дублювання та нечіткого розмежування їх компетенції [44, с. 29]. Таким чином, невизначеність питань місцевого значення дозволяє їх вирішувати, а від так втручатися у прерогативу місцевого самоврядування, також органам державної влади.

Конституція України, використовуючи поняття «питання місцевого значення» у ст. 143 дає перелік деяких питань місцевого значення: управління майном, що є в комунальній власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контроль їх виконання; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль їх виконання; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізації їх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; вирішення інших питань місцевого значення. Вочевидь, що визначення поняття «питання місцевого значення» здійснено законодавцем через перелік повноважень, а не через розкриття їх суті (у тому числі не є зовсім зрозумілим, що мається на увазі під поняттям «місцевий»). Окрім цього перелік питань місцевого значення судячи за Конституцією України не є вичерпаним, проте в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначений перелік не продовжений, а замінений компетенцією органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

У вітчизняній літературі пропонується ряд ознак, які можуть лягти в основу визначення поняття «питання місцевого значення». До цих ознак, зокрема, відносять такі: територіальність [50]; місцевий (локальний характер) [Див., напр.:

76]; публічність [15]; допустимість [97]; відповідність матеріальним, фінансовим, організаційним та іншим можливостям [105]; доцільність, максимальна наближеність до споживачів [113]; відмова від проміжних органів управління [116]; ефективність та результативність управління тощо [146].

На погляд О. Батанова, питаннями місцевого значення є «питання (справи), які витікають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади» [14, с. 46].

В.В. Кравченко вважає, що об'єктом місцевого самоврядування виступає частка публічних справ, яку становлять «питання місцевого значення, тобто такі питання, що мають локально-територіальний характер і виникають в процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів. Ці питання носять комплексний характер, оскільки пов'язані з реалізацією інтересів членів територіальної громади в усіх сферах місцевого життя: економіка, освіта, культура, громадський порядок тощо» [93, с. 152]. В той же час, на його думку, чітко визначити коло питань місцевого значення, відмежувати їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення надзвичайно важко.

Як зазначає М.Я. Сидор адекватне розуміння питань місцевого значення повинне розглядатися крізь призму того, щоб, по-перше, були оптимально враховані місцеві інтереси; по-друге, були враховані (не порушені) інтереси держави; по-третє, не вийти за межі наданих державою повноважень. Окрім цього він вважає, що питання місцевого значення – це сукупність насамперед господарських, соціально-культурних і економічних справ, що здійснюються з метою ефективного забезпечення життєдіяльності населення [232, с. 228-229]. При цьому, на його думку, «питання місцевого значення» не слід ототожнювати з терміном «місцеві інтереси», оскільки питання місцевого значення синтезують у собі державні та місцеві інтереси. Їх визначення також не зовсім доцільно прив'язувати до поняття «місцевий інтерес» через значну абстрактність останнього. Крім того, під час характеристики питань місцевого значення як

таких, що випливають виключно з колективних інтересів місцевих жителів, унеможливлюється їх ототожнення з усіма об’єктами локальної діяльності органів місцевого самоврядування. Тому вважає дослідник, питання місцевого значення можна визначити як усі справи, вирішення яких зараховано Конституцією України, законами й підзаконними нормативними актами, до предметів відання органів місцевого самоврядування [232, с. 229].

Враховуючи, що Україною ратифіковано Європейська Хартія місцевого самоврядування, звернемося до її положень, що стосуються компетенції місцевого самоврядування. У визначенні місцевого самоврядування (ст. 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування), закріплене право та реальна здатність самоврядних громад здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [59]. Тобто до компетенції місцевого самоврядування віднесена частина загальної компетенції публічної влади, а саме та її частина, яка пов’язана із задоволенням інтересів населення територіальних громад.

Виходячи з того, що визначена в Європейській Хартії місцевого самоврядування частина публічних справ, що регламентується інститутом місцевого самоврядування в інтересах місцевого населення, в українському законодавстві має назву питання місцевого значення, найбільш простим визначенням поняття «питання місцевого значення» може бути наступне формулювання: «питання місцевого значення – частина публічних справ, що регулюється та вирішується інститутом місцевого самоврядування в інтересах місцевого населення».

Як зазначалося, в умовах невизначеності переліку питань місцевого значення в Україні, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює коло повноважень органів місцевого самоврядування виходячи з яких можна певною мірою «реконструювати» питання місцевого значення, вирішення яких «ставиться» в обов’язок органам місцевого самоврядування. При більш щільному вивченні звертає на себе увагу та обставина, що для опису різних питань місцевого значення законодавець використовує різні ключові терміни.

Незважаючи на достатню різноманітність самих формулювань, навіть при самому першому їх прочитанні виникає думка про деяку категоризації питань місцевого значення.

Якими ж термінами оперує законодавець? Для цього звернемося до ст. 26 (питання, що вирішують сільські, селищні, міські ради), а також до с. 27-42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Законодавець:

– 48 разів використовує поняття «організація» (це стосується, наприклад, організація благоустрою населених пунктів; організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі (ст. 30); організація будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів ЖКГ та соціально-культурного призначення, жилих будинків, шляхів місцевого значення, а також капітального та поточного ремонту вулиць і доріг населених пунктів; організація роботи, пов'язаної із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво; організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; (ст. 31); організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм; організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку; організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх (ст. 32); організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування (ст. 33); організація надання соціальних послуг бездомним особам (ст. 34); організація та прикордонної і прибережної торгівлі (ст. 35) тощо);

– 26 разів – термін «створення умов» (створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесл;

створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку; створення умов для самоосвіти (ст. 32); створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських (ст. 38) тощо);

– 44 рази – «забезпечення» (забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території (ст. 27); забезпечення виконання бюджету (ст. 28); забезпечення соціально-культурних закладів, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони (ст. 30); забезпечення здобуття повної загальної середньої, професійно-технічної освіти у державних і комунальних загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладах, вищої освіти у комунальних вищих навчальних закладах; забезпечення пільгового проїзду учнів, вихованців, студентів та педагогічних працівників до місця навчання і додому;) забезпечення охорони пам’яток історії та культури, збереження та використання культурного надбання (ст. 32) тощо);

– 21 – «сприяння» (сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території (ст. 28); сприяння розширенню житлового будівництва; сприяння створенню об’єднань співвласників багатоквартирних будинків (ст. 30); сприяння зовнішньоекономічним зв’язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності (ст.. 35) тощо);

– переважна кількість питань місцевого значення сформульована як надання послуг або здійснення відповідного виду діяльності (наприклад, управління об’єктами ЖКГ, побутового, торговельного обслуговування; прийняття рішень про організацію громадських вбиральнь, стоянок та майданчиків для паркування автомобільного транспорту; затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту; надання дозволу в порядку, встановленому законодавством, на розміщення реклами (ст. 30);

– нарешті, в Законі містяться безліч формулювань питань місцевого значення, які за своїм змістом швидше схожі на повноваження органів місцевого самоврядування: формування, затвердження, виконання, встановлення, контроль, встановлення правил тощо).

Використання різних термінів при окресленні питань місцевого значення може пояснюватися недоліками юридичної техніки, або бажанням законодавця вказати на різницю в тих повноваженнях, які повинні здійснювати органи місцевого самоврядування при вирішенні різних питань місцевого значення. У будь-якому випадку для встановлення компетенції органів місцевого самоврядування необхідно визначити, що ж розуміє законодавець під тим чи іншим питанням місцевого значення. Спробуємо проаналізувати використані терміни як з лінгвістичної, так і з точки зору практики, що склалася реалізації завдань місцевого самоврядування. При цьому необхідно також провести і порівняльний аналіз з іншими законами, безпосередньо пов’язаними з регулюванням діяльності місцевого самоврядування.

Як зазначалося вище, досить часто щодо питань місцевого значення законодавець використовує термін «організація». Термін походить від латинського «organize» – «надаю стрункий вид», і французького «organisation» – «влаштовую». Відповідно до Великого академічного словника сучасної української мов організовувати – це створювати, засновувати чого-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них; здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку і проведення; згуртовувати, об’єднувати кого-небудь з певною метою; чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь [240].

У чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» «організація» використовується здебільше в понятті «заснування», «утворення» чого-небудь. Дійсно, в даний час органи місцевого самоврядування створюють муніципальні організації, і функції засновника щодо даних організацій визначають компетенцію місцевого самоврядування в названих сферах. Це: затвердження статуту комунального підприємства чи установи, призначення і

звільнення керівника, прийняття рішень про реорганізацію та ліквідацію, визначення цілей і предмету діяльності, фінансування муніципальних установ, контроль використання переданого установі на праві оперативного управління або господарського відання майна.

Окрім зазначеного, у Законі поняття «організація» використовується й більш широко, – як створення системи, яка забезпечує функціонування будь-якої сфери діяльності. При цьому законодавець розділяє поняття «організація» і «здійснення» й лише в деяких питаннях передбачає, або припускає можливість безпосереднього здійснення тих чи інших видів діяльності (надання відповідних послуг) органами місцевого самоврядування. Очевидно, що не передбачено, наприклад, установку покажчиків з назвами вулиць, стовпів електричного освітлення і заміну лампочок або надання ритуальних послуг безпосередньо органами місцевого самоврядування та (або) посадовими особами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування повинні розробити і реалізувати комплекс заходів, що призводить до висвітлення вулиць та наявності покажчиків з їх назвами, своєчасного надання послуг з поховання. У частині бюджетних повноважень в даному випадку органи місцевого самоврядування здійснюють фінансове забезпечення освітлення вулиць та встановлення покажчиків з назвами вулиць і номерами будинків, утримання місць поховання. Можна виробити критерії ефективності діяльності, виконання обов’язків органами місцевого самоврядування в цьому питанні, наприклад за процентним співвідношенням ночей, годин, протягом яких освітлення було відсутнє, і коли вулиці, двори були висвітлені; по співвідношенню вулиць і будинків, на яких є і відсутні покажчики і т.п. Навпаки, саме органи місцевого самоврядування і посадові особи місцевого самоврядування будуть здійснювати у визначених законом випадках екологічний контроль, земельний контроль тощо, і в частині бюджетних повноважень – виконувати витратні зобов’язання (заробітна плата, матеріальне забезпечення функції і т.п.). При цьому до питань місцевого значення віднесена і організація екологічного контролю (за деяким винятком). В даному випадку можливі розробка і реалізація комплексу заходів, що дозволяють

здійснювати контроль і призводять до попередження, відстеження та припинення екологічних, земельних порушень.

Таким чином, під організацією пропонується розуміти не саме надання послуг, створення об’єктів, контроль, охорону і т.п., а комплекс організаційно-правових, організаційно-технічних заходів і розпорядчих дій з управління відносинами у відповідній сфері діяльності, забезпечення скоординованої діяльності, спрямованої на досягнення заданого результату, мети. Результатом буде реалізація соціальної відповідальності, надання послуг, наприклад, з водопостачання, охорони громадського порядку, надання медичної допомоги, бібліотечної обслуговування, благоустрою тощо в установленому органами місцевого самоврядування обсязі, за затвердженими мінімальними соціальними стандартами.

Організація повинна включати:

- планування, у т.ч. постановку цілей, визначення стандартів і нормативів,
- аналіз можливостей і способів досягнення цілей (муніципальне замовлення, реалізація програм, створення або розвиток спеціальних організацій, об’єктів),
- розробку заходів з реалізації завдань;
- правове регулювання;
- укладання договорів і (або) угод;
- координацію діяльності учасників відноси;
- контроль за наданням послуг, реалізації цілей.

Наступний термін, який використовується для визначення питань місцевого значення – «забезпечення», вживається як самостійно, так і в поєднанні з іншими термінами. Відповідно до Великого академічного словника сучасної української мови забезпечення (забезпечувати) це постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки; матеріальні засоби до існування [239].

Термін «забезпечення» використовується в законі, коли мова йде про соціальне забезпечення (система соціально-економічних заходів, спрямованих на отримання певними категоріями громадян встановлених гарантій), інформаційне забезпеченні (сукупність інформаційних ресурсів і послуг для задоволення довготривалої потреби в інформації), забезпечення діловодства (створення умов для роботи з документами в рамках повного циклу обробки і руху документів з моменту їх створення до завершення виконання) тощо.

Звернемо увагу на те, що терміни «забезпечення умов» і «створення умов» стосовно до сфер діяльності, в зв'язку з якими вони згадуються в Законі (наприклад, для житлового будівництва) містять певну «двоступеневу» конструкцію, сенс якої полягає, на наш погляд, в наступному. Повноваження місцевого самоврядування поширюються лише на те, щоб вживати заходів, реалізація яких дозволяє зробити досяжними і (або) зберегти обставини, умови, необхідні для реалізації, виконання зазначених в Законі послуг, завдань. Стосовно, наприклад, до масової фізичної культури це може бути комплекс заходів зі створення та благоустрою стадіонів, спортивних залів, заохочення участі населення в масових спортивних заходах тощо. У тих сферах, де вже існує і може розвиватися приватне підприємництво, потрібно обмежувати господарську діяльність органів місцевого самоврядування; тут повинен дотримуватися т.зв. принцип субсидіарності, реалізація якого означає, що місцевому самоврядуванню слід займатися господарською діяльністю (в т. ч. через муніципальні організації) лише в тих випадках, в яких приватний бізнес ці завдання не може виконати як мінімум так само добре. Очевидно, що в тих галузях, де приватний бізнес відсутній, надавати послуги або створювати умови для їх надання, в тому числі шляхом створення муніципальних об'єктів і (або) організацій, повинна муніципальна влада.

Як слушно зазначає М.О. Петришина, завдання місцевого самоврядування полягає в забезпеченні надання муніципальних послуг, пов'язаних з життєдіяльністю населення, на території громади [157]. При цьому реалізація завдань місцевого самоврядування може бути досягнута різними способами.

Віднесення тих чи інших питань до відання місцевого самоврядування (а відповідних муніципальних послуг – до числа обов'язкових), а також добровільне прийняття на себе органами місцевого самоврядування зобов'язань щодо забезпечення необхідних додаткових послуг, не вимагатиме безпосередньо надавати ці послуги органами місцевого самоврядування, або створювати в цих цілях муніципальні підприємства та установи.

Вирішення питань місцевого значення, пов'язаних з наданням муніципальних послуг, складається в забезпеченні гарантованого надання послуг на території громади, а не в їх наданні саме органами місцевого самоврядування або комунальними підприємствами та установами, як слушно зауважує Г.В. Чапала [278, с. 74]. При цьому органи місцевого самоврядування повинні вживати всі необхідні і допустимі заходи щодо організації належного функціонування системи надання послуг. У цьому, в першу чергу, і полягає роль органів місцевого самоврядування в муніципальному господарстві. При організації системи муніципального господарства органи місцевого самоврядування використовують різні способи і механізми, включаючи нормативно-правове регулювання відповідних відносин на території громади (природно, в межах, передбачених законодавством), створення власних господарюючих суб'єктів, укладання та виконання цивільно-правових договорів та ін. належне функціонування системи передбачає, у тому числі, її стійкість в довгостроковій перспективі, поновлювані і максимально можливе зниження впливу суб'єктивних факторів на ефективність системи в цілому.

У зв'язку з цим, вирішення питань місцевого значення повинно визначати в якості одного з ключових завдань вдосконалення муніципального господарства створення умов для виникнення і розвитку конкуренції на ринку муніципальних послуг з метою сталого надання якісних, різноманітних і недорогих муніципальних послуг. Як зазначає А.М. Шаповалова, діяльність органів місцевого самоврядування щодо вдосконалення муніципального господарства має бути спрямована на вибір і використання оптимальних способів організації надання муніципальних послуг, впровадження і розвиток прогресивних ринкових

механізмів у сфері муніципальних послуг в поєднанні із заходами соціальної підтримки щодо малозабезпечених верств населення [282, с. 259].

Органи місцевого самоврядування виконують стосовно муніципального господарства не лише функцію нормативно-правового регулювання, а й функцію вибору способу організації надання послуги. Залежно від обраного способу, як доходить до висновку М.О. Баймуратов, визначаються подальші функції органів місцевого самоврядування (наприклад, щодо участі в управлінні і контролі щодо комунальних господарюючих суб'єктів, або по укладенню та реалізації договорів та ін.) [7, с. 47]. Рішення встановлених Законом питань місцевого значення вимагає різних підходів і має забезпечуватися прийняттям необхідних муніципальних правових актів, що визначають комплекс заходів, спрямованих на досягнення встановлених цілей діяльності органів місцевого самоврядування, і засобів, що використовуються для досягнення цих цілей.

Виходячи з викладеного, вирішуючи питання створення умов для забезпечення жителів послугами, наприклад, зв'язку (при наданні яких можливе отримання прибутку), органи місцевого самоврядування не повинні самі створювати об'єкти зв'язку і (або) комунальні організації зв'язку. Однак, органи місцевого самоврядування можуть передбачити в містобудівної документації наявність і забезпечити виділення земель для розміщення об'єктів і інфраструктури зв'язку, вживати заходів для залучення в цю сферу інвестицій, для забезпечення безпечного функціонування таких об'єктів, використання досягнень науки і техніки, створювати інші умови для діяльності підприємств зв'язку.

Одночасно в окремих випадках органи місцевого самоврядування повинні самостійно здійснювати окремі види господарської діяльності. Найбільш яскраво ця відмінність можна проілюструвати при розгляді двох питань місцевого значення в житловій сфері. Це організація будівництва муніципального житлового фонду та створення умов для житлового будівництва. Хоча кінцевою метою діяльності в цій сфері будь-яких учасників є забезпечення громадян житловими приміщеннями, в першому випадку мета діяльності органів місцевого

самоврядування – наявність побудованих муніципальних житлових будинків (квартир) для малозабезпечених, в другому – наявність інфраструктури, що дозволяє будувати житло різних форм власності (приватної, державної, муніципальної, інший) і забезпечувати житловими приміщеннями всіх бажаючих громадян. Слід звернути увагу на те, що забезпечення – це дія, що триває, яка підтримує певний стан, а не разовий захід, тобто заходи можуть прийматися і коригуватися в процесі діяльності постійно або в міру необхідності. Судячи з аналізу норм Закону, законодавець використовував поняття «створення умов» і «забезпечення умов» як синоніми, хоча, можливо, в ці поняття і закладався різний зміст, пов’язаний з закінченістю, разовим характером дій, або з тривалим впливом на ситуацію відповідно.

Аналіз інших понять, які використовуються в законодавстві України щодо питань місцевого значення і, зокрема, категорій «участь» і «сприяння» залишимо для подальших розвідок.

Отже, виходячи із зазначеного можна зробити попередній висновок про те, що питання місцевого значення (local problems) – це питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення, що віднесені законодавством України до відання суб’єктів місцевого самоврядування (територіальних громад, органів та посадових осіб).

Питання місцевого значення необхідно класифікувати, тобто згрупувати за правилами логіки, однорідності регулювання суспільних відносин й іншими ознаками. У даному випадку не треба вдаватися до великого аналізу, а скористатися класифікацією, яка закріплена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині визначення компетенції органів місцевого самоврядування. Відповідно до цього питання місцевого значення можуть бути згруповані наступним чином: питання соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; питання в галузі бюджету, фінансів і цін; питання щодо управління власністю; питання в галузі ЖКГ, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв’язку; питання у галузі будівництва; питання у сфері освіти, охорони здоров’я, культури, фізкультури і

спорту; питання у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; питання у сфері соціального захисту населення;питання щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

У зв'язку із аналізом діяльності ОСББ, визначимо ті питання, що належать місцевому самоврядуванню у сфері ЖКГ. Слід зазначити, що відповідні повноваження визначені не лише Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», але й Житловим Кодексом України [63], законами України «Про житлово-комунальні послуги» [188], «Про благоустрій населених пунктів» [179]; «Про відповідальність суб'єктів підприємницької діяльності за несвоєчасне внесення плати за спожиті житлово-комунальні послуги та утримання прибудинкової території» [180]; «Про відходи» [292]; «Про електроенергетику» [186]; «Про теплопостачання» [212], «Про питну воду та питне водопостачання» [208], «Про ринок природного газу» [210], «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» [183], «Про енергозбереження» [187], а також численними постановами Кабінету Міністрів України на їх розвиток.

Аналіз зазначених нормативних актів дозволяє виділити наступні функції суб'єктів місцевого самоврядування у сфері ЖКГ, причому зазначений перелік не є вичерпаним:

1) затвердження та реалізація місцевих програм у сфері ЖКГ, участь у розробленні та реалізації відповідних державних і регіональних програм;

2) встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги відповідно до закону;

3) затвердження норм споживання та якості житлово-комунальних послуг, контроль за їх дотриманням;

4) визначення виконавця житлово-комунальних послуг (крім послуг з централізованого опалення, послуг з централізованого постачання холодної води, послуг з централізованого постачання гарячої води, послуг з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем);

5) управління об’єктами у сфері житлово-комунальних послуг, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації;

6) забезпечення населення житлово-комунальними послугами необхідних рівня та якості;

7) встановлення зручного для населення режиму роботи виробників та виконавців;

8) інформування населення відповідно до законодавства про реалізацію місцевих програм у сфері ЖКГ, а також щодо відповідності якості житлово-комунальних послуг нормативам, нормам, стандартам та правилам;

9) укладання договорів з підприємствами різних форм власності на вироблення та/або виконання житлово-комунальних послуг;

10) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів у сфері житлово-комунальних послуг;

11) проведення моніторингу виконання місцевих програм розвитку ЖКГ.

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що відносини з питань ЖКГ та щодо інших питань, які пов’язані з ЖКГ, є одними з найважливіших відносин поміж жителями та органами місцевого самоврядування, а питання ЖКГ входять в число основних питань місцевого значення.

Відповідно до Закону України «Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку» ОСББ – юридична особа, створена власниками квартир та/або нежитлових приміщень багатоквартирного будинку для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання спільного майна. Основна діяльність об’єднання полягає у здійсненні функцій, що забезпечують реалізацію прав співвласників на володіння та користування спільним майном співвласників, належне утримання багатоквартирного будинку та прибудинкової території, сприяння співвласникам в отриманні житлово-комунальних та інших послуг належної якості за обґрунтованими цінами та виконання ними своїх зобов’язань, пов’язаних з діяльністю об’єднання.

Як правило ОСББ безпосередньо або через залучені організації надають наступні види послуг: прибирання прибудинкової території; прибирання сходових кліток; прибирання підвалу, технічних поверхів та покрівлі; з технічного обслуговування ліфтів; з технічного обслуговування внутрішньо-будинкових систем гарячого і холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення і зливової каналізації та з ліквідації аварій у внутрішньо-квартирних мережах; дератизація; дезінсекція; обслуговування димо-вентиляційних каналів; з технічного обслуговування та поточного ремонту систем протипожежної автоматики та димовидалення; проведення поточного ремонту конструктивних елементів, внутрішньо-будинкових систем гарячого і холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення та зливової каналізації і технічних пристроїв будинків та елементів зовнішнього упорядження, розташованих на закріпленій в установленому порядку прибудинковій території (зокрема, спортивних, дитячих та інших майданчиків); поливання дворів, клумб і газонів; прибирання і вивезення снігу, посипання призначеної для проходу та проїзду частини прибудинкової території проти-пожежними сумішами; експлуатація номерних знаків на будинках; освітлення місць загального користування і підвальних приміщень та підкачування води; з енергопостачання для ліфтів; утримання служб консьєржів; утримання вбудованих паркінгів; установлення і утримання пристроїв замково-переговорного зв’язку.

Окрім цього, органи місцевого самоврядування в порядку, визначеному законом, можуть делегувати ОСББ, яке управляє багатоквартирним будинком, повноваження по здійсненню розрахунків щодо передбачених законом пільг та субсидій окремим категоріям громадян по оплаті житлово-комунальних послуг та спожитої електроенергії.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що ОСББ вирішують певну частину питань місцевого значення, а саме: питання з управління багатоквартирним будинком, забезпечення сприятливих і безпечних умов проживання громадян, забезпечення потреб населення в житлово-комунальних, комунально-побутових послугах, інші питання ЖКГ. Саме тому

доцільно розглядати товариство власників житла як один з елементів системи місцевого самоврядування.

2.2. Самоорганізовані спільноти за місцем проживання як чинник розвитку ОСББ

Як зазначалося у першому розділі, у науковій літературі існує безліч концепцій публічної влади, які характеризують публічну владу з позицій історичного, соціологічного, психологічного та інших підходів. Серед різних теорій ми виходимо в нашому дослідженні з колективістської концепції публічної влади, яка ґрунтується на тезі, що колектив людей і влада – взаємопов'язані явища. Відносини влади іманентно притаманні будь-якому колективу, оскільки різні групи людей, незалежно від того, виникли вони стихійно або створені свідомо вимагають загального керівництва, управління спільною діяльністю з застосуванням різних методів (не лише переконання, а й покарання за порушення прийнятих правил, а в певних випадках – примусу). Організаційно-управлінська діяльність нерідко розглядається як прояв влади і навіть сама влада.

Зрозуміло, що далеко не всі угруповання людей є колективом, що народжує владу. Публічна влада – це функція колективів певного роду. Це має бути порівняно постійний і організований колектив, який має більш-менш довготривалі спільні інтереси, і одночасно приватні, власні інтереси членів – учасників колективу. І перше, і останнє умови існують майже завжди. виникнення запобігти переростанню змагальності в непримиренну боротьбу, запобігти анархії і розпад колективу. Для цього і використовуються різного роду покарання, здійснювані (дійсно чи як передбачається) від імені колективу, починаючи від моральних до найжорсткіших кримінальних. Єдність і відмінності, а звідси необхідність виконання «загальних справ», і, з іншого боку, змагальність, протиборство за власні інтереси (або за «загальні інтереси», що по-різному розуміються) – ось що народжує владу в такому колективі, яка покликана запобігти переростанню змагальності в непримиренну боротьбу, запобігти анархії і розпаду колективу.

Територіальні публічні колективи – це об’єднання жителів особливого роду. Територіальний публічний колектив – це стійке і постійне об’єднання жителів певної території, що природно склалося. Територіальний публічний колектив створюється не на основі приватних інтересів, а на основі громадських інтересів особливого роду, відмінних, наприклад, від тих, які служать для створення громадського об’єднання. Це інтереси життєвого характеру, пов’язані з повсякденним життям людей будь-якого віку і стану (а не лише дієздатних, як в громадському об’єднанні). Для забезпечення цього потрібна особливого роду влада, яка є публічною владою, тобто владою, яка поширюється на всіх, що знаходяться постійно або тимчасово на даній території (зрозуміло, повноваження такої влади залежать від статусу територіального громадського колективу).

Отже, при вивченні ОСББ як системи, слід дослідити дану інституцію насамперед як спільноту, що у свою чергу дозволить визначити ОСББ в якості елементу публічної влади [36].

У вітчизняній науковій літературі існує достатньо багато досліджень, пов’язаних з аналізом локальних соціально-територіальних спільнот, насамперед загально-поселенського рівня, які здебільше характеризуються як «територіальна громада» [3; 6; 10; 16; 49; 64; 77; 98; 104; 126; 133; 177; 223; 224; 226]. Узагальнення результатів наукових досліджень дозволяє стверджувати, що сутнісні характеристики територіальної громади представлені сукупністю наступних ознак:

1) прив’язаність місцевого співтовариства до території природного проживання людей, чим детерміновано первинність самовизначення з наступним оформленням юридичного статусу;

2) членство в місцевому співтоваристві, яке засноване на спільності інтересів, що характеризує місцеве співтовариство як соціальну спільність;

3) самоврядність місцевих співтовариств, яка є формоутворюючою основою владних відносин;

4) здатність місцевого співтовариства до структурування та утворення внутрішньо-організаційних управляючих структур;

5) соціальне функціонування на базі колективних форм діяльності для життєзабезпечення спільних інтересів;

6) впорядкованість відносин у місцевому співтоваристві на основі правових та інших соціальних норм, яка дає змогу визначати їх як суб'єктів права, здатність бути суб'єктом комплексних правовідносин;

7) обумовленість діяльності місцевих співтовариств не лише індивідуалізуючими, а й об'єднуючими факторами, стійкістю інтересів, зв'язків і форм соціальної практики;

8) первинність місцевих співтовариств у відношенні до об'єднань, які формуються націями, народом, державними структурами, що забезпечує діалектичний зв'язок з громадянським суспільством і державою;

9) здійснення членами місцевого співтовариства своєї психологічної ідентифікації з ним.

Зокрема, М.О. Баймуратов виявляє наступні основні ознаки територіальної громади, які корелює із законодавством України:

територіальну – спільне проживання осіб (жителів), котрі входять у громаду на певній території;

інтегративну – територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, що проживають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, котрі постійно проживають на певній території;

інтелектуальну – в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра виникаючих між ними системних індивідуально-територіальних зв'язків;

майнову – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (їй належать рухоме і нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошті, земля, природні ресурси, що знаходяться у власності відповідних територіальних громад;

фіскальну – члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів [6].

Порівнюючи поняття «громада» та «община» В. Теремко вважає, що в общині домінують емоційні, стихійні механізми гуртування, у той самий час, як громада більшою мірою орієнтована на раціональну, усвідомлену спільність людей. Громада ним розглядається як, по-перше, об'єднання людей згуртованих спільністю інтересів, завдань, цілей; по-друге, особлива форма суспільної взаємодії, яка ґрунтується на індивідуальному і колективному усвідомлені її значущості, наповненості для всіх і кожного важливими життєвими смислами. У громаді домінує така форма спільності, як єднання, згуртування, однакове становище, людей об'єднують у ній суттєві (і навіть корінні) настанови, інтереси, цілі, почуття солідарності («Ми»), готовність до спільних дій. При цьому зберігаються сприятливі умови для самоідентифікації. Суттєвими ознаками громади, на думку, В. Теремка є спільна соціальна ситуація, сформована ідентичність індивідів, відчуття своєї належності до згуртованого особливими зв'язками, цілісного й особистісно значущого соціального утворення, захищеності його колективною силою, усвідомлення своєї відповідальності перед ним, вболівання за спільну справу, спрямованість діяльності на зміцнення внутрішніх зв'язків, примноження спільних надбань, особистісний розвиток [260].

Ю. Наврузов, який один з перших у вітчизняній науці досліджував поняття «громада», представив її у трьох площинах:

як первинний елемент соціальної структури;

як структурований елемент суспільства;

як суб'єкт взаємодій у суспільстві.

Громада як первинний компонент соціальної структури виступає у формі соціалізації індивідів, що характеризується єдністю спільних цінностей, рівними правами та обов'язками членів громади, активною громадянською позицією індивідів та партнерськими взаємодіями між ними.

Як структурований елемент суспільства (соціальний організм) – це первинна форма соціальної структури, що характеризується гармонічністю визначених колективних потреб, інтересів із індивідуальними потребами.

Як суб'єкт соціальних взаємодій розуміється через форму соціальної згуртованості людей, що характеризується механізмами самоорганізації, територією юрисдикції та самодостатністю [133].

Комплексний, системний підхід до визначення поняття та ознак громади (через використання категорії «комуна») застосовано колективом авторів під керівництвом Д. Барнса, які розглядають кілька концептуальних підходів до розуміння категорії «громада», «комуна». Відмінності між ними класифікуються за п'ятьма категоріями.

Перша – визначає громаду (комуну) як історично утворену спільноту людей, що характеризується спільністю традицій, культури, належністю до комуни. Таким чином, своєрідної легітимності вона набуває завдяки історичному минулому.

Друга категорія розглядає комуну як сукупність соціальних взаємодій, інтеракцій між індивідами. Прикладами таких взаємодій слугують родинні стосунки, проживання на одній території, належність до певної соціальної групи, зв'язки соціального захисту та підтримки. Отже, правових ознак комуна набуває через соціологічну традиційність спільного існування людей.

Третя категорія визначає комуну як спільного, колективного споживача. Тобто акцентується увага на первісності економічного виміру.

Четверта категорія базується на прерогативі виробництва та забезпечення громадських послуг. Тут здебільшого йдеться про владні повноваження територіальної громади на участь інституцій місцевого громадянського суспільства в життєзабезпеченні людей. Такий підхід лелітимується певною мірою технологією надання послуг.

Відповідно до п'ятої категорії комуна характеризується своєю здатністю впливати на місцеве суспільне життя, своєю владою репрезентувати місцеве населення, а також наділяти його певними повноваженнями. Йдеться перед- усім

про безпосередні та опосередковані, формальні та неформальні шляхи здійснення політичної волі, громадських дій. Ця категорія більшою мірою визначає комуну як суспільного актора на політичній сцені [13].

С.Є. Саханєнко визначив такі ознаки територіальної громади:

– спільність території проживання;

– соціальна взаємодія поміж людьми в межах території проживання;

– колективна свідомість, що включає до себе само ідентифікацію з певною територією, колективні знання та пам’ять, розуміння власних інтересів;

– колективне несвідоме – менталітет, архетипи.

– колективні дії [226].

На нормативному рівні також спостерігається спроба визначити категорію «мікрогромада». Так, за проектом Закону України «Про органи самоорганізації населення»:

мікрогромада – частина членів територіальної громади, які об’єднані компактним проживанням на законних підставах на частині території міста, села, селища (мікрорайону, вулиці, кварталу, будинку (кількох будинків) (виділено нами), гуртожитку (кількох гуртожитків) чи інших дрібніших територій) або території села (кількох сіл, селища, району в місті, якщо вони не є адміністративними центрами місцевих рад), та відносною спільністю соціальних, культурних, побутових й інших потреб та інтересів;

член мікрогромади – член територіальної громади, який проживає на території мікрогромади [206].

Виходячи з вищезазначених ознак територіальної громади у цілому, використовуючи методологічний багаж соціологічних методів дослідження, спробуємо виявити наявність спільноти мешканців або відсутність такої в межах будинків, де утворені ОСББ.

Згідно із Законом України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» [207], прибудинкова територія – це територія навколо багатоквартирного будинку, визначена на підставі відповідної містобудівної та землевпорядної документації, у межах земельної ділянки, на якій

розташовані багатоквартирний будинок і належні до нього будівлі та споруди, що необхідна для обслуговування багатоквартирного будинку та задоволення житлових, соціальних і побутових потреб власників (співвласників та наймачів (орендарів) квартир, а також нежитлових приміщень, розташованих у багатоквартирному будинку. Зазвичай на прибудинковій території з фасадного боку розташовані під'їзні шляхи до будинку, стихійні чи спеціальні автостоянки, дитячі майданчики, а з тильної сторони зелені насадження чи присадибні ділянки. Її розмір переважно складається історично і залежить, перш за все, від щільності забудови.

Відповідно до ст. 42 та ст. 83 Земельного кодексу земельні ділянки, на яких розташовані багатоквартирні жилі будинки, а також належні до них будівлі, споруди та прибудинкові території державної або комунальної власності, надаються в постійне користування підприємствам, установам і організаціям, які здійснюють управління цими будинками. Визначення прибудинкової території регулюється національним стандартом ДСТУ-Н Б Б.2.2-9:2013 «Настанова щодо розподілу територій мікрорайонів (кварталів) для визначення прибудинкових територій багатоквартирної забудови» [189]. Відповідно до неї площа земельної ділянки з прибудинковою територією кожного багатоквартирного будинку, що відповідає питомій вазі кількості мешканців будинку у сумарній кількості мешканців мікрорайону (кварталу), визначатиметься за формулою:

$Т = Тф \times (Б0 / Б)$, де

Т – земельна ділянка з прибудинковою територією багатоквартирного будинку, га;

Тф – фактична житлова територія мікрорайону (кварталу), га;

Б – кількість мешканців в багатоквартирному будинку, чол;

Б – кількість мешканців у мікрорайоні (кварталі), чол.

Таким чином, чим більше мешканців проживають в багатоквартирному будинку, тим більшою є площа прибудинкової території.

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо визначення прибудинкових територій багатоквартирних будинків [118] мінімально допустима величина

прибудинкової території не може бути меншою за територію технічного обслуговування відповідного багатоквартирного житлового будинку, якщо зазначене можливе в існуючій забудові. За таких умов, розміри та конфігурація земельних ділянок, на яких розташовані багатоквартирні будинки, а також належні до них будівлі, споруди та прибудинкові території, визначаються на підставі проектів розподілу території кварталу, мікрорайону та відповідної землевпорядної документації, що затверджується органами місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що лише у 7% багатоквартирних будинків в Україні, у яких створено ОСББ виділена прибудинкова територія в натурі, за яку несуть відповідальність члени ОСББ. Невипадково, що останнім часом прибудинкові території все частіше стають яблуками розбрату, особливо у великих містах, що є наслідком усталеності її сприйняття в очах мешканців. Їх намагаються забудовувати без відповідної дозвільної документації, що не лише створює незручності для жителів будинку, але й порушує їхнє право власності.

Таким чином, багатоквартирний житловий будинок є первинною одиницею розселення людей, своєрідною територіальною одиницею «нанорівня». Як зазначає Н. Мішина зазначені мікроколективи людей є первинними суб'єктами права на місцеве самоврядування [124].

Зрозуміло, що у процесі проживання на у багатоквартирному будинку як певної території, люди вступають у певні соціальні зв'язки, що є сприяє згуртованості територіального колективу, усвідомлення себе як цілого та виникнення певної соціальної солідарності. Соціальний зв'язок є формою соціальної дії, що виражає залежність і сумісність людей або груп, їх взаємні відносини та обов'язки один до одного, які об'єднують людей у відповідні соціальні спільноти і свідчать про їх колективне існування.

Як зазначав Еміль Дюркгайм, який був розробником теорії соціальних зв'язків «Неможливо, щоб люди жили разом, постійно підтримували стосунки, не відчуваючи те ціле, яке вони утворюють своїм об'єднанням, не прив'язуючись до

цього цілого, не піклуючись про його інтереси і не враховуючи їх в своїй поведінці» [57, с. 18].

У соціологічній літературі визначено, що соціальний зв'язок – це соціальна дія, що виражає залежність і сумісність людей або груп. Це сукупність особливих залежностей одних соціальних суб'єктів від інших, їх взаємні відносини, які об'єднують людей у відповідні соціальні спільності і свідчать про їх колективне існування. Це поняття, що означає будь-які соціокультурні обов'язки індивідів або груп індивідів відносно один одного. Соціальні зв'язки є об'єктивними, залежать від соціальних умов, у яких живуть індивіди. Основними їхніми елементами є: суб'єкти зв'язку (індивіди, спільноти), предмет зв'язку (з приводу чого він здійснюється; механізм регулювання взаємин між суб'єктами («правила гри» між індивідами). Всі елементи соціального зв'язку тісно скоординовані один з одним. Проте на особливість соціального зв'язку впливає збільшення чи зменшення чисельності його учасників [30, с. 59-60].

Якщо проаналізувати соціальні зв'язки на рівні ОСББ, то вони здебільше розвиваються у формі соціальної взаємодії. Соціальна взаємодія – це форма соціальних зв'язків, що реалізуються в обміні діяльністю, інформацією, досвідом, здібностями, уміннями, навичками та у взаємному впливі людей, соціальних спільнот; система взаємообумовлених соціальних дій, зв'язаних циклічною залежністю, при якій дія одного суб'єкта є одночасно причиною і наслідком у відповідь дій інших суб'єктів. [70, с. 54]

Зв'язки, що скріплюють жителів багатоквартирного будинку досить різноманітні. Це – безпосередня й опосередкована взаємодія людей: міжособистісне спілкування, спільна праця і відпочинок, взаємні послуги, спільне користування інфраструктурою будинку та прибудинкової території, соціальною інфраструктурою і мережами комунікацій, а також єдина система управління. Якщо в межах ОСББ відбуваються різноманітні соціальні зв'язки, то природно його визначати в якості соціального інституту, оскільки в найширшому розумінні – це сталий механізм самоорганізації спільного соціального життя людей.

Слід погодитися з Н. Пашко, що ОСББ як соціальний інститут, є те, що він виконує такі важливі функції: а) забезпечення реалізації прав власників приміщень на володіння та користування спільним майном, б) сприяння належному утриманню будинку та прибудинкової території, в) допомога у підтримуванні житлово-комунальних та інших послуг на належному рівні якості за обґрунтованими цінами, г) створення умов для належного виконання членами ОСББ зобов'язань, пов'язаних з його діяльністю. Зазначені функції в контексті соціального інституту як феномену є функціями закріплення і відтворення суспільних відносин [153, с. 119].

Окрім того, внаслідок численних соціальних зв'язків в ОСББ його можна трактувати й як окрему соціальну групу. «ОСББ – це також мала соціальна група, оскільки є контактною спільнотою, яка функціонує на основі смислу спільності (отримання якісних житлово-комунальних ресурсів), і яка має певний ступінь згуртованості, організованості та соціальної зрілості, між усіма членами якої існують безпосередні особистісні контакти, а її представники мають розвинене почуття приналежності до неї. Характерним для ОСББ є скликання зборів, де обговорюються поточні проблеми та методи їхнього вирішення; на цьому комунікативному рівні відбувається найбільша інтеракція між мешканцями будинку. Статус ОСББ як малої соціальної групи зосереджений на міжособистісній взаємодії членів об'єднання, де можуть виникати різні ситуації, в тому числі і конфліктні, які в рамках ОСББ улагоджуються із дотриманням відповідного законодавства» [153, с. 119].

Наступною ознакою публічного територіального колективу, чинником його виникнення й існування є специфічна територіальна свідомість як атрибутивна якість колективу. За Е. Дюркгаймом колективна свідомість – духовна єдність суспільства, яка не є простою сумою індивідуальних свідомостей, існує незалежно від них у вигляді соціальних факторів (звичаїв, моралі, права, традицій, знань і т. д.), що надає сильний вплив на індивідуальну свідомість. Колективна свідомість створює моральне суспільне середовище, що змушує людей приймати способи дії і мислення, поширені в даному суспільстві [233, с. 135].

Формами колективної свідомості: є колективні уявлення, колективні почуття. Бути самостійним суб'єктом означитиме мати, насамперед, свідомість: свідомість дійсності, свого в ній місця, самого себе (своїх потенцій) і своїх потреб. До складу територіальної свідомості входять:

По-перше, просторова самоідентифікація – усвідомлення конкретною людиною своєї приналежності до тієї або іншої території, того чи іншого територіального колективу. Територіально-просторова, або територіальна ідентичність – це сприйняття індивідом себе як представника певної «уявленої спільноти», яка ґрунтується на єдності території проживання, історії та традицій, соціокультурного досвіду, ціннісних орієнтацій та способу життя. Вона може виникати з об'єктами різного масштабу та змісту такими, як місце проживання, мікрорайон, район, локальна община, село, селище, місто, територіальна громада, регіон, країна, субконтинент, континент, або земна куля [91].

Осмислюючи природу територіально-просторових ідентичностей – від глобальної до локальної в різних системах координат, слід зауважити, що в працях низки дослідників наголос незмінно робиться на «визнанні тією чи іншою територіальною спільнотою таких спільних цінностей, які не тільки визнаються «своїми», але й здатні становити тривку основу для консолідації» [134]. У свою чергу, консолідація виступає вагомою передумовою для організації політичного життя на демократичних засадах, політичної участі громадян та їх впливу на прийняття суспільно-значущих рішень. Відповідно ієрархія територіальних ідентичностей, де нижчі рівні співіснують з вищими, виступає тим каркасом, на якому будується культура субсидіарної демократії [152].

В українській соціології досить багато досліджень щодо просторово-територіальної самоідентифікації населення України та методів її визначення [Див., напр.: 143]. За результатами соціологічних досліджень, які представлені у виданні Інституту соціології НАН України «Українське суспільство: моніторинг соціальних змін» [270] можливо отримати уявлення про деякі показники, які характеризують локальну ідентичність. Зокрема, прослідкувати динаміку віднесення себе респондентами до представників територіальних спільнот. На

запитання «Ким ви себе передусім вважаєте?» респонденти надавали впродовж зазначених років наступні відповіді (табл. 2.1)

Таблиця 2.1

Відповідь / Рік	1992	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012	2013	2014
Громадянином України	45,6	41	41	44,2	54,6	51,6	51,7	51,2	48,4	50,6	64,4
Мешканцем села, міста	24	31,3	31,6	30,5	24,6	27,7	24,5	27,2	29,8	28,6	16,1
Мешканцем регіону (області)	6,8	6,9	5,9	6,7	6,4	6,6	9,3	6,6	7,6	7,8	8

У даному дослідженні, крім вказаних чотирьох, було ще зазначено екс-радянську, європейську, світову, етнічну ідентичність, рівень значення яких несуттєвий та коливається у межах 0,3-5,4 пункти.

Як можна побачити, локальна ідентичність є другою за значущістю рівнем просторово-територіальної само ідентифікації та значним чином випереджує регіональну. З іншого боку, локальна ідентичність також має складний характер – це може бути район в місті, або вулиця, або окремий будинок. Скористаємося у зв'язку із цим результатами дослідження «Соціальний простір міста: потенціал до громадо-творення», яке було проведено у 2015 р. Інститутом міста (м. Львів) на основі репрезентативного опитування жителів міст Львів та Підзамче-Замарстинів [218]. В межах дослідження був отриманий досить великий масив даних, з яких для цілей нашого дослідження найбільш цікавими є результати пов'язані з ідентичністю мешканців.

Аналіз таблиці 2.2-2.3 свідчить, що найбільш вираженою є прив'язка мешканців до будинку, мікрорайону та міста як місцевості, фізичного простору. Згодом йде прив'язка до людей, які живуть у цьому просторі і лише після цього спільнота, до якої є певні обов'язки. Серед рівнів вимірювання (будинок, мікрорайон, місто) також є своєрідний порядок – будинок, згодом місто, згодом мікрорайон. Окрім того, достатньо високим є рівень емоційного зв'язку насамперед з будинком, мікрорайоном та містом.

Таблиця 2.2

Твердження, які описують ідентичність жителя

Твердження	Будинок		Мікрорайон		Місто	
	Львів	Підзамче	Львів	Підзамче	Львів	Підзамче
Це місце де я виріс	2,84	3,02	2,98	3,34	3,73	4,17
Це місце, де я відпочиваю після роботи	4,21	3,82	2,59	2,91	3,50	3,77
Це місце, де я живу	4,66	4,51	4,69	4,66	4,78	4,90
Це місце, де я відпочиваю себе затишно	4,39	4,43	4,36	4,19	4,57	4,63
Це люди, які поділяють мої цінності	3,74	3,84	3,66	3,66	4,01	4,21
Це люди, які мене розуміють	3,72	3,86	3,62	3,61	3,92	4,21
Це спільнота, яка висуває мені певні вимоги	3,05	3,41	3,04	3,34	3,47	3,80
Це спільнота, яка має певні обов’язки щодо мене	3,02	3,37	3,00	3,28	3,45	3,78
Це спільнота, щодо якої я маю певні обов’язки	3,38	3,45	3,24	3,35	3,58	3,99
Я пишаюсь тим, що мешкаю в своєму будинку	3,88	4,42	4,05	3,45	4,67	4,67
Я прагну працювати на благо свого будинку/мікрорайону/ міста	3,83	3,78	3,77	3,66	4,24	4,43
Я відчуваю відповідальність щодо майбутнього свого будинку/ мікрорайону/ міста	3,87	4,00	3,75	3,60	4,21	4,48

Таблиця 2.3

Загальний індекс прив’язки до території

Твердження	Будинок		Мікрорайон		Місто	
	Львів	Підзамче	Львів	Підзамче	Львів	Підзамче
Як до місця	4,03	3,95	3,65	3,78	4,15	4,36
Як до людей, які у ньому живуть	3,73	3,85	3,63	3,64	3,97	4,21
Як до спільноти, до якої є певні обов’язки	3,16	3,41	3,10	3,32	3,50	3,85
Індекс емоційного зв’язку	3,87	3,73	3,87	3,56	4,38	4,55

Отже, серед локальної просторової ідентичності переважає прив’язка до свого будинку. І хоча опитування не диверсифікувалося за категорією будівель з ОСББ и без такого, припускаємо, що в будинках з ОСББ зазначені показники є більшими.

По-друге, частиною колективної свідомості є знання та уявлення про територію свого проживання, а також колективна пам’ять та певні традиції. Публічний територіальний колектив має бути поінформований про особливості і властивості місця свого проживання, йому має бути властива спільна інтерпретація подій в колективі, тут мають бути представлені певні звичаї, погляди, смаки, норми поведінки і т.ін., що передаються з покоління в покоління.

Нерепрезентативні, хоча досить численні опитування, які проводилися нами в ОСМД м. Одеси свідчать про те, що у порівнянні з будинками, де ОСМД не утворено їх мешканці більшою мірою знають своїх співмешканців-співвласників будинку, у т.ч. їх прізвища, контактні телефони, місце роботи. Багато які з ОСББ мають свої сторінки у соціальних мережах, де відбувається спілкування поміж мешканцями та намагання спільно вирішити власні проблеми. Майже всі мешканці будинків, де утворені ОСББ знають проблеми свого будинку.

Нарешті, третім ключовим елементом колективної свідомості є наявність системи соціально обумовлених інтересів. Територіальні інтереси це уявлення жителів про стан, цілі і шляхи розвитку території свого проживання. Інтереси різних груп в межах будь-якої території завжди неоднорідні. Свої інтереси є у вікових, соціально-фахових, майнових, етнічних, конфесійних та інших груп. Місцеві інтереси не можуть увібрати в себе всі інтереси в межах території, що часто-густо не лише не збігаються, але й прямо протилежні один одному. Сума індивідуальних інтересів ще не становить загальний (груповий) інтерес. До територіальних інтересів також не належать інтереси окремих політиків, організацій і підприємств, якими б не були авторитетними їхні носії. Повинен відбутися свого роду акт “територіальної соціалізації” – перехід інтересу в нову якість: людина повинна зрозуміти, що її інтерес збігається з інтересами багатьох співгромадян і що разом вони краще зможуть реалізувати цей інтерес [101].

Інтерес (потреби) жителів є надзвичайно важливим компонентом у питаннях організації ОСББ. Публічні інтереси – це спільні інтереси, свого роду усереднення особистих, групових інтересів. Іншими словами, це громадські інтереси, без задоволення яких неможлива, з одного боку, реалізація приватних інтересів, а з іншого – забезпечення цілісності, стійкості та нормального розвитку ОСББ. Це офіційно визнані інтереси, які мають підтримку з боку мешканців багатоквартирного будинку.

Всі жителі багатоквартирного будинку є носіями інтересів, причому аксіоматично те, що інтереси територіальної спільності можуть для практичного життя людини мати іноді більше значення, аніж інтереси інших соціальних груп. Права члени ОСББ як члена певної спільноти базуються на «тріаді інтересів», що виникають у сфері обслуговування будинку: інтересі будинку; інтересі спільноти жителів будинку; інтереси конкретного жителя – члена спільноти жителів.

Виникнення інтересу будинку, на якій функціонує особистість, котра є невід'ємною частиною спільноти жителів, прямо пов'язане з процесами «самоствердження» ОСББ. Інтереси спільноти жителів виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів (спільні інтереси – насамперед у задоволенні житлово-комунальних потреб) і в індивідуалізованому інтересі конкретної особистості – члена спільноти жителів (особистісні інтереси, що виявляються насамперед у сфері комунікативних зв'язків на локальному рівні, наслідком чого є самореалізація особистості в межах спільноти жителів). Нарешті, інтереси конкретної особистості – члена спільноти жителів будинку становлять його права жителя у вузькому розумінні і виникають у процесі реалізації ними своїх життєвих прагнень. За такої реалізації конкретний житель є суб'єкт-об'єктом ОСББ, зосереджуючи в собі і виявляючи зовні його демократичний заряд і позитивний потенціал.

Численні дискусії та суперечки, які властиві діяльності будь-якого ОСББ є проявом всього різноманіття інтересів конкретного багатоквартирного будинку та намагання їх вирішити.

Як зазначалося вище окрім територіальної свідомості додатковою ознакою тієї чи іншої соціальної спільноти є також колективне несвідоме. Концепція

колективного несвідомого була розроблена швейцарським психоаналітиком Карлом Ґуставом Юнґом, який, зокрема, зазначав: «Завдяки колективному несвідомому поети та ясновидці висловлюють невисловлені чаяння свого часу й словом та ділом вказують шлях до їх виконання – незалежно від того, чи приведе ця сліпа колективна тенденція до зла або до добра, до спасіння епохи чи до її загибелі» [290, с. 147].

Колективне несвідоме має прояв у таких явищах як менталітет та архетипи. Менталітет – це специфічне світосприйняття, властиве жителям певної території, а також характерна для них система цінностей і оцінок, що випливають з неї, установок тощо [25]. Архетип – універсальні моделі несвідомої психічної активності, котрі спонтанно визначають людське мислення і поведінку. архетипи проявляють себе як символи у міфах, казках, фольклорі, обрядах, традиціях, прислів’ях, говірках [18].

Колективне несвідоме на рівні ОСББ має прояв, перш за все, у традиціях та символіці. Традиції виступають складним і невід’ємним елементом соціуму, що само-організується, насамперед жителів конкретного будинку, способом накопичення життєво важливих для конкретного будинку моделей поведінки та взаємовідносин. Як зазначає О. Батанов, «у традиціях, насамперед, виявляються, с одного боку, такі елементи, які є типо-формуючими факторами конкретних соціальних явищ (держави, права, влади, справедливості тощо), а з іншого – в них присутні механізми контролю та трансляції унікального соціально-правового й етно-політичного досвіду, який обумовлює специфічний культурно-цивілізаційний тип конкретного державного та муніципально-правового простору» [13, с. 55]. Традиційність, притаманна будь-якому без винятку соціуму та соціальній спільності, оскільки будь-яке збереження основних, базисних інститутів та цінностей і є у кінцевому підсумку традицією. Водночас сума цих традицій обумовлює самобутність даної спільноти, ті інституціональні та культурні умови, в контексті яких плине життєдіяльність людей, а також той обмежений соціально-моральною домінантою інструментарій, за допомогою якого жителі реалізують свої інтереси та потреби.

Відповідно в багатьох ОСМД існує ряд традицій, у т.ч. спільне святкування пам’ятних дат, прибирання новорічної ялинки, спортивні змагання, організація різноманітних конкурсів, щорічні толоки тощо. Деякі з ОСББ мають власну символіку, яка відображає їх особливості і традиції.

Нарешті, останнім елементом будь-якої соціальної спільноти є колективні дії її членів. У наступному параграфі даного розділу будуть з’ясовані форми колективної дії жителів ОСББ. Зазначимо, що ОСББ за своєї суттю засноване та живиться активною участю жителів в управлінні своїм будинком на відміну від тих багатоквартирних будинків, що перебувають під управлінням муніципальних структур та обслуговуючих компаній.

Все зазначене вище в цілому і є характеристикою спільноти мешканців багатоквартирного будинку як публічного територіального колективу. Саме за наявності такої спільноти ОСББ може бути надана можливість здійснювати процеси владарювання й бути включеним у публічну владу через систему самоврядування.

2.3. Інституційна модель ОСББ у системі місцевого самоврядування

Інституційна модель ОСББ відображає процеси та взаємозв’язки поміж суб’єктами ОСББ в процесі його утворення та функціонування. Розглянемо інституційну модель ОСББ з урахуванням змін, які відбулися у профільному законодавстві України у зв’язку із прийняттям Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» [207] та відповідних змін до Закону України «Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку» [204].

Механізм створення ОСББ описаний в Законі України «Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку» на підставі якого нами розроблений алгоритм визначений к додатку №1. Загалом, процедура створення ОСББ включає такі етапи:

1) створення ініціативної групи;

2) формування реєстру співвласників;

3) скликання установчих зборів;

4) підготовка проекту Статуту ОСББ;

5) проведення установчих зборів;

6) проведення письмового опитування (за потреби);

7) державна реєстрація ОСББ.

Зупинімося детальніше на кожному із цих етапів. При цьому необхідно звернути увагу також на те, що в одному будинку може бути створено тільки одне ОСББ.

Отже, щоб створити ОСББ, на першому етапі необхідно сформувати ініціативну групу, мінімальна чисельність якої – 3 особи. До складу ініціативної групи мають право ввійти лише власники квартир або нежилих приміщень у багатоквартирному будинку, тож квартиронаймачі й орендарі не можуть бути ініціаторами створення ОСББ. Виняток – якщо власник орендованої квартири видав їм відповідну довіреність. Основною метою ініціативної групи є скликання установчих зборів, а також підготовча роз’яснювальна робота, підготовка проектів документів для розгляду на установчих зборах, запит у Держреєстр прав тощо. Для цього ініціативна група повинна призначити дату, час і конкретне місце проведення установчих зборів. Закон передбачає, що час і місце проведення мають бути зручними для більшості можливих учасників зборів.

Закон прямо передбачає, що створення ОСББ у новозбудованих багатоквартирних будинках можливе лише після державної реєстрації права власності на більше половини квартир і нежитлових приміщень. Ця норма, яка увійшла в силу у 2015 р. слугує певним запобіжником від ситуацій, коли недобросовісні забудовники створювали «кишенькове ОСББ» на етапі, коли право власності на квартири в новозбудованому багатоквартирному будинку зареєструвало лише декілька осіб. Таке ОСББ могло в майбутньому відмовляти іншим співвласникам у прийнятті учасників до складу цього ОСББ (або передбачати великі вступні внески), укладати угоди з «кишеньковими» ЖЕКами про обслуговування за завищеними тарифами тощо. З 2015 р. такі ситуації є нежиттєздатними, ураховуючи також те, що Законом скасовано норму про

членство в ОСББ й жодному співвласнику не може бути відмовлено в реалізації своїх прав під час прийняття рішень ОСББ. Слід зазначити, що у багатоквартирних будинках, які були збудовані достатньо давно, таких проблем не виникає.

Таким чином, розпочинати створення ОСББ у новозбудованому багатоквартирному будинку можна лише після того, як право власності на половину й більше квартир і нежитлових приміщень у цьому будинку зареєстровано в установленому законом порядку.

Наступним кроком має бути формування ініціативною групою реєстру співвласників. Без наявності даних про всіх співвласників ініціативна група не матиме змоги в законний спосіб організувати проведення установчих зборів, адже:

По-перше, кожен співвласник має право бути повідомленим і брати участь у зборах, тому порушення такого права вже є протизаконним.

По-друге, згідно із Законом рішення про створення ОСББ, як і рішення з інших питань, що розглядаються установчими зборами, уважатиметься прийнятим, якщо за нього проголосувало понад половини загальної кількості всіх співвласників.

Тож, якщо під час створення ОСББ відсутні відомості про власників, які б підтверджували, що за відповідні рішення віддала свій голос справді більшість співвласників, а не просто осіб, присутніх на зборах, у подальшому такі збори та прийняті на них рішення можуть бути визнані проведеними всупереч закону (недійсними, незаконними, такими, що не відбулися, тощо). Для того щоб цього не сталося, слід точно впевнитися, що «за» проголосувала більшість саме співвласників, а не мешканців, зареєстрованих у квартирах осіб, родичів власників тощо.

У практиці створення ОСББ виникають проблеми щодо можливостей дізнатися про те, на скільки квартир і нежитлових приміщень у будинку права власності зареєстровано в установленому законом порядку, та хто саме є власниками квартир у такому будинку. Відповідно до Закону України «Про

державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [184], інформація про права на нерухоме майно й їх обтяження підлягає внесенню до Державного реєстру прав. Державна реєстрація прав є обов'язковою. Згідно з Порядку надання фізичним і юридичним особам інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [174], інформація з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно надається в паперовій формі органом державної реєстрації прав нотаріусом у вигляді інформаційної довідки. Для цього держреєстратору чи нотаріусу (якщо він має доступ до Держреєстру прав) слід надати відповідну заяву. Заявникові за гроші (вартість оформлення довідки станом на 2017 р. становить 170 грн.) буде видано інформаційну довідку з Державного реєстру прав, у якій зазначатиметься інформація про суб'єктів права власності на квартири, житлові та нежитлові приміщення, розташовані в багатоквартирному житловому будинку, наявні в Держреєстрі прав станом на дату й час її формування. Подати відповідну заяву можна й в електронній формі – за допомогою спеціальної форми на офіційному веб-сайті Укрдержреєстру.

На жаль законодавство України не надає відповіді на запитання про те, як створити ОСББ у будинках, у яких право власності співвласників не внесено до Держреєстру прав. Питання актуальне, оскільки в Україні надто багато будинків старого житлового фонду, у яких проживають громадяни, право власності на квартири в яких підтверджується паперовими правовстановлюючими документами, але інформацію про це не внесене до Держреєстру прав.

Вважаємо, що у таких випадках членам ініціативної групи слід звертатися безпосередньо до осіб, що мешкають у квартирах у такому будинку, і встановлювати, хто є власником кожної квартири. Одночасно слід зауважити, що під час здійснення державної реєстрації ОСББ правовстановлюючі документи співвласників не перевіряються. Однак нез'ясування інформації щодо окремих власників квартир і неповідомлення їх про проведення установчих зборів можуть слугувати підставою для судових позовів окремих невдоволених громадян.

Якщо ініціативна група з усім успішно впорається, але за якихось причин не зможе повідомити окремих власників, на заваді створенню ОСББ це не стане. А

претензії таких власників, у т.ч. судові позови, будуть юридично неспроможними, що підтверджується судовою практикою [219; 220].

Отримавши необхідну інформацію щодо співвласників, ініціативна група може перейти до підготовки та скликання установчих зборів. Призначивши дату проведення установчих зборів, ініціативна група зобов'язана проінформувати кожного співвласника про це не менш ніж за 14 днів до визначеної дати. Повідомлення має бути оформлено в письмовій формі.

Законом передбачено 2 способи передання повідомлення співвласнику про установчі збори: вручити «у руки» під розписку або поштовим відправленням (рекомендованим листом. Який із цих способів обрати – вирішує сама ініціативна група. На практиці їх часто комбінують: більшість повідомлень вручають особисто, а тим особам, хто має інше місце проживання чи, наприклад, відмовляється ставити підпис про отримання повідомлення – надсилають рекомендованим листом. Порушення процедурної норми щодо повідомлення всіх співвласників може виявитися підставою для судового оскарження державної реєстрації ОСББ з відповідними наслідками [221]. Зміна переліку питань порядку денного після письмового повідомлення співвласників про установчі збори також може призвести до оскарження рішень таких зборів і скасування державної реєстрації ОСББ.

Наступним етапом у створенні ОСББ є проведення самих установчих зборів. Засідання зборів веде голова, який обирається більшістю голосів присутніх співвласників або їх представників. На установчих зборах необхідно організувати підрахунок голосів. Для цього із числа співвласників або їх представників можна обрати лічильну комісію.

Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини загальної кількості всіх співвласників. Рішення оформлюється особистим підписом кожного, хто проголосував, із зазначенням результату голосування («за» або «проти»).

В процесі утворення ОСББ досить часто виникали ситуації, коли рішення про створення ОСББ під час голосування не набирало достатньої кількості голосів

«за» або «проти». На цей випадок новою редакцією Закону передбачено окремий механізм – письмове опитування співвласників, які не голосували на установчих зборах. Таке опитування може бути проведено протягом 15 календарних днів із дати проведення установчих зборів. Водночас, якщо протягом зазначеного строку необхідної кількості голосів «за» не отримано, рішення вважається неприйнятим.

Письмове опитування проводиться ініціативною групою. За бажанням у ньому також можуть узяти участь й інші співвласники. В процесі письмового опитування співвласникам пропонується ознайомитись із текстом, у якому викладається пропозиція у вигляді резолюції, щодо котрої учаснику опитування пропонується відповісти «за», «проти» або «утримався». Питання про створення ОСББ і затвердження статуту повинно мати чітке й зрозуміле формулювання, що не допускає різних тлумачень.

Письмове опитування співвласників проводиться шляхом власноручного заповнення ними листків опитування, у яких зазначаються: день опитування, П.І.Б. співвласника, документ, що підтверджує право власності на квартиру чи нежитлове приміщення, номер квартири чи нежитлового приміщення, загальна площа квартири чи нежитлового приміщення, документ, що надає повноваження на голосування від імені співвласника (для представників), відповідь співвласника на питання «так», «ні» або «утримався», особистий підпис співвласника й особи, яка проводила опитування.

Зрозуміло, що примушувати в процесі проведення письмового опитування співвласників проголосувати «за» або «проти» прийняття відповідного рішення, а також винагороджувати їх за це в будь-якій формі заборонено.

Усі результати опитування фіксуються в протоколі зборів. Голоси, подані в результаті проведення процедури письмового опитування, ураховуються під час прийняття рішення та мають таку саму юридичну силу, як і голоси, подані безпосередньо на установчих зборах. Листки письмового опитування співвласників пронумеровуються, прошнуровуються та додаються до відповідного протоколу зборів.

Одночасно з прийняттям рішення про створення ОСББ установчі збори мають затвердити його статут, відтак проект цього документа як правило готується заздалегідь. Статут у двох примірниках підписуватиме голова установчих зборів або будь-яка інша вповноважена зборами особа, підпис на статуті слід завірити нотаріально.

Статут є установчим документом ОСББ й Статут ОСББ має відповідати вимогам, передбаченим законодавством України. Статут об'єднання складається відповідно до типового статуту, який затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної житлової політики й політики у сфері ЖКГ. Треба зазначити, що нині лишається чинним Типовий статут об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, затверджений наказом Державного комітету України з питань ЖКГ у 2003 р. Однак на практиці держреєстратори часто не приймають статути, підготовлені за старим типовим зразком, адже вони входять у протиріччя із новим законодавством про ОСББ. Тому згаданий Типовий статут можна узяти за основу й при цьому внести до нього низку змін із метою приведення у відповідність до чинного законодавства: вилучити всі застарілі положення про членство в ОСББ, його умови, порядок набуття та виключення тощо, скоригувати норми щодо складу майна ОСББ, зокрема, норми щодо складу майна співвласників з урахуванням чинного законодавства, доповнити відповідні розділи стосовно прав й обов'язків співвласників, доопрацювати норми щодо керівних органів ОСББ тощо. Не виключається можливість й більш складного варіанту – розробити новий статут. При цьому до підготовки статуту краще залучити фахівців, оскільки він має враховувати специфіку будинку, його мешканців, бути «життєздатним» і розрахованим на реальне застосування під час вирішення практичних ситуацій.

Закон визначає перелік даних, які обов'язково мають зазначатися в статуті:

– назва та місцезнаходження об'єднання;

– мета створення, завдання та предмет діяльності об'єднання. ОСББ відповідно до закону створюється для забезпечення й захисту прав співвласників і дотримання їхніх обов'язків, належного утримання й використання спільного

майна, забезпечення своєчасного надходження коштів для сплати всіх платежів, передбачених законодавством і статутними документами.

– статутні органи об’єднання, їхні повноваження та порядок формування;

– порядок скликання й проведення загальних зборів;

– періодичність проведення зборів;

– порядок голосування на зборах і прийняття рішень на них;

– перелік питань, для вирішення яких потрібна кваліфікована більшість голосів;

– джерела фінансування, порядок використання майна та коштів об’єднання;

– порядок прийняття кошторису, створення та використання фондів об’єднання, включаючи резервні, а також порядок оплати спільних витрат;

– перелік питань, які можуть вирішуватися зборами представників;

– права й обов’язки співвласників;

– відповідальність за порушення статуту й рішень статутних органів;

– порядок унесення змін до статуту;

– підстави й порядок ліквідації, реорганізації (злиття, поділу) об’єднання та вирішення майнових питань, пов’язаних із цим.

Відсутність хоча б однієї з наведених вище умов у статуті може призвести до відмови в державній реєстрації ОСББ. Проте статут може містити також інші положення, що є істотними для діяльності об’єднання та не суперечать вимогам законодавства.

Треба зазначити, що моментом, із якого ОСББ уважається створеним, є не прийняття рішення установчими зборами про створення ОСББ, а державна реєстрація об’єднання. Тому державна реєстрація юридичної особи є останнім етапом у процедурі створення ОСББ.

Процедура державної реєстрації ОСББ є аналогічною державній реєстрації будь-яких юридичних осіб. Відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [184], для проведення державної реєстрації ОСББ як юридичної особи вповноваженій

установчими зборами особі необхідно подати державному реєстратору примірник оригіналу рішення про створення ОСББ і затвердження його статуту, а також Статут ОСББ. Державному реєстратору для проведення державної реєстрації забороняється вимагати будь-які додаткові документи, у тому числі список співвласників об'єднання. Окрім того, підтверджувати правовстановлюючими документами наявність права власності на квартири та нежитлові приміщення співвласників під час державної реєстрації ОСББ не вимагається. Відповідальність за достовірність відомостей, наведених у поданих документах, покладається на власників житлових (нежитлових) приміщень і заявника.

У зв'язку із вступом в дію нового законодавства з питань ОСББ усунене проблему передання будинку з балансу на баланс під час створення ОСББ, яка тривалий час заважала нормальному початку функціонування ОСББ і зумовлювала велику кількість судових спорів. Наразі ОСББ не має потреби приймати власний будинок на баланс і чекати від колишнього балансоутримувача, коли він зглянеться підписати акт приймання-передачі.

Окрім того, колишній балансоутримувач багатоквартирного будинку чи особа, яка здійснювала управління багатоквартирним будинком до створення об'єднання, після державної реєстрації ОСББ протягом 3 місяців повинна передати ОСББ примірник технічної й іншої передбаченої законодавством документації на будинок, а також документ, на підставі якого багатоквартирний будинок прийнято в експлуатацію, технічний паспорт і плани інженерних мереж. Якщо така документація відсутня, колишній балансоутримувач багатоквартирного будинку чи особа, яка здійснювала управління багатоквартирним будинком до створення об'єднання, протягом півроку з дня державної реєстрації об'єднання відновлює її за власний рахунок.

Інституалізація ОСМД також забезпечується: отриманням довідки Служби статистики України про включення до ЄДРПОУ; реєстрацією у Державній фіскальній службі; отриманням дозволу на виготовлення та виготовлення печатки; реєстрацією у Пенсійному фонді; реєстрацією у Фонді соціального

страхування; відкриттям рахунку у банку; внесенням до реєстру неприбуткових організацій; передачею будинку на баланс ОСББ.

Інституційна модель ОСББ включає до себе сукупність органів та посадових осіб, що діють на виконання цілей та завдань ОСББ. Відповідно до діючого законодавства вона включає до себе:

1. загальні збори співвласників;
2. правління;
3. голову правління;
4. ревізійну комісію.

Окрім цього, в якості факультативних елементів в ОСББ можуть утворюватися лічильна комісія та збори представників, а також обиратися заступники голови правління та ревізійної комісії. Узагальнену інституційну модель ОСББ можна представити наступним чином (рис. 3.3.).

Загальні збори є вищим органом управління ОСББ. Усі важливі рішення щодо «життя» будинку та діяльності ОСББ приймаються на загальних зборах. Загальні збори повинні скликатися не рідше ніж раз на рік. Стаття 10 Закону України «Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку» містить перелік питань, що належать до виключної компетенції загальних зборів. Це означає, що рішення з таких питань може бути прийнятне лише на загальних зборах відповідною більшістю голосів співвласників. Проте, практика свідчить, що за статутами ОСББ повноваження загальних зборів можуть бути розширені. Зокрема, відповідно до Статуту ОСМД «Нагорний» в м. Одесі до компетенції загальних зборів належить:

1) затвердження Статуту Об’єднання, внесення змін до нього;

2) обрання та припинення повноважень статутних органів Об’єднання;

3) обрання та припинення повноважень статутних посадових осіб Об’єднання;

4) обрання представників Об’єднання;

5) визначення відповідно до законодавства України та Статуту Порядку формування статутних органів та обрання посадових осіб Об’єднання;

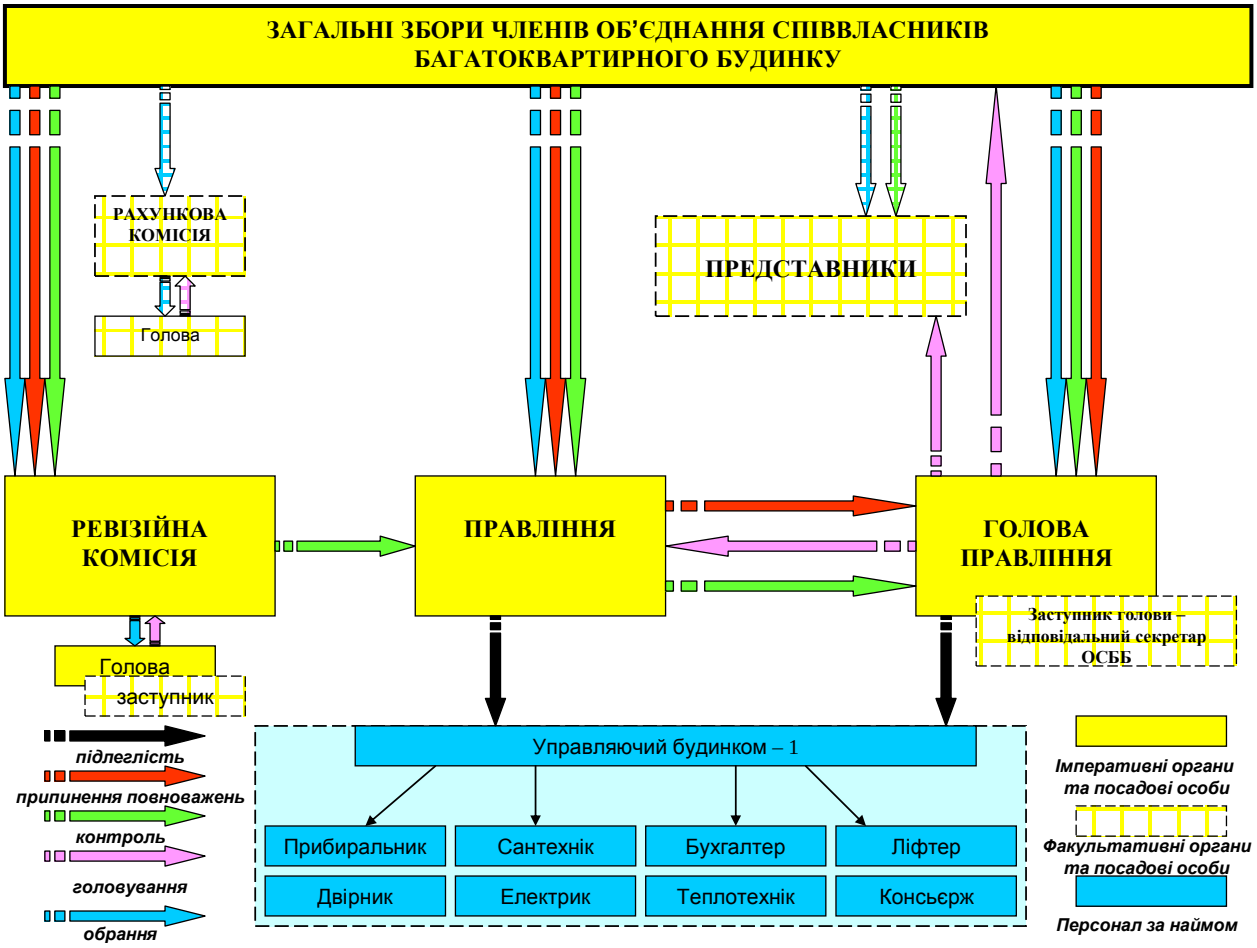


Рис. 3.3

Узагальнена організаційна модель ОСББ

6) питання про використання об'єктів, що перебувають у спільній власності членів Об'єднання;

7) затвердження кошторису, балансу Об'єднання та річного звіту;

8) визначення порядку сплати, переліку та розмірів внесків і платежів співвласників;

9) затвердження переліку послуг, що надається Об'єднанням, а також стандартів цих послуг;

10) прийняття рішень про реконструкцію та капітальний ремонт будинку або про зведення господарських споруд;

11) визначення розміру матеріального або іншого заохочення членів статутних органів Об'єднання;

12) встановлення обмежень на використання об’єктів, які перебувають у спільній власності власників житлових та нежитлових приміщень у житловому комплексі та передачу їх у користування фізичним і юридичним особам;

13) попереднє (до їх укладення) погодження умов договорів, укладених на суму, що перевищує 100 мінімальних розмірів заробітної плати, а також договорів, предметом яких є цінні папери, майнові права або спільне майно співвласників чи їх частина;

14) прийняття рішень про заснування інших юридичних осіб або участь у товариствах;

15) прийняття рішення про форму управління житловим комплексом;

16) обрання та відкликання управителя, затвердження та зміна умов договору з управителем, прийняття рішення про передачу функцій з управління спільним майном багатоквартирного будинку повністю або частково асоціації об’єднань співвласників багатоквартирних будинків у випадку її утворення на території мікрорайону;

17) прийняття рішення про входження до асоціації об’єднань співвласників багатоквартирних будинків у випадку її утворення на території мікрорайону;

18) прийняття рішення про страхування майна, що перебуває у спільній власності власників житлових та нежитлових приміщень у житловому комплексі;

19) прийняття рішення про формування спеціальних фондів Об’єднання, затвердження Положення про них;

20) прийняття рішення про реорганізацію Об’єднання;

21) прийняття рішення про відчуження спільного майна Об’єднання;

22) прийняття та затвердження рішень нормативного характеру щодо функціонування Об’єднання та утримання його майна;

23) прийняття рішень про вступ до неурядових організацій, що мають колективне членство [252].

Голосування власників приміщень у багатоквартирному будинку на загальних зборах можна порівняти з такою формою безпосередньої демократії, як вибори [Див., напр.: 115] та загальні збори громадян [Див., напр.: 79; 103; 148;

160; 267]. Як зазначає Н.А. Липовська, «як форма прямої демократії, загальні збори виступають тоді, коли вони скликаються з метою обговорення та вирішення важливих питань місцевого значення... У цих випадках загальні збори забезпечують колективне прийняття рішень, а їх перевага перед іншими формами прямої демократії (зокрема, місцевим референдумом) полягає в тому, що в їх організаційних рамках об'єднується спільне обговорення проблеми, колективний пошук рішення та його прийняття на основі певного компромісу [103, с. 90]. При цьому слід зазначити, що реалізації демократичного потенціалу загальних зборів мають сприяти процедури проведення загальних зборів ОСББ. Практика судового оскарження рішень загальних зборів ОСМД здебільше свідчить про відсутність або нечіткість зазначеної процедури, що потребує свого виправлення.

Як зазначалося, одним з способів прийняття рішень в ОСББ є опитування співвласників, які можна дорівнювати до референдумів у системі врядування. Як зазначають більшість з вітчизняних дослідників прямої участі громади в управлінні – референдум є однією з пріоритетних форм локальної демократії, що дозволяє жителям брати безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення [21; 27; 51; 131; 145; 159; 227; 237; 245;273].

Так, відповідно до Положення про порядок проведення письмового опитування членів об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Матроська Слобідка» в м. Одеса, письмове опитування – форма безпосереднього волевиявлення членів Об'єднання щодо вирішення питань, що належать до його відання шляхом прямого та відкритого волевиявлення через бюлетені. Рішення опитування має обов'язковий характер та вищу юридичну силу відносно рішень правління, засідання представників Об'єднання, посадових осіб Об'єднання. На опитування можуть виноситися будь-яке питання, що входить до завдань Об'єднання, крім виборів органів та посадових осіб Об'єднання, а також питань про дострокове припинення їх повноважень. Питання на опитування виноситься у формі проекту рішення опитування. На опитування можуть виноситись один або кілька варіантів проектів рішень опитування. Кожне запитання, що виноситься на

опитування, формулюється таким чином, щоб учасник опитування мав можливість однозначно надати на нього відповідь “так” або “ні” [169].

Таким чином, через зборів представників відбувається фактично можливість формування представницького органу ОСББ й сполучати форми безпосередньої демократії у вигляді загальних зборів та опитування з представницькою демократією. Проте слід також погодитися з П.В. Вороною, що «ступінь адаптації певної людської спільноти до представницького врядування залежить від рівня загального розвитку цієї спільноти. Якщо цей рівень не прогресує, то така форма врядування загалом буде занепадати…» [38, с. 339].

У системі ОСББ існує можливість сполучення не лише безпосередньої (прямої) та представницької демократії, але й запроваджений принцип розподілу влад через відокремлення процесу прийняття рішення від його виконання. Зокрема, відповідно до діючого законодавства виконавчим органом ОСББ є правління. Правління займає в інституційній моделі ОСББ таке ж саме місце, як виконавчий комітет у системі місцевого самоврядування [9]. Саме правління здійснює керівництво поточною діяльністю ОСББ. Правління підзвітне та відповідальне перед загальними зборами.

Правління має право приймати рішення з усіх питань діяльності ОСББ за винятком тих, які належать до компетенції загальних зборів. Так, відповідно до Статуту ОСББ «Шота Руставелі» в м. Одеса до компетенції правління Об’єднання належить:

1) підготовка кошторису, балансу та річного звіту Об’єднання;

2) здійснення контролю за своєчасною сплатою співвласниками внесків і платежів та вжиття заходів щодо стягнення заборгованості згідно з чинним законодавством;

3) розпорядження коштами Об’єднання відповідно до затвердженого загальними зборами кошторису;

4) укладання договорів із суб’єктами підприємництва, які виконують роботи, в тому числі будівельні, надають житлово-комунальні та інші послуги, та здійснення контролю за їх виконанням;

5) ведення діловодства, бухгалтерського обліку та звітності про діяльність Об’єднання;

6) скликання та організація проведення загальних зборів та зборів представників;

7) розробка правил та стандартів утримання житлового комплексу, виходячи із діючих нормативно-правових актів;

8) затвердження регламентів надання послуг Об’єднання;

9) внесення на розгляд загальних зборів штатного розкладу Об’єднання;

10) затвердження посадових інструкцій найманих працівників Об’єднання;

11) прийняття рішень про наймання та звільнення працівників Об’єднання;

12) затвердження трудових договорів з найманими працівниками Об’єднання;

13) укладання договорів (угод) на придбання товарів та послуг не передбачених кошторисом на суму, що не перевищує 100 мінімальних заробітних плат;

14) затвердження позовних вимог;

15) призначення письмового опитування співвласників та сприяння діяльності лічильної комісії для його проведення.

16) інші питання поточної діяльності Об’єднання, окрім тих, що є компетенцією загальних зборів [251].

Чисельний склад правління визначається самим ОСББ. Так, у складі правління ОСББ «Шота Руставелі» сім осіб. При цьому до складу правління в обов’язковому порядку мають входити представники кожної секції будинку.

Говорячи про інституційну модель ОСББ неможливо не оминути його головну посадову особу – голову правління. Його статус багато в чому кореспондується з головою громади у системі місцевого самоврядування [258]. Володіючи загальними рисами щодо своїх функцій, посада голови правління увібрала в себе все розмаїття особливостей функціонування ОСББ. Зокрема, відповідно до Типового Статуту ОСББ голова правління має обиратися зі складу правління. Проте деякі статути визначають, що голова правління обирається

черговими загальними зборами. Те ж саме стосується й повноважень голови правління: в одних ОСББ він «сильний», тоді як в інших – «слабкий». Так, відповідно до Статуту ОСББ «Мрія» в м. Одесі голова правління:

– забезпечує виконання рішень загальних зборів, засідання представників Об'єднання та рішень правління;

– головує на засіданні загальних зборів членів Об'єднання, зборах представників, засіданні правління;

– організовує роботу правління;

– видає розпорядження, обов'язкові для виконання всіма найнятими працівниками Об'єднання;

– діє без доручення від імені Об'єднання, відповідно до рішень загальних зборів, зборів представників і правління Об'єднання;

– підписує від імені Об'єднання всі договори, укладені в рамках компетенції Об'єднання або правління;

– підписує разом з бухгалтером статистичну, фінансову та податкову звітність;

– підписує разом з бухгалтером всі платіжно-розрахункові документи;

– підписує від імені Об'єднання позовні заяви до суду;

– за рішенням загальних зборів передає частину своїх повноважень управителю (менеджеру з обслуговування дому), компетенція і повноваження якого визначатимуться договором;

– вирішує інші питання, що не є компетенцією загальних зборів та правління [247].

При цьому в межах даного ОСББ за рішенням загальних зборів голові правління можуть бути делеговані повноваження, що входять до компетенції правління. Таким чином, за зазначеним варіантом тут закладена модель «сильного» голови правління.

Функціонування ОСББ як певної корпорації власників та публічної інституції передбачає потужний контрольний механізм та різні форми

відповідальності. Інститут контролю та відповідальності в ОСББ, як і в системі місцевого самоврядування у цілому має на меті забезпечити:

- ефективність реалізації завдань та функцій ОСББ;
- врахування та захист інтересів співвласників при вирішенні всіх питань функціонування будинку;
- тісний зв'язок власників з органами та посадовими особами ОСББ;
- дотримання законності та ефективності у діяльності органів та посадових осіб ОСББ [29; 176; 234; 241; 259].

Законодавством передбачено, що для здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю правління ОСББ на загальних зборах обирається ревізійна комісія. Склад ревізійної комісії може бути різним. Так, в ОСББ «Разумовський» в м. Одесі ревізійна комісія складається з 5 осіб й обирається строком на 3 роки. Члени ревізійної комісії мають представляти всі секції будинку. За рішенням ревізійної комісії також може бути прийняте рішення про залучення професійного незалежного аудитора, послуги якого сплачуються з коштів Об'єднання. У даному ОСББ ревізійна комісія:

– проводить планові перевірки фінансово-господарської діяльності Об'єднання по закінченню кожного фінансового року;

– здійснює контроль за додержанням Статуту органами та посадовими особами Об'єднання;

– здійснює контроль виконання правлінням Об'єднання рішень загальних зборів;

– здійснює контроль правильності укладання правлінням Об'єднання договорів;

– перевіряє правильність нарахування і своєчасність внесків та платежів співвласниками на утримання дому та прибудинкової території, комунальних послуг, внесків в спеціальні фонди Об'єднання та контролює їх використання;

– контролює своєчасність розгляду заяв і скарг членів Об'єднання та інших мешканців будинку;

– доповідає про результати проведених перевірок загальним зборам членів та на зборах представників Об’єднання;

– складає висновок за річними звітами про результати діяльності Об’єднання;

– виконує інші контрольні повноваження в межах Об’єднання.

Ревізійна комісія в моделі, що характеризується, зобов’язана ініціювати позачергове скликання загальних зборів або зборів представників у разі виникнення загрози інтересам Об’єднання або виявлення зловживань, учинених правлінням та посадовими особами. Ревізійна комісія також має право вимагати будь-які матеріали, бухгалтерські або інші документи та пояснення посадових осіб Об’єднання щодо фінансово-господарської діяльності Об’єднання. Правління зобов’язано надати на запит членів ревізійної комісії документи, що стосуються діяльності Об’єднання та пояснення до них у трьохденний термін з дня отримання запиту. Голова ревізійної комісії обирається загальними зборами [248].

Наслідком контрольної діяльності в системі ОСББ є відповідальність, яка у першу чергу стосується дострокового припинення повноважень органів та посадових ОСББ. Зокрема, у ОСББ «Мрія» в м. Одесі за рішенням не менш шести членів правління з дев’яти повноваження голови правління можуть бути достроково припинені з одночасним скликанням загальних зборів для обрання нового голови правління. Підставами для припинення повноважень голови правління є порушення законодавства України з питань діяльності Об’єднання та Статуту, що встановлено судом або на підставі прийняття рішень, які призвели до суттєвих негативних фінансових та економічних наслідків щодо Об’єднання, що встановлено Ревізійною комісією. Повноваження правління також припиняються достроково у випадку прийняття рішення про недовіру правлінню загальними зборами Об’єднання [247].

Враховуючи, що функціонування ОСББ передбачає постійне з’ясування точки зору співвласників будинку, для встановлення результатів голосування у форматі загальних зборів, підрахунку голосів за процедурою письмового опитування членів Об’єднання та в інших випадках деякі ОСББ в якості робочого органу формують лічильну комісію. Так, відповідно до Статуту ОСББ «Чорномор-4» лічильна комісія

формується у складі не менш п’яти осіб, що представляють всі секції житлового комплексу. У випадку зменшення складу лічильної комісії менше трьох осіб внаслідок складання з себе повноважень або припинення членства в Об’єднанні до її складу за рішенням правління кооптуються відповідні особи, що здійснюють свої функції до формування повного складу лічильної комісії у встановленому порядку [250].

В якості робочих органів ОСББ для проведення узгоджень, редагування документів, вивчення окремих питань за рішенням статутних органів можуть формуватися робочі групи, комісії, ради. Зокрема, у складі ОСББ «Нагорний» діють наступні комісії – Сім’я, Освіта, Спорт, Екологія. Через зазначені комісії до діяльності ОСББ залучаються активні мешканці будинку, які володіють професійними знаннями або виявляють громадську активність у зазначених сферах.

В умовах інституційного розвитку ОСББ все більше значення набувають Асоціації ОСББ, як форма об’єднання зусиль ОСББ для вирішення питань утримання будинків. Місце зазначених структур нагадує статус органів співробітництва територіальних громад у системі місцевого самоврядування [211]. Зокрема в м. Ужгород ОСББ «Сакура 2», «Сакура 8» та «Сакура 3» відповідно прийняли рішення про об’єднання та створення Асоціації “Сакура”, яка буде займатися на спільних засадах мікрорайоном, де утворені ОСББ. Досвід довів значні переваги Асоціації, зокрема:

догляд за зеленими насадженнями та інвентарем дитячих майданчиків в межах Асоціації здійснює один двірник та здійснює однаковий догляд за всіма газонами та інвентарем дитячих майданчиків незалежно від того, біля якого будинку вони розташовані. Це значним чином відрізняється у кращий бік від ситуації, коли кожне ОСББ працює з різними двірниками і доглядає тільки за зеленими насадженнями, що знаходяться на його території. Наслідком цього були непоодинокі ситуації непорозуміння, хто відповідальний за той чи інший газон або дитячу площадку, особливо у внутрішніх двориках, що негативно відображалося на їх догляді;

значна користі від Асоціації спостерігається щодо штату. За умов Асоціації існує одна посада голови Асоціації, яка отримує одну зарплату; одна інженерна

служба; один бухгалтер, що веде спільну бухгалтерію. Це значно відрізняється коли існує кілька голів ОСББ, кожна з яких отримує зарплату; кожне ОСББ працює з різними підрядчиками по прибиранню чи обслуговуванню інженерної мережі, що збільшує витрати на одну й ту саму роботу в декілька разів.

оперативність вирішення питань. Голова Асоціації виконує свої обов'язки як основну роботу, що дозволяє жителям мікрорайону оперативне вирішувати питання, які виникають та вчасно отримувати необхідні їм документи. На відміну від цього, голови окремих ОСББ виконують свою роботу за сумісництвом, що ускладнює швидку реакцію на поточні проблеми;

відстоювання інтересів жителів комплексу в органах місцевої влади. За умов Асоціації існує єдиний офіційний представник, який відстоює інтереси жителів всього мікрорайону на відміну від кількох голів ОСББ, які не завжди однаково представляють мікрорайон [156].

Отже, проведений аналіз свідчить про інституційну розвиненість ОСББ та додатково дозволяє характеризувати зазначену форму обслуговування багатоквартирних житлових будинків як механізм самоорганізації жителів за місцем проживання через інструменти безпосередньої та представницької демократії, що є характерно для інституту публічної влади.

Висновки до розділу 2

1. Житлове та комунальне господарство, належне утримання будинків та прибудинкової території, надання базових послуг з електро-, водо-, теплозабезпечення та водовідведення належить до питань місцевого значення як онтологічної основи функціонування місцевого самоврядування в Україні. Аналіз функцій ОСББ свідчить, що вирішення аналогічних питань віднесене до їх відання. Виходячи із зазначеного ОСББ вирішують частину питань місцевого значення, а від так є «втягнутими» до системи публічної влади через інститут місцевого самоврядування, як його частина.

2. Публічна влада є формою втілення, реалізації та захисту інтересів певної соціальної спільноти. Соціальна структура суспільства є ієрархізованою та у її складі є спільноти загальнонаціонального, регіонального, місцевого, локального рівнів, що передбачає необхідність формування на зазначених рівнях відповідної структури врядування. В межах багатоквартирного будинку формується спільнота співмешканців та співвласників, яка володіє власною соціальною самоідентифікацією, власними спільними інтересами, утворює об'єкти спільної власності, формує різноманітні механізми самоорганізації тощо. За умов розвитку системи публічного управління зазначене з необхідністю викликає формування на рівні багатоквартирного будинку системи владарювання, однією із форм якої можна визначити ОСББ.

3. Механізм функціонування ОСББ ґрунтується на сполученні елементів безпосередньої та представницької демократії і розподілу влад, що є характерним для механізму публічного управління. Загальні збори та опитування мешканців є чинником розвитку прямої демократії в діяльності ОСББ, яка тут є більш посиленою, у порівнянні з більш високими рівнями врядування (місцевим самоврядуванням, державним управлінням). Збори представників є виявом представницької форми демократії на рівні ОСББ. Виконавчий механізм ОСББ уособлений правлінням та головою правління, а контрольний – ревізійною комісією. Спільні інтереси кількох ОСББ можуть вирішуватися через асоціації ОСББ. Інституційна модель ОСББ, механізми та інструменти функціонування зазначеної моделі, дозволяють характеризувати її як публічну.

РОЗДІЛ 3
ФОРМУВАННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОСББ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ІНСТИТУЦІЙНУ СПРОМОЖНІСТЬ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У системі місцевого самоврядування ОСББ має тісний взаємозв'язок і взаємодіє з іншими елементами місцевого самоврядування, у т.ч. з органами самоорганізації населення (ОСН), представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування. У першому розділі нами було визначено, що управлінські взаємозв'язки є важливою частиною механізму місцевого самоврядування. У зв'язку з цим до завдань розділу належить дослідження співвідношення ОСББ та інших елементів місцевого самоврядування, а також розробка методичних засад підвищення ефективності публічного менеджменту на рівні ОСББ.

3.1. Взаємодія ОСББ з органами місцевого самоврядування

Дослідження ОСББ в механізмі місцевого самоврядування неможливо без розгляду питання про їх взаємодію з органами місцевого самоврядування. Взаємодія – це «стан взаємної активності суб'єктів – учасників взаємовідносин у певній сфері суспільного життя, за якого дії, впливи одного учасника зумовлюють відповідну зворотну реакцію іншого (інших). При цьому впливи мають або взаємне спрямування, або спрямовані на один і той самий об'єкт взаємодії, відповідно до спільних інтересів і цілей діяльності, на засадах сприяння або протидії, що відображає дуалістичний характер поняття взаємодії» [229]. Розгляд того чи іншого об'єкту через призму взаємодії є проявом системного методу дослідження, про якій йшла мова у першому розділі. Як зазначає О. Кваша «взаємодія визначає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи, її об'єднання поряд з іншими тілами в систему більшого порядку, властивості всіх тіл, процесів і явищ. Точний вияв факторів, які становлять причину у формі взаємодії зовнішнього з

внутрішнім, дає можливість виокремити причинний зв’язок таким чином, що виявляється трансформація причини і наслідку» [74].

В літературі існує класифікація видів взаємодії за наступними ознаками: сфера, у якій відбувається перетинання інтересів; напрями взаємодії; кількість структур, що беруть участь у взаємодії; ступінь участі; характер взаємозв’язків; об’єкт взаємодії; за видами органів влади; регулярність взаємодії; термін взаємодії [Див., напр.: 136].

Перш за все, взаємодія між органами місцевого самоврядування та ОСББ може класифікуватися за сферами діяльності, де виникають проблеми, оскільки цілі, завдання, напрями та форми організації такого роду взаємодій будуть різними. В залежності від сфери взаємодії ми виділяємо таки види:

– економічний (характеризує спільні дії у сфері економічного розвитку);

– фінансовий (взаємодія здійснюється з приводу утворення та розподілу фінансових ресурсів);

– соціальний (спільна діяльність з підвищення якісних характеристик соціальної сфери);

– інфраструктурний (охоплює питання створення, підтримки та модернізації інфраструктурних об’єктів).

За напрямком виділяються три види взаємодії: субординаційна, координаційна, реординаційна. Субординаційна взаємодія – це зв’язки підпорядкування, необхідність яких має прояв за ієрархічності управління [55]. Враховуючи, що ОСББ та органи місцевого самоврядування не знаходяться в межах однієї системи владарювання, субординаційні відносини поміж ними є послабленими та пов’язується лише з можливістю органів місцевого самоврядування здійснювати певне регулювання діяльності ОСББ. Координаційна взаємодія стосується зв’язків поміж рівноправними суб’єктами та ґрунтується на узгодженості інтересів [274]. Реординаційні структурні зв’язки розглядаються в літературі як різновид зворотних зв’язків, які виражають повноваження нижчих ланок по відношенню до вищих [80]

За кількістю суб’єктів, що беруть участь у взаємодії виділяється двостороння (ОСББ – орган місцевого самоврядування) та багатостороння взаємодія (кілька ОСББ та кілька органів місцевого самоврядування). За ступенем участі суб’єктів визначається активна та пасивна взаємодія. Як свідчить досвід, в основу активної взаємодії покладено принцип активного діалогу ОСББ та органів місцевого за допомогою як традиційних форм взаємодії (нарада, засідання, міжвідомча комісія) та із застосуванням більш прогресивних, заснованих на інформаційно-комунікаційних технологіях (відеоконференція, Інтернет-форум). За пасивної взаємодії ініціатором спільної роботи виступає одна із сторін, а інша залишається пасивним суб’єктом процесу, дозволяючи використовувати свої ресурси, не беручи безпосередньої участі.

За характером зв’язків взаємодію поміж ОСББ та органами місцевого самоврядування можна поділити на формальну та неформальну. Неформальна (тобто неоформлена документально) взаємодія поєднує в собі простоту, низьку вартість та, разом з тим, високу ступінь результативності. Формальна взаємодія представляє собою офіційно оформлену взаємодію ОСББ та органів місцевого самоврядування, у багатьох випадках опосередковану створенням міжвідомчих структур. Пропонується також ще дві досить прості класифікації взаємодії поміж ОСББ та органами місцевого самоврядування за регулярністю її здійснення (регулярне та разове), а також за строками (короткострокове, середньострокове та довгострокове).

З огляду на значний потенціал ОСББ в рішенні питань в ЖКГ, органи місцевого самоврядування повинні бути зацікавлені в налагодженні ефективної взаємодії з ними. Однак існує ряд суб’єктивних чинників, що перешкоджають створенню ОСББ, таких як моральна неготовність більшості жителів багатоквартирних будинків самостійно управляти своєю власністю, відсутність у громадян досвіду самоорганізації, боязливість взяти на себе відповідальність. Тому подолання цих труднощів вимагає великих зусиль як з боку самих жителів, так і органів місцевого самоврядування.

Можна виділити кілька форм взаємодії органів місцевого самоврядування з

ОСББ та їх підтримки. Форми підтримки можна поділити на дві групи: економічні та неекономічні (рис. 4.1).

Економічні форми припускають фінансово-економічне стимулювання створення та діяльності ОСББ. Вони полягають у фінансовій підтримці ОСББ органами місцевого самоврядування, наприклад, при проведенні капітального ремонту багатоквартирних будинків. Проте, якщо попередня редакція Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» передбачала, що перший капітальний ремонт в ОСББ здійснюється попереднім власником (малися на увазі органи місцевого самоврядування), то діючи норми цього вже не передбачають, а проведення капітального ремонту, де утворені ОСББ є вже правом, а не обов'язком органів місцевого самоврядування.



Рис. 3.1

Форми підтримки ОСББ органами місцевого самоврядування

Одним з основних чинників, що стримують ініціативу власників приміщень у багатоквартирному будинку щодо створення ОСББ є покладання тягаря

капітального ремонту на власників приміщення. У той самий час за даними Мінрегіонбуду [213] капітального ремонту вимагає понад 45% багатоквартирних будинків в Україні, ще близько 4% житлового фонду країни знаходиться у ветхому або аварійному стані. При цьому значною мірою проведення капітального ремонту недоцільно, адже його вартість майже дорівнюється з вартістю нового будівництва. Для того щоб накопичити кошти на капітальний ремонт багатоквартирного будинку необхідно не менше 20 років. Але діючим законодавством фактично в односторонньому порядку узаконено факт передачі співвласникам багатоквартирних будинків права власності на спільне майно багатоквартирного будинку без згоди самих співвласників. Таким чином, держава та органи місцевого самоврядування позбулись тягаря утримання житлового фонду, переклавши значні витрати на малозабезпечені верстви населення, що переважно проживають у таких багатоквартирних будинках. Громадяни, які отримали квартири в 50-80 роках XX століття, сьогодні мають вік в 60-90 років. Вони отримують мізерні пенсії, яких не вистачає навіть на їжу, ліки і комунальні послуги, тарифи на які значно зросли. Далеко не всі мешканці мають фінансову можливість оплатити навіть поточні «косметичні» ремонти, не кажучи вже про капітальні. У багатьох регіонах експлуатується житло, вік якого становить понад півстоліття. За матеріалами досліджень аналітичного центру Асоціації міст України сьогодні в державі налічується 25,5 тисяч будинків, побудованих за проектами перших масових серій великопанельних, блочних і цегляних будинків, загальною площею 72 млн. $м^2$, тобто тих, що потребують відновлення шляхом реконструкції і модернізації. Взагалі більша частина житлового фонду України перебуває в незадовільному технічному стані через недостатнє фінансування заходів щодо його утримання; зберігається тенденція передчасного старіння житлового фонду. Неспроможність фінансувати капітальні ремонти більшістю мешканців згодом може призвести до знищення самих будинків. Спочатку в цих будинках знецінятся квартири, потім з квартир почнуть виїжджати більш заможні мешканці, а менш забезпечені залишаться в заручниках, і, наостанок, ці будинки попросту залишаться порожні та покинуті.

Саме тому, на наш погляд, органи місцевого самоврядування не повинні

усуватися від вирішення цієї проблеми і повинні брати участь в капітальному ремонті багатоквартирних будинків, принаймні тих, які були побудовані за кошти місцевих бюджетів. У зв'язку із зазначеним вельми симптоматичним є розробка проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо фінансування капітальних ремонтів багатоквартирних будинків» [181], який розроблено з метою врегулювання на законодавчому рівні питання проведення за рахунок державного та місцевих бюджетів капітальних ремонтів багатоквартирних будинків. Проектом пропонується внести зміни до Житлового кодексу України, Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» та Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» в частині забезпечення здійснення капітальних ремонтів.

Вказаним законопроектом, зокрема передбачено, що передача спільного майна багатоквартирних будинків співвласникам багатоквартирних будинків здійснюється після проведення першого капітального ремонту таких будинків або за згодою більшості співвласників. Замовниками капітального ремонту повинні виступати органи місцевого самоврядування. До переліку робіт, що підлягають виконанню при проведенні першого капітального ремонту, в обов'язковому порядку мають включатися роботи, спрямовані на підвищення рівня енергозабезпечення будинку. Обстеження багатоквартирних будинків, які потребують капітального ремонту та складання проектно-кошторисної документації на його проведення, повинні здійснюватися проектними організаціями за замовленням співвласників будинку.

Проте, на жаль даний законопроект не вирішує у першу чергу фінансові аспекти проведення капітального ремонту у будинках, де утворені ОСББ. Відповідні норми є досить розмитими. Зокрема передбачено, що фінансування затрат на проведення першого капітального ремонту перед передачею спільного майна багатоквартирних будинків співвласникам багатоквартирних будинків відповідно до Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» має здійснюватися на умовах співфінансування за рахунок Державного бюджету України, відповідних місцевих бюджетів та міжнародної технічної

допомоги, в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

На наш погляд, шляхом вирішення зазначеної проблеми можуть стати спеціальні фонди капітального ремонту у складі місцевих бюджетів, я яких ОСББ за певних умов можуть отримати додаткові фінансові ресурси на проведення капітального ремонту. Зрозуміло, що однією з головних умов надання фінансової підтримки ОСББ з боку зазначених фондів має бути наявність муніципальної адресної програми з проведення капітального ремонту багатоквартирних будинків. Зазначена адресна програма з проведення капітального ремонту багатоквартирних будинків повинна містити, зокрема, перелік багатоквартирних будинків, що підлягають капітальному ремонту, яким планується надання фінансової підтримки за рахунок коштів фонду. Для цього органи місцевого самоврядування повинні прийняти рішення про включення в муніципальну адресну програму багатоквартирних будинків при наявності рішень загальних зборів ОСББ. Слід передбачити, що зазначений фонд може надавати фінансову підтримку при частковому фінансуванні проведення капітального ремонту багатоквартирних будинків за рахунок коштів з боку інших бюджетів (у т.ч. державного, обласного, районного), а також коштів самого ОСББ.

Наступною формою фінансової підтримки ОСББ є проведення органами місцевого самоврядування конкурсів з благоустрою прибудинкових територій, поліпшення стану спільного майна, умов життя в багатоквартирних будинках. Досвід багатьох міст України свідчить, що у Положенні про конкурс визначаються критерії оцінювання, умови подачі заявки на участь у конкурсі, інформація про те, хто може стати учасниками конкурсу, призовий (преміальний) фонд конкурсу. В основному проводяться конкурси на звання «Краще подвір'я», «Кращий будинок», «Краща прибудинкова територія». Метою подібних конкурсів є підвищення зовнішнього благоустрою прибудинкових територій; привернення уваги жителів до проблем утримання дворових територій; розширення самодіяльності жителів, надання допомоги органам охорони громадського порядку; надання допомоги і прояв турботи про ветеранів і самотніх пенсіонерів, дітей з малозабезпечених сімей; організація дозвілля жителів. Переможці конкурсу нагороджуються грошовими

преміями, призами. Подібні конкурси регулярно проводяться в Києві (по районам), Одесі, Харкові, Львові і в багатьох інших містах України.

Завдяки самоорганізації жителів у будинках, де утворені ОСББ стали помітно змінюватися двори, дитячі, ігрові та спортивні майданчики, впорядковуватися внутрішньоквартальні території, оформлюватися квіткові клумби. Кожен житель отримав можливість через ОСББ брати найактивнішу участь у вирішенні багатьох питань місцевого значення. Громадяни, які отримали можливість брати участь у вирішенні завдань місцевого самоврядування, краще починають розуміти складність проблем, з якими стикаються в своїй діяльності органи місцевого самоврядування; участь населення створює гарні умови для підвищення рівня громадянської правосвідомості і правової культури суспільства.

Однією з економічних форм стимулювання створення та діяльності ОСББ можна також вважати надання органами місцевого самоврядування податкових пільг для ОСББ. Відповідно до Податкового Кодексу України [161] місцеві податки – обов'язкові постійні платежі, які установлюються органом місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та зараховуються до її місцевого бюджету; місцеві збори – обов'язкові платежі, які встановлюються органом місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці з метою компенсації вартості послуг, що надаються платнику місцевого збору органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, уповноваженими на виконання таких функцій органами місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, та зараховується до її місцевого бюджету.

Відповідно до Податкового кодексу до місцевих податків належать: податок на майно (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортний податок; плата за землю) та єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.

Органам місцевого самоврядування можна рекомендувати звільняти ОСББ від частини місцевих податків з урахуванням того, що всі вивільнені кошти будуть витрачені в кінцевому підсумку на утримання житлового фонду. Зокрема, органи

місцевого самоврядування можуть приймати рішення, що передбачають звільнення ОСББ від сплати земельного податку щодо земельних ділянок, які відведені ним у постійне користування та використовуються для досягнення статутних цілей. Це може сприяти створенню сприятливих умов для організації ОСББ.

Такий позитивний досвід вже накопичений в регіонах України. Так, в м. Тернопіль землі прибудинкових територій здебільше знаходилися в оренді ОСББ. До 2014 р. розрахунок суми орендної плати були досить незначними (близько 100 грн. на місяць) внаслідок того, що нормативно-грошову оцінку землі множили на 1% ставки земельного податку, ділили на 12 місяців і множили на коефіцієнт 0,09. Згідно зі змінами Податкового кодексу у 2014 р. розмір орендної плати не може бути меншим за 3% від нормативно грошової оцінки, що призвело до збільшення орендної плати у 33 рази. Проте виходячи з норм діючого законодавства про можливість надання пільг щодо плати за землю Тернопільська міська рада надала 100% пільгу щодо плати за землю всім ОСББ і закликала керівників ОСББ якомога швидше звернутися до міськради із заявою про безоплатну передачу землі у власність ОСББ [267].

Важливим моментом в підтримці ОСББ є надання дотацій, компенсацій та субсидій органами місцевого самоврядування. Домовласники і наймачі житла в ОСББ забезпечуються соціальним захистом в рамках чинного законодавства і рішень органів місцевого самоврядування. Серед заходів соціального захисту – передача ОСББ встановлених муніципальних дотацій на фінансування витрат на експлуатацію, поточний ремонт, на окремі види комунальних послуг, компенсацій за надання пільг з оплати житлово-комунальних послуг окремим категоріям громадян, а також надання компенсацій (субсидій) на оплату житла та комунальних послуг окремим категоріям громадян. Це означає, що в разі створення ОСББ та передачі будинку в його управління, встановлені законами та іншими нормативними актами дотації, субсидії і пільги повинні надаватися ОСББ. Проте органи місцевого самоврядування досить часто не виконують свої зобов’язання з фінансування пільг, житлових субсидій та дотацій, створюють адміністративні бар’єри, що є найбільш часто згадуваною проблемою, яка ускладнює діяльність ОСББ.

До другої групи форм підтримки ОСББ належать неекономічні, у т.ч. надання організаційної, методичної, консультаційної допомоги ОСББ з боку органів місцевого самоврядування, навчання кадрів ОСББ та інші неекономічні форми.

Організаційна допомога може бути виражена у створенні спеціального підрозділу, у складі виконавчих органів місцевого самоврядування уповноваженого вести роботу з ОСББ. Даний підрозділ може розробляти нормативні документи для ОСББ, визначати принципи підтримки ОСББ і їхньої взаємодії з органами місцевого самоврядування, здійснювати навчання і консультування керівників та членів правлінь ОСББ. Так, у складі виконавчих органів Вінницької міської ради утворений відділ по розвитку ОСББ метою діяльності якого є забезпечення реалізації державної політики щодо впровадження та комплексного розвитку такої форми самоорганізації громадян, як ОСББ, сприяння створенню ОСББ у місті Вінниця. Задля досягнення мети своєї діяльності відділ вирішує наступні завдання:

підвищення рівня самоорганізації населення багатоквартирних житлових будинків та забезпечення розвитку ОСББ;

підвищення рівня обізнаності населення щодо створення та засад діяльності ОСББ;

заохочення мешканців до створення ОСББ;

формування місцевих програм щодо створення та розвитку ОСББ;

забезпечення сприяння ініціативним групам власників квартир та нежитлових приміщень у вирішенні питань, пов’язаних із створенням ОСББ;

забезпечення взаємодії Вінницької міської ради з ОСББ, ініціативними групами по створенню ОСББ, участь у роботі установчих зборів по створенню ОСББ шляхом забезпечення належного представника від Вінницької міської ради;

підготовка проектів розпорядчих актів міської ради, її виконавчих органів і міського голови, в т.ч. нормативного характеру з питань діяльності ОСББ [35].

Однією з найпоширеніших причин, що стримують створення та ефективну діяльність ОСББ, є брак як теоретичних знань, так і практичного досвіду у жителів з організації ОСББ. У зв’язку з цим органи місцевого самоврядування можуть й повинні надавати методичну допомогу ОСББ. Вона полягає в підготовці, виданні та

поширенні методичних посібників і матеріалів, медіапродукції, які інформують громадян про створення і діяльності ОСББ, кращі практики тощо. У співпраці з громадськими організаціями при виконавчих органах місцевого самоврядування можуть бути створені методичні та ресурсні центри, які надаватимуть адресну допомогу населенню щодо захисту його прав у сфері ЖКГ та землекористування, створювати умови для організації ОСББ та інших форм громадських об'єднань громадян для вирішення соціальних проблем за місцем проживання. Подібні центри можуть виступити в якості «переговорного майданчику» між громадянами та органами місцевого самоврядування для вироблення єдиних рішень в реформуванні ЖКГ на основі розумних компромісів.

Досить великий досвід у цьому напряму накопичив «Ресурсний Центр для ОСББ» в м. Львів заснований у 2007 р., метою діяльності якого є сприяння самоорганізації населення для проведення реформи ЖКГ на місцевому рівні, шляхом надання консультативних, інформаційних, методичних та інших видів допомоги для ОСББ. До основних завдань та напрямків діяльності зазначеного центру належить:

- надання допомоги ініціативним групам мешканців у створенні та реєстрації ОСББ;
- виїзд на місце проведення зборів мешканцям під час обговорення питання створення ОСББ, надання консультацій безпосередньо у дворі будинку мешканцям;
- надання допомоги та інформаційної підтримки ОСББ щодо питань та проблем, що виникають під час їх діяльності;
- правовий захист інтересів ОСББ;
- розробка стратегії розвитку та функціонування ОСББ;
- розробка інноваційних проектів у сфері житлово-комунальних послуг;
- проведення навчання для ініціативних груп, діючих ОСББ, представників органів державної та місцевої влади, громадських організацій.

Протягом діяльності Центру були реалізовані велика кількість проектів, зокрема проект «Обмін кращими практиками у вирішенні самих актуальних проблем у діяльності ОСББ між Заходом та Сходом України». Проект передбачав обмін досвідом між Західними та Східними областями України щодо кращих

практик у діяльності ОСББ. Під час реалізації проекту буде проведено навчання у формі круглих столів щодо кращих практик вирішення самих актуальних практичних аспектів діяльності ОСББ між Львівською, Івано-Франківською, Закарпатською, Тернопільською та Луганською, Харківською та Донецькими областями, укладено та поширено аналітичний посібник «Кращі практики функціонування ОСББ Західної та Східної України».

Окремо треба зупинитися на такій формі взаємовідносин поміж ОСББ та органами місцевого самоврядування як делегування повноважень. Через делеговані повноваження та у зв'язку із наданням адміністративних послуг населенню ОСББ фактично втягуються до системи врядування.

В Законі України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» закріплено, що органи місцевого самоврядування в порядку, визначеному законом, можуть делегувати об'єднанню, яке управляє багатоквартирним будинком, повноваження по здійсненню розрахунків щодо передбачених законом пільг та субсидій окремим категоріям громадян по оплаті житлово-комунальних послуг, спожитої електроенергії. Делеговані повноваження здійснюються в обсязі, необхідному для повного і своєчасного відшкодування витрат співвласників жилих приміщень, наймачів і орендарів жилих приміщень, шляхом:

передачі об'єднанню встановлених державних дотацій на фінансування витрат на експлуатацію, поточний і капітальний ремонти житлового фонду, субсидій на житлово-комунальні послуги, компенсаційних коштів за надані пільги по оплаті житлово-комунальних послуг окремим категоріям громадян;

надання компенсації (субсидії) на оплату житла і комунальних послуг окремим категоріям громадян з числа власників квартир та/або нежитлових приміщень, наймачів і орендарів відповідно до законодавства.

У разі несвоєчасного перерахування на відповідні рахунки коштів за встановлені законодавством дотації, компенсації (субсидії) на оплату житла і комунальних послуг підприємства, організації, що надають житлово-комунальні послуги, можуть звертатися з позовом до суду про безспірне стягнення коштів з платників, які мають сплачувати зазначені дотації, компенсації (субсидії).

Як відомо із загальної теорії управління, розрізняють кілька форм надання повноважень. Серед них:

встановлення – такий спосіб регулювання, коли через законодавчу або статутну норму визначається компетенція тих чи інших суб'єктів;

передача – форма регулювання повноважень, коли будь-яке повноваження того чи іншого суб'єкту виключається з його компетенції і включається до виключної компетенції іншого суб'єкту;

делегування – надання тим чи іншим суб'єктом права на вирішення питань іншому суб'єкту на один раз, на деякий час або на невизначений строк.

Отже, делегування має суттєві відмінності від передачі повноважень. В останньому випадку відповідне повноваження повністю вилучається з компетенції одного суб'єкту та включається до компетенції іншого. У свою чергу, делегування – це надання права вирішувати те чи інше питання іншому суб'єкту без суттєвого втручання в його вирішення, але із залишенням у суб'єкта делегування також відповідальності за їх виконання. «Делегування означає, як правило, надання повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих повноважень; він повинен фінансувати із власних коштів їх здійснення або передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти» [254, с. 232].

Г. В. Бублик визначає обов'язкові ознаки делегованих повноважень, серед яких: а) делегування повноважень має базуватися на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування; б) делегування повноважень повинно супроводжуватися укладенням адміністративного договору; в) делегування повноважень має обов'язково супроводжуватися передачею фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації делегованим суб'єктом делегованих повноважень; г) переделегування (субделегування) повноважень не допускається, бо це суперечить цілям і намірам органу, що делегує повноваження; д) делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за належне виконання делегованих повноважень [24, с. 29].

Таким чином, в процесі делегування повноважень, делегуючий суб'єкт наділяє власними повноваженнями делегованого суб'єкта. При цьому делегуючий суб'єкт формально не втрачає зазначені повноваження, вони залишаються в його компетенції, він лише надає право їх реалізації делегованому суб'єкту на певний час і на певній території. У делегованого ж суб'єкта внаслідок отримання делегованих повноважень розширюється перелік повноважень, але він є підконтрольним в частині виконання делегованих повноважень делегуючому суб'єкту.

Вважається, що делегування повноважень, як один із способів встановлення компетенції, є важливою складовою частиною будь-якого менеджменту та децентралізації влади [61], що має велике значення для всіх процесів побудови демократичного суспільства та держави і, зокрема, для підвищення ефективності надання адміністративних послуг громадянам.

З усього спектру можливих повноважень, Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» закріплює можливість делегування ОСББ повноважень лише зі здійснення розрахунків щодо передбачених законом пільг та субсидій окремим категоріям громадян по оплаті житлово-комунальних послуг, спожитої електроенергії. Зазначене пов'язане, у першу чергу, з великим обсягом операцій щодо розрахунків пільг та субсидій. Так, відповідно до Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива [168] розрахунки щодо визначення розміру субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг включають такі операції:

1) визначається середньомісячний сукупний доход та обов'язкова частка плати за житлово-комунальні послуги у цьому доході;

2) визначається загальний місячний розмір плати за житлово-комунальні послуги у межах соціальної норми житла та соціальних нормативів користування житлово-комунальними послугами у конкретному населеному пункті;

3) визначається розмір субсидії як різниця між вартістю плати за житлово-комунальні послуги у межах соціальної норми житла та соціальних нормативів користування житлово-комунальними послугами і обсягом визначеного платежу.

Зрозуміло, що в умовах браку часу, великого навантаження на працівників органів місцевого самоврядування з соціального захисту населення, особливо в умовах зростання у кілька разів кількості звернень за субсидіями внаслідок «вибухового» зростання тарифів, зокрема, у 2015-2016 рр., зазначені дії більш оперативно можуть виконати ОСББ.

Звичайно, у процесі розрахунків необхідно взяти до уваги індивідуальні особливості заявників, які більш відомі ОСББ, ніж віддаленим від жителя органам. Зокрема, відповідно до Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, щодо придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива розрахунки мають здійснюватися на підставі акту обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, складання яких органами соціального значення за визначенням буде менш ефективним, чим ОСББ. Положення містить багато норм «в окремих випадках», «виходячи з конкретних обставин, що склалися», «якщо громадяни перебувають у складних життєвих обставинах». На нашу думку, зазначені «виключення» із загальних норм також більш об'єктивно можуть бути визначені ОСББ.

Чимале значення має також необхідність наближення функцій органів місцевого самоврядування до людини, що значно спрощує та мінімізує часові та матеріальні витрати споживача послуг.

На наш погляд, ОСББ можливо делегувати й ряд інших повноважень в межах питань місцевого значення. Серед них – питання контролю за реалізацією місцевих зборів від мешканців ОСББ, надання допомоги власникам квартир в їх обслуговуванні та ремонті; організація благоустрою прибудинкових територій, здійснення контролю за дотриманням визначених правилами паркування транспортних засобів вимог щодо розміщення, обладнання та функціонування майданчиків для паркування; вирішення відповідно до законодавства питань про

подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; вирішення питань про надання ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян тощо.

Однак на заваді реалізації потенціалу інституту делегування повноважень від органів місцевого самоврядування до ОСББ є кілька обставин. Ледве не найголовніша серед них – норма Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», яка зазначає, що повноваження можуть делегуватися в порядку, визначеному законом. На жаль, в Україні на сьогодні відсутній закон про делеговані повноваження, на необхідність прийняття якого неодноразово зверталася увага в літературі [Див., напр.: 86]. Зазначений закон повинен закріпити, перш за все, принципи делегування повноважень, серед яких, на наш погляд, є найбільш значущими:

- законність делегування повноважень (делегування владних повноважень має здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством України);

- соціально-економічна обґрунтованість делегування повноважень (делегування повноважень має здійснюватися в інтересах соціально-економічного розвитку територіальних громад, з урахуванням можливості їхнього здійснення суб'єктом виконання делегованих повноважень);

- субсидіарність та додатковість виконання делегованих повноважень (делегування повноважень повинно здійснюватися з урахуванням того, що суб'єкт виконання делегованих повноважень повинен бути здатним до їх реального здійснення з метою отримання результату, що вимагається, з найменшими затратами та не створювати для нього перешкод щодо реалізації власних повноважень. Делеговані повноваження не можуть створювати перешкоди для вирішення ОСББ власних завдань та функцій);

- фінансово-матеріальна забезпеченість делегування повноважень (суб'єкт делегування належним чином та в необхідному обсязі для виконання делегованих

повноважень гарантує фінансово-матеріальну забезпеченість делегованих повноважень. ОСББ виконують передані їм повноваження в тій мері, у якій ці повноваження забезпечені фінансовими і матеріальними ресурсами. Якщо передача повноважень забезпечена матеріальними і фінансовими ресурсами не повністю, ОСББ вносить подання до суб'єкта делегування про неможливість здійснення переданих повноважень повною мірою і визначає, у якій мірі здійсненні дані повноваження);

- підконтрольність здійснення делегованих повноважень (з метою ефективного виконання делегованих повноважень суб'єктами відносин у сфері делегування повноважень забезпечується прозорий та своєчасний контроль за законністю та доцільністю виконання делегованих повноважень. Проведення контролю за виконанням делегованих повноважень не повинно створювати перешкод для здійснення власних повноважень);

- добровільність виконання делегованих повноважень (жодний із суб'єктів права делегування повноважень не може бути примушений до реалізації власного права на делегування повноважень або на прийняття до виконання делегованих повноважень. Допускається відмова від виконання делегованих повноважень з причин незабезпеченості їх здійснення);

- заборони субделегування (суб'єктам виконання делегованих повноважень забороняється делегування будь-кому владних повноважень, які були їм делеговані);

- доступності до адміністративних та громадських послуг (делеговані повноваження повинні забезпечувати доступність адміністративних та громадських послуг для громадян і ефективність їх надання).

На нашу думку, рішення про делегування повноважень органів місцевого самоврядування всіх або певних ОСББ має прийматися відповідною місцевою радою. Рішення про делегування повноважень повинно бути обґрунтованим, вмотивованим та таким, що може бути здійснено. Суб'єкт права делегування не має права передавати повноваження, якщо не створені умови щодо фінансового і матеріально-технічного забезпечення їх виконання.

Рішення про делегування окремих повноважень органів місцевого самоврядування до ОСББ має містити:

а) визначення мети та обґрунтування доцільності делегування окремих повноважень;

б) перелік окремих повноважень органів місцевого самоврядування в різних галузях діяльності, якими наділяються ОСББ;

в) перелік конкретних ОСББ, які наділяються окремими повноваженнями органів місцевого самоврядування;

г) порядок передачі ОСББ матеріальних і фінансових засобів, необхідних для виконання делегованих повноважень;

д) строк, на який делегуються повноваження;

е) форми контролю за виконанням делегованих повноважень;

ж) відповідальність ОСББ за виконання делегованих їм повноважень;

з) відповідальність органів місцевого самоврядування за створення необхідних умов для виконання ОСББ делегованих повноважень.

Рішенням про делегування повноважень органів місцевого самоврядування повинна бути передбачена необхідність укладання договору про виконання делегованих повноважень між органами місцевого самоврядування, окремі повноваження яких делегуються, та ОСББ, яким ці повноваження делегуються. Договір укладається з метою визначити порядок передачі та використання ОСББ матеріальних і фінансових засобів, необхідних для виконання делегованих повноважень.

Договір про виконання окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються, повинен підписуватися за дорученням ради головою громади та керівником ОСББ, якому ці повноваження делегуються. Договір про делегування й прийняття повноважень повинен передбачати:

1) обґрунтування правомірності та доцільності делегування повноважень;

2) строки його дії;

3) перелік окремих повноважень, що делегуються;

4) порядок матеріально-фінансового забезпечення делегованих повноважень;

5) відповідальність суб’єктів делегування за невиконання договору;

6) умови розірвання договору і повернення делегованих повноважень;

7) порядок та форми контролю за виконанням делегованих повноважень.

Договір про делегування владних повноважень може містити й інші положення, що забезпечують ефективне та дієве виконання делегованих повноважень.

ОСББ мають здійснювати делеговані їм повноваження самостійно з метою, визначеною рішенням ради або договором. ОСББ також мають бути вільні у виборі форм і методів виконання цих повноважень, якщо вони не суперечать законодавству України. Виконання ОСББ окремих повноважень, що надані договором, повинні починатися в строки, передбачені договором, і лише після передачі відповідних матеріальних і фінансових засобів.

Звичайно, ОСББ може відмовитися від виконання делегованих повноважень у випадках, якщо виконання делегованих повноважень є неможливим із причин, що не залежать від суб’єкта, який їх виконує, зокрема, у разі:

1) неналежного, недостатнього або несвоєчасного фінансового та матеріально-технічного забезпечення;

2) створення таких умов реалізації делегованих повноваження, який заважає реалізації власних повноважень;

3) делегуванні повноважень, виконання яких не забезпечено правовими та організаційними засобами здійснення або потребує прийняття неправомірних рішень.

З іншого боку, суб’єкт, що делегував ОСББ відповідні повноваження, повинен мати право за власною ініціативою вилучати зазначені повноваження, якщо при сформованих умовах ці повноваження можуть бути більш ефективно здійснені цим суб’єктом або іншим, а також у випадках:

- неможливості їх належного матеріального та фінансового забезпечення;

- систематичного невиконання або неналежного виконання органами та посадовими особами ОСББ, що підтверджується рішенням суду;

- виконання їх у способи і форми, які суперечать законодавству України, що підтверджується рішенням суду.

На наш погляд, органи місцевого самоврядування повинні сприяти ОСББ у виконанні ними окремих повноважень органів публічної влади шляхом: надання методичної допомоги; узагальнення та поширення досвіду; надання цільової організаційної, матеріальної та фінансової допомоги, організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників ОСББ, на яких покладається виконання делегованих повноважень; надання ОСББ матеріалів і документів, необхідних для виконання повноважень.

Досить важливим питанням в процесі виконання делегованих повноважень є контроль та відповідальність у сфері здійснення делегованих повноважень. Так, з моменту початку виконання делегованих повноважень органи та посадові особи, яким делегуються ці повноваження, мають нести цивільно-правову, кримінальну, адміністративну та дисциплінарну відповідальність. Проте принциповим є те, що органи та посадові особи несуть відповідальність за невиконання або неналежне виконання делегованих їм повноважень лише в тій мірі, в якій вони були забезпечені необхідними матеріальними і фінансовими засобами.

Внаслідок зазначеного суб’єкти, що делегували повноваження, повинні здійснювати ефективний контроль як за законністю, так і за доцільністю дій ОСББ з питань виконання делегованих повноважень. Зокрема, суб’єкт делегування може звернутися із поданням про скасування недостатньо обґрунтованого або неправомірного рішення ОСББ або рішення, яке суперечить законодавству України, а також інших органів місцевого самоврядування, прийнятим в рамках делегованих повноважень. Для проведення контролю можуть створюватися спеціальні контрольні комісії та інші контролюючі органи у складі суб’єкта делегування. Для проведення контролю суб’єкт права делегування повинен мати право на проведення перевірок діяльності виконавця делегованих повноважень, а також на запит й одержання необхідних документів й іншої інформації про здійснення делегованих повноважень. Суб’єкт делегування має право припиняти рішення ОСББ з питань

делегованих повноважень. Припинені акти повинні бути протягом певного терміну скасовані або змінені ОСББ.

Органи місцевого самоврядування беруть активну участь в процедурі створення ОСББ. Так, за заявою ініціаторів – власників приміщень, відповідний виконавчий орган місцевого самоврядування надає інформацію про технічну характеристику будинку, про власників приміщень, про стан розрахунків за житлово-комунальні послуги. Структурний підрозділ органу місцевого самоврядування до функції якого входить розпорядження муніципальним майном, видає наказ про передачу багатоквартирного будинку в управління ОСББ та виключення його з муніципальної власності.

Органи місцевого самоврядування відіграють значну роль і на етапі оформлення земельної ділянки у спільну власність власників приміщень в ОСББ. До повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування належить розгляд заяви про відведення земельної ділянки ОСББ, підготовка документів щодо затвердження проекту меж земельної ділянки, що підлягає передачі. Представницький орган місцевого самоврядування виносить рішення про безкоштовну передачу земельної ділянки у власність ОСББ.

Важливою гарантією забезпечення і захисту прав і законних інтересів ОСББ є здійснення органами місцевого самоврядування контролю щодо виконання житлового законодавства, використанням і збереженням житлового фонду, відповідністю житлових приміщень встановленим санітарним і технічним правилам і нормам. Здійснюючи повноваження контролю в межах зазначеної компетенції, органи місцевого самоврядування тим самим взаємодіють з іншими суб’єктами житлових відносин, в тому числі з ОСББ. Органи місцевого самоврядування покликані забезпечувати такі умови, які дозволяють громадянам максимально використовувати свої права щодо створення та організації ОСББ, в тому числі органи місцевого самоврядування повинні відстежувати і усувати порушення житлового законодавства в галузі прав і законних інтересів ОСББ. Наприклад, важливим елементом регулювання діяльності ЖКГ є контроль за порядком укладення та виконання умов договорів між органами місцевого самоврядування,

виробниками послуг та їх споживачами, а також нагляд за станом житлового фонду і комунальних об’єктів будь-якої форми власності. Ці функції покладаються на органи місцевого самоврядування, які можуть формувати, наприклад муніципальні житлові інспекції. Однак нерідко створені органи житлової інспекції діють формально, реально контроль за порядком укладення та виконання договорів, станом основних фондів майже не відбувається.

На жаль, в законодавстві України не визначені такі форми взаємодії органів місцевого самоврядування з ОСББ, які дозволяли б останнім впливати на рішення органів місцевого самоврядування. Тим часом практична діяльність ОСББ виявила необхідність таких форм взаємодії. Для вирішення подібних проблем пропонується передбачити в законодавстві України наступні форми взаємодії ОСББ з органами місцевого самоврядування:

1) Право внесення ОСББ в органи місцевого самоврядування проектів нормативно-правових актів. У житловому законодавстві України можна передбачити положення про те, що кожен член ОСББ має право внести на розгляд загальних зборів членів ОСББ проект нормативно-правового акту або виступити з пропозицією про розробку проекту нормативно-правового акту. Розгляд та затвердження проекту нормативно-правового акту доцільно віднести до компетенції загальних зборів ОСББ. Голова правління ОСББ на підставі рішення загальних зборів ОСББ повинен отримати право внесення до органів місцевого самоврядування проектів нормативно-правових актів, що підлягають обов’язковому розгляду цими органами і посадовими особами місцевого самоврядування, до компетенції яких віднесено прийняття зазначених актів.

2) Ухвалення органами місцевого самоврядування за погодженням з ОСББ рішень, що стосуються організації і діяльності ОСББ. В межах зазначеної взаємодії голова правління ОСББ може бути присутнім на засіданні місцевої ради та її виконавчого комітету і брати участь в обговоренні та прийнятті рішень щодо встановлення цін і тарифів на послуги і роботи з утримання та ремонту багатоквартирних будинків і житлових приміщень, по встановленню цін і тарифів на комунальні послуги тощо.

У будь-якому випадку взаємодія ОСББ з органами місцевого самоврядування дозволяє їм ефективно вирішувати питання з управління багатоквартирним будинком, виконувати деякі завдання і здійснювати певні функції місцевого самоврядування, що сприяє розвитку місцевого самоврядування в цілому.

Враховуючи різноманітні форми взаємовідносин поміж ОСББ та органами місцевого самоврядування вважаємо за необхідне введення до Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» спеціальної статті «Взаємовідносини ОСББ та органів місцевого самоврядування», яку пропонується викласти у наступній редакції: «Органи місцевого самоврядування надають громадянам організаційну, методичну та консультаційну допомогу у створенні, організації і здійсненні діяльності ОСББ». Також вважаємо, що порядок, умови і способи надання організаційної, методичної та консультаційної допомоги ОСББ доцільно закріпити в статуті територіальної громади.

3.2. ОСББ та органи самоорганізації громадян за місцем проживання

Органи самоорганізації населення (ОСН) є важливою формою участі населення у здійсненні місцевого самоврядування. Як зазначається у літературі [5; 95; 111; 114; 122; 132; 135; 147; 150; 155; 158; 178; 262; 289] вагомість даного інституту обумовлена тим, що ОСН виступають як сполучна ланка між жителями і органами місцевого самоврядування в системі інститутів організації життя в громаді. ОСН сприяють розширенню можливостей самостійного вирішення населенням питань місцевого значення, подолання пасивності населення, вихованню громадянської самосвідомості, зміцненню гарантій реалізації муніципальних прав і свобод громадян.

ОСН є складовою частиною місцевого самоврядування. Уперше визначення ОСН знайшло відображення в Положенні про громадські, селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР, затвердженому Указом Президії ВР УРСР від 17 жовтня 1975 р. (в редакції Указу Президії ВР УРСР від 1 січня 1981 р.) [165]. Відповідно до цього положення зазначені комітети – це

органи громадської самодіяльності населення, головним завданням яких було широке залучення громадян до вирішення питань державного, господарського і соціально-культурного будівництва, віднесених до відання місцевих рад.

Інше визначення ОСН наводиться в Конституції 1996 р.: «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші ОСН і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [87]. В ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [201] закріплене, що система місцевого самоврядування включає органи самоорганізації населення.

Підвищення ролі ОСН в соціально-економічному, суспільному житті країни привело до видання спеціального Закону України «Про органи самоорганізації населення» [205]. Відповідно до цього Закону «органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, міста, або їх частини, для вирішення завдань, передбачених цим законом».

Таким чином, ОСН призначені для вирішення питань місцевого значення, до яких, як зазначалося вище належать також питання ЖКГ, благоустрою тощо. Межі територій, на яких можуть діяти ОСН, встановлюються представницькими органами місцевого самоврядування на підставі пропозицій жителів конкретних територій. Важливо, що серед зазначених територій може бути визначений також окремий будинок.

На практиці ОСН виконують великий обсяг робіт щодо благоустрою територій, ремонту житлового фонду, шляхів, тротуарів, обладнання й утримання дитячих та спортивних майданчиків, охорони правопорядку, надання благодійної допомоги малозабезпеченим верствам населення. ОСН мають також великий потенціал з погляду їх участі у розгляді скарг, заяв і пропозицій громадян; оперативного виявлення громадської думки щодо тих чи інших рішень органів влади й управління; формування мережі комунальних підприємств торгівлі та побуту; створення умов для відпочинку дорослих, підлітків та дітей.

Функціонування ОСН багато в чому тотожне діяльності ОСББ. Як й для ОСББ діяльність ОСН ґрунтується на широкій участі громадян у виробленні, прийнятті й реалізації рішень з питань розвитку конкретних територій; прийнятті та реалізації зазначених рішень; самостійності, що й передбачає можливість створення цих органів, а також визначення і забезпечення фінансово-економічної основи їх діяльності; виборності зазначених органів, їх підконтрольності та підзвітності населенню; відкритому й публічному характері їх діяльності; законності; поєднанні місцевих інтересів з інтересами регіонів і державними інтересами.

Органи місцевого самоврядування забезпечують необхідні умови для здійснення ОСН своїх повноважень, сприяють формуванню основ їх економічної та фінансової діяльності, подають їм методичну і консультативну допомогу. За погодженням з ОСН органи місцевого самоврядування можуть наділяти їх своїми повноваженнями щодо вирішення соціально-економічних і гуманітарних проблем з передачею їм відповідних коштів, а також об’єктів місцевого господарства.

Вибори ОСН відбуваються на загальних зборах (сходах) громадян на строк, визначений актом (положенням) про ці органи. Обраними вважаються громадяни, що отримали більшість голосів порівняно з іншими кандидатами чи більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. У виборах беруть участь громадяни, які наділені виборчим правом і проживають на відповідній території. Компетенція ОСН визначається загальними зборами (сходами) громадян і є такими, що добровільно прийнятими і повноваженнями, делегованими їм органами місцевого самоврядування. Як правило, ОСН добровільно приймають на себе обов’язки, пов’язані зі збереженням та експлуатацією житлового і нежитлового фондів, об’єктів соціальної сфери, сприяння благодійності і милосердю, охорони громадського порядку, захистом прав споживачів товарів та послуг. Вони також проводять соціологічні дослідження, здійснюють контроль за сферою обслуговування населення і діяльністю житлово-комунальних служб. Положенням про ОСН може визначатися сфера їх спільної з органами місцевого самоврядування компетенції.

ОСН не рідше одного разу на рік звітують про свою діяльність на загальних

зборах (сходах) громадян чи конференціях жителів конкретних територій. За ініціативою населення можливе позачергове заслуховування цих звітів, а також звітів окремих членів зазначених органів, їх комісій, груп. Крім того, ОСН можуть подавати інформацію про свою діяльність у засобах масової інформації.

Рішення ОСН не повинні суперечити законодавству. Акти, прийняті у межах їх повноважень є обов'язковими до виконання усіма підприємствами, установами, організаціями, особами, які знаходяться на даних територіях. Водночас ОСН несуть юридичну відповідальність за законність своїх рішень та діяльності. Шкода, заподіяна ними в результаті неправомірних дій (бездіяльності), відшкодовується підприємствам, установам, організаціям, громадянам у повному обсязі.

Фінансову основу ОСН відповідно до закону мають становити не тільки кошти відповідного місцевого бюджету, а й добровільні внески юридичних і фізичних осіб, доходи, отримані від діяльності утворених ними підприємств тощо. Відповідно ст. 17. Закону України «Про органи самоорганізації населення» - матеріальною основою діяльності ОСН є майно, передане йому радою в оперативне управління. ОСН для виконання своїх повноважень можуть користуватися майном згідно з його призначенням. До складу майна можуть входити кошти місцевого бюджету, передані відповідною місцевою радою для здійснення повноважень ОСН, а також земля й інші природні ресурси, що знаходяться на його території, житловий фонд і нежилі приміщення.

В літературі визначаються ряд функцій ОСН, перш за все контрольна, регулююча, надання певних послуг.

Контрольна функція має прояв у виконанні функції спостереження і контролю за наданням жителям комунальних та соціальних послуг. Під комунальними послугами розуміються публічні послуги, які направлені на задоволення загальних побутових потреб громадськості. До найбільш важливих комунальних послуг відносяться: водопостачання і каналізація, енергопостачання, управління відходами і підтримка чистоти і порядку, громадський транспорт, утримання доріг, утримання зелених насаджень. Соціальні послуги, спрямовані на розвиток соціального життя колективів людей за місцем проживання, на задоволення соціальних потреб жителів

(освіта і виховання, охорона здоров'я, розвиток та розповсюдження культури і фізичної культури, соціальний захист, громадська безпека та ін.

Важливою функцією ОСН є регулятивна. Там, де існує різноманіття інтересів, повинен бути орган, що регулює дії інших для блага всіх людей даної території. Таким органом в питаннях комунальних та житлових на окремих територіях цілком може бути ОСН.

Роль постачальника послуг найбільш чітко простежується при наданні комунальних послуг населенню, що проживає у будинках, де утворено ОСББ.

ОСН також виконують роль посередника між органами місцевого самоврядування, органами влади, населенням та бізнесовими структурами.

Роль ОСН як каталізатора громадської активності проявляється в підвищенні різних видів громадської активності населення, активності громадських організацій, підприємців, органів місцевого самоврядування, органів державної влади в напрямку сприяння подальшому розвитку територій. ОСН може забезпечувати чи створювати умови, що сприяють економічному розвитку території. ОСН також може обмежувати певні можливості, пов'язані з розвитком деяких видів підприємницької діяльності.

Проте, ОСН ще потрібно реалізувати свій потенціал у вирішенні питань місцевого значення. Так, у результаті проведеного Асоціацією сприяння самоорганізації населення дослідження щодо ролі ОСН було виявлено, що жителі здебільше не вірять у силу ОСН (менш третини респондентів вважають, що дані комітети здатні брати участь у дозволі найбільш гострих проблем) [128]. Багато в чому це пов'язано з недостатньою інформованістю населення про права та обов'язки органів самоорганізації населення.

З прийняттям Закону України «Про органи самоорганізації населення» в літературі розгорнулася доволі широка полеміка щодо природи ОСН, яка здебільше зводилася до двох питань: яка природа ОСН – владна або громадська та чи потрібен закон, який би регулював ОСН. В результаті, в розумінні природи ОСН склалися два різних підходи.

Таблиця 3.1

Розподіл відповідей на питання: «Які актуальні проблеми мікрорайону можуть вирішувати ОСН?»

Проблеми:	N	%
Теплопостачання	80	28,88
Водопостачання	76	27,44
Вивіз сміття	88	31,77
Стан під'їздів	157	56,68
Стан дахів	55	19,86
Стан внутрішньобудинкових водовідводів	44	15,88
Стан каналізації	46	16,61
Недостатнє озеленення	113	40,79
Відсутність прибудинкових лавок	152	54,87
Відсутність дитячих і молодіжних майданчиків	76	27,44
Відсутність спортивних площадок	55	19,86
Відсутність місць для проведення масових заходів жителів мікрорайону	31	11,19
Недостатнє освітлення дворів і вулиць	78	28,16
Розбиті внутрішні дороги	64	23,10
Охорона суспільного порядку	78	28,16
Виховання дітей і підлітків	85	30,69
Роз'єднаність жителів	85	30,69

Перший підхід заснований на розумінні ОСН як інституту, в основі якого лежать громадські засади. За таких умов ОСН вступають у партнерські взаємини з органами місцевого самоврядування. Прихильники даного підходу відносять ОСН до громадських об'єднань. Так, А. Лукашенко ототожнює ОСН з громадським об'єднаннями, що означає необхідність регулювання статусу ОСН тими ж нормами права, що і правовий статус громадських об'єднань, але в організаційно-правовій формі «ОСН» і про визнання цієї організаційно-правової форми в чинному законі «Про громадські об'єднання» [110]. В. Бондаренко визначає ОСН як найважливіший інститут громадянського суспільства, самодіяльні та самоврядні асоціації його членів, що добровільно створюються для реалізації різноманітних особистих інтересів суб'єктів цих організацій через їх загальну залежність і взаємозв'язок для вирішення громадських інтересів [23]. Прихильники громадської природи ОСН визначають ОСН як механізм (систему) реалізації двох конституційних прав

громадян: право на проведення зборів за місцем проживання і право на об’єднання.

Другий підхід полягає у визнанні муніципальної природи ОСН. В рамках даного підходу ОСН розглядаються як інструмент проведення в життя рішень органів місцевого самоврядування і залежать від останніх. Прихильники даного підходу відносять ОСН до організаційної формі місцевого самоврядування.

Так, В. Бульба вважає, що ОСН є органом місцевого самоврядування, який діє на частини території громади [26]. В. Вишневський вважає, що ОСН, не можуть бути громадськими об’єднаннями, тому що в цьому випадку вони не можуть брати участь у вирішенні питань місцевого значення. ОСН на практиці мають стати тим ефективним механізмом, підкреслює В. Вишневський, через який населення буде здійснювати своє конституційне право на місцеве самоврядування [34].

Існує також третій підхід, згідно з яким природа ОСН не є ні абсолютно громадською, ні владною. Як доводить у своїх численних дослідженнях Н. Мішина ОСН не можуть бути віднесені до об’єднань громадян, адже в цьому випадку на них поширювалися б норми законодавства про громадські об’єднання, і їх організація та діяльність не могли б регулюватися законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення». Не може бути визнаний цей інститут і владним, в тому числі і як одна з форм організації місцевого самоврядування, адже Конституцією України він в цій якості не названий. ОСН на її погляд – це форма участі населення у здійсненні місцевого самоврядування, що заснована на самоорганізації громадян за місцем їх проживання. Предметом своєї діяльності ОСН мають питання місцевого значення, але при цьому, не будучи формою публічної влади, не приймають загальнообов’язкові рішення, а вносять лише ініціативи в окремих питаннях місцевого значення, спрямовані на вирішення конкретних завдань в межах території діяльності ОСН [123].

О. Остапенко відзначає, що ОСН мають подвійну природу як інституту місцевого самоврядування, що поєднує в собі елементи муніципального (публічного) управління і громадського (цивільного) самоврядування громадян. Тому діяльність ОСН регулюється цілим комплексом норм різних галузей права: конституційного, адміністративного, муніципального, фінансового, цивільного та ін.

[149]. На думку В. Ткаченка [263] ОСН займають свого роду проміжний стан поміж формами безпосередньої і представницької демократії на місцевому рівні.

О. Орловський визначає ОСН як ініціативну участь населення у здійсненні місцевого самоврядування. Це специфічна форма суспільної діяльності, метою якої є сприяння здійсненню місцевого самоврядування – однієї з форм публічної влади, передбачених Конституцією України. Автор стверджує, що ОСН не можна розглядати як владу так би мовити «в чистому вигляді». ОСН можуть володіти владними повноваженнями, тобто правами приймати загальнообов'язкові рішення з деяких питань. Але ці повноваження принципово відрізняються від повноважень інших органів місцевого самоврядування. Їх повноваження визначені законами та належать органам місцевого самоврядування в силу самого факту їх існування. Повноваження ж ОСН є делегованими. Ці повноваження можуть передаватися ОСН від органів місцевого самоврядування [147].

На наш погляд, третій підхід найбільш повно і точно відображає природу ОСН. Будучи елементом громадянського суспільства і частиною системи місцевого самоврядування, ОСН представляють собою систему, яка поєднує в собі форми безпосередньої демократії (збори та конференції громадян) і форми представницької демократії. Не випадково, багато авторів в організаційному механізмі здійснення місцевого самоврядування виокремлюють ОСН в окрему групу [65].

Таким чином, орган самоорганізації населення можна вважати:

- постійно діючим органом;
- представницьким органом;
- органом, що обирається частиною територіальної громади;
- органом, вибори до якого здійснюються загальними зборами громадян, або їх представниками;
- для створення цього органу потрібні дозвіл влади і ініціатива жителів певної території;
- ОСН можуть бути наділені місцевою радою частиною її власної компетенції, фінансів, майна;

– ОСН входять до системи місцевого самоврядування в Україні та утворюються за територіальним принципом.

Як зазначалося, що історія становлення та розвитку ОСН почалася з діяльності органів громадської самодіяльності задовго до прийняття Конституції України, коли ОСН були суто громадськими об’єднаннями. В даний час ОСН віднесені до системи місцевого самоврядування, але при цьому ОСН не втратили своєї громадської природи. Діяльність громадян в ОСН багато в чому є першочерговою у вирішенні питань місцевого значення.

Одним з найбільш важливих напрямків діяльності ОСН є сфера ЖКГ, яка раніше здійснювалося громадськими об’єднаннями. Це були будинкові ради та комітети. Через певний час, розширюючи свої функції і вирішуючи не лише житлові проблеми, дані будинкові ради та комітети перетворювалися в нині діючі ОСН. В теперішній час багато-які функції колишніх будинкових рад і квартальних комітетів виконують ОСББ. Ще раз відзначимо, що ОСББ визнається некомерційна організація, об’єднання власників приміщень для спільного управління комплексом нерухомого майна, забезпечення експлуатації цього комплексу, володіння, користування і в установлених законодавством межах розпорядження спільним майном в багатоквартирному будинку.

Таким чином, ОСББ є «новою» структурою управління комплексом нерухомого майна в багатоквартирному будинку, яка прийшла на зміну «старим» елементам – будинковим радам та комітетам.

У зв’язку із зазначеним ОСББ має спільні риси з ОСН. Самоорганізація громадян у вигляді ОСН здійснюється за місцем їх проживання на частині території громади. Аналогічно ОСН, самоорганізація громадян у формі ОСББ здійснюється за місцем проживання громадян в межах багатоквартирного будинку або групи багатоквартирних будинків. Метою організації ОСН є самостійне і під свою відповідальність здійснення власних ініціатив з питань місцевого значення. ОСББ також самостійно і під свою відповідальність вирішують питання з управління комплексом нерухомого майна в багатоквартирному будинку, які належать до основних питань місцевого значення.

При цьому ОСББ, так само як й будинкові ради і комітети, є громадським об'єднанням. З огляду на вищесказане і те, що од самого початку ОСН були громадськими об'єднаннями, а в основі територіальної самоорганізації лежить громадська діяльність, цілком припустимо розглядати ОСББ як проявом інституту ОСН.

Ми розуміємо також, що в даний час відсутнє загальноприйняте розуміння ОСББ як складової частини системи територіальної самоорганізації населення. Питання входження ОСББ до системи територіальної самоорганізації населення є звичайно дискусійним. Так, Н. Пеліванова вважає ОСББ важливою ланкою територіальної самоорганізації населення, проте не конкретизує його місце в структурі територіальної самоорганізації населення [155]. С. Артьомов відносить ОСББ до структурних одиниць територіальної самоорганізації населення [5].

ОСББ в якості елементу системи територіальної самоорганізації населення у цілому не закріплені в діючому законодавстві. Однак ОСББ було введено в систему територіальної самоорганізації населення нормативними актами ряду міст. Це відповідає Закону України «Про місцеве самоврядування», в якому закріплене, що порядок організації і здійснення ОСН може визначатися також статутом територіальної громади.

Включення ОСББ до системи територіальної самоорганізації населення обумовлено також проведенням реформи ЖКГ в Україні. У відповідних документах, що визначають концептуальні напрями реформи ЖКГ [200] вказано на необхідність передачі управління комплексом нерухомого майна в багатоквартирному будинку громадянам, власникам приміщень, які проживають в цьому будинку з наданням їм права вирішувати, хто буде обслуговувати належну їм нерухомість і керувати нею. При цьому одним з основних напрямків реформування ЖКГ було стимулювання створення ОСББ органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Таким чином, реформування ЖКГ сприяло залученню громадян в безпосереднє самостійне управління житловим сектором.

Однак, на наш погляд, було б помилково відносити/ ототожнювати ОСББ з ОСН, оскільки ОСББ функціонує в системі територіальної самоорганізації

населення як самостійний і незалежний інститут здійснення місцевого самоврядування.

Крім того, ОСН відрізняються від ОСББ тим, що мають право вносити в органи місцевого самоврядування проекти правових актів, що підлягають обов'язковому розгляду цими органами і посадовими особами місцевого самоврядування, до компетенції яких віднесено прийняття зазначених актів. ОСББ зазначених функцій не має.

Узагальнення відмінностей поміж ОСББ та ОСН надано у таблиці 3.2

Таблиця 3.2

Порівняння ОСББ та ОСН

ОСН	ОСББ
1. Сфера правового регулювання	
Ч. 6 ст. 140 Конституції України (Розділ XI "Місцеве самоврядування") + Закон України "Про органи самоорганізації населення"	Базовий Закон України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" + цивільне законодавство
2. За сферою діяльності	
Складова системи громадянського суспільства + складова системи місцевого самоврядування (представницький орган)	Господарюючий суб'єкт
3. Юридичний статус	
Можуть створюватися із статусом юридичної особи або шляхом повідомлення про заснування	Може створюватися виключно зі статусом юридичної особи
4. Територія діяльності	
Будинок (декілька будинків), квартал, вулиця, мікрорайон, район чи декілька районів міста (якщо немає районної ради), село, селище (якщо його межі не співпадають з межами діяльності відповідної сільської чи селищної ради)	Будинок, а також два і більше багатоквартирних будинків, об'єднаних спільною прибудинковою територією, елементами благоустрою, обладнанням, інженерною інфраструктурою
5. Особливості територіального статусу	
Можуть створюватися в багатоквартирних будинках (зокрема, у гуртожитках) та в районах індивідуальної забудови	Виключно в багатоквартирних будинках
6. Статутний документ	
Положення	Статут
7. Порядок створення	
Дозвільний (необхідно отримання згоди на створення ОСН від відповідної міської, районної у місті, сільської чи селищної ради на підставі звернення загальних зборів за місцем проживання або конференції їх представників)	Згода органів влади не потрібна (лише перевірка з точки зору законності)
8. Ініціатор скликання загальних (установчих) зборів	
Ініціативна група мешканців	Власник будинку або ініціативна група, яка складається не менш як з трьох власників квартир або нежилих приміщень
9. Коло засновників	
Особи, що мешкають на відповідній території, в т.ч. ті, які не мають права власності на приміщення (наприклад, в гуртожитках)	Власники житлових та нежилих приміщень (в т.ч. юридичні особи, наприклад, органи місцевого самоврядування, комерційні структури тощо)

Продовження табл. 3.2

10. Кількість засновників	
Більше половини жителів, які мешкають на відповідній території, або їх представників	Більше половини власників квартир та нежилих приміщень
11. Порядок ухвалення рішення про створення	
Відкрите голосування	Поіменне голосування, результати якого закріплюються особистим підписом
12. Кількість голосів, необхідна для створення	
Більше половини учасників загальних зборів (конференції)	Більше половини загальної кількості всіх співвласників
13. Порядок виборів керівних органів	
Вибори проводяться на підставі рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування	Визначається загальними зборами
14. Членство	
"Віртуальне" членство (мешканці відповідної території, в рамках якої діє ОСН)	Членом може бути фізична чи юридична особа, яка є власником квартири (квартир) або приміщення (приміщень) у будинку
15. Повноваження	
Мають власні повноваження у сфері ЖКГ, благоустрою, соціальній сфері, охороні правопорядку тощо. Є можливість наділення їх додатковими власними повноваженням органів місцевого самоврядування (делеговані повноваження) із передачею необхідних для їх виконання фінансів та майна	Мають власні повноваження у сфері управлінням будинком (житловим комплексом) та прибудинковою територією. Органи місцевого самоврядування можуть делегувати ОСББ, яке виконує функції управителя, повноваження по здійсненню розрахунків щодо передбачених законом пільг та субсидій окремим категоріям громадян по оплаті житлово-комунальних послуг, спожитої електроенергії
16. Характер взаємодії з органами влади	
Будують свої відносини з органами влади на підставі підконтрольності та обов'язковості виконання їх актів	Як правило, на договірній основі. Колишній власник (наприклад, міська рада), на балансі якого раніше перебував будинок, бере участь в організації та фінансуванні першого після передачі на баланс капітального ремонту будинку
17. Порядок припинення діяльності	
Шляхом саморозпуску в зв'язку з територіальною реорганізацією або припиненням повноважень ОСН відповідною міською радою в зв'язку з невиконанням рішень ради та виконкому	Фізичне знищення або руйнування житлового комплексу, яке унеможливлює його відновлення або ремонт; відчуження житлового комплексу за рішенням суду; придбання однією особою всіх приміщень у житловому комплексі

Відповідно до законодавства України ОСН є юридичними особами і підлягають державній реєстрації в організаційно-правовій формі некомерційної організації. З цього не випливає, що ОСН можуть бути зареєстровані у формі ОСББ. ОСББ може бути частиною системи територіальної самоорганізації населення, проте не бути ОСН. Тобто у даному випадку територіальне самоорганізація населення здійснюється не тільки в двох формах – шляхом проведення зборів (конференцій) громадян і створення ОСН, а й у третій формі – за допомогою створення ОСББ.

Отже, діяльність ОСББ ґрунтується на кількох основних принципах діяльності ОСН. Серед них можна виділити широку участь мешканців у виробленні, прийнятті та реалізації рішень з питань розвитку прибудинкових територій та функціонування будинків; наявність чітких цілей діяльності (експлуатація прибудинкових територій

і самих будинків власниками їх жилих і нежилих приміщень тощо); самостійність, яка, власне, й передбачає створення ОСББ в результаті волевиявлення громадян, а також визначення та забезпечення фінансово-економічної основи їх діяльності; виборність правління, ревізійної комісії, їх підконтрольність і підзвітність членам ОСББ; відкритий та публічний характер їх діяльності (основні рішення приймаються загальними зборами членів ОСББ); законність; наявність статусу юридичної особи (печатки, штампу, зареєстрованого статуту). Саме наявність статусу юридичної особи дозволяє ОСББ вести господарську діяльність, укладати договори з експлуатаційними організаціями, ефективно захищати інтереси своїх членів, тощо. Проте навіть за таких умов ці об'єднання можна вважати лише фактичними органами самоорганізації населення, оскільки спеціального нормативно-правового акта, який закріплював би за об'єднаннями співвласників багатоквартирних будинків статус таких органів немає.

На наш погляд, існує можливість трансформування правового статусу ОСББ як інститутів самоорганізації населення з фактичного у формально-юридичний.

Закріплення ОСББ в якості складової частини самоорганізації населення за місцем проживання викликано практичною необхідністю, пов'язаною із забезпеченням нормального функціонування, вдосконалення та розвитку самоврядування. В умовах сучасного етапу житлово-комунальної реформи, простежується необхідність об'єднання зусиль і можливостей різноманітних структур територіальної самоорганізації населення для забезпечення комфортних умов проживання мешканців відповідної територій. Територіальні межі ОСББ, природно, вже і «накладаються» на територію ОСН, тому точки зіткнення інтересів обох структур знаходяться в сфері ЖКГ та управління багатоквартирними будинками. У даних умовах функціонування ОСББ в системі самоорганізації за місцем проживання дозволить розмежувати функції і уникнути можливих протиріч між ОСББ і ОСН.

У зв'язку з зазначеним вважаємо за необхідне на законодавчому рівні закріпити правове становище ОСББ в системі самоорганізації населення за місцем проживання. На наш погляд, слід визначити ОСББ як форму самоорганізації за місцем проживання. Для цього необхідно внести зміни і доповнення в Закон

України «Про місцеве самоврядування в Україні», виклавши у ньому наступне формулювання: «Самоорганізація населення за місцем проживання здійснюється безпосередньо населенням шляхом проведення зборів та конференцій громадян, створення ОСН, а також може здійснюватися через створення ОСББ». В даному випадку у ОСББ як форми самоорганізації за місцем проживання можуть з'явитися додаткові можливості взаємодіяти з органами місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що розвиток процесів самоорганізації за місцем проживання призводить до появи нових форм та інструментів самоорганізації, які можуть стати частиною інституційної моделі ОСМД, або взаємодіяти з останніми. Це стосується у першу чергу громадських інспекторів у сфері благоустрою та громадських інспекторів у сфері архітектурно-будівельного контролю.

Можливість громадського контролю у сфері благоустрою передбачена статті 41 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [179], на підставі якого розроблено окреме Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів [190], яке пристосовується до місцевих умов локальними нормативними актами.

Зокрема у м. Вознесенськ громадський контроль у сфері благоустрою здійснюють громадські інспектори благоустрою міста Вознесенська [164]. Діяльність зазначених громадських інспекторів організовує та координує Управління ЖКГ та капітального будівництва Вознесенської міської ради. Громадськими інспекторами можуть бути громадяни, що досягли 18 років, мають досвід роботи у сфері благоустрою та пройшли співбесіду в Управлінні ЖКГ та капітального будівництва Вознесенської міської ради. Громадянин, який бажає бути громадським інспектором, подає міському голові письмову заяву довільної форми. До заяви додається подання громадської організації, органу самоорганізації населення, ОСББ, що його рекомендує. В поданні надається інформація про освіту, професійний досвід, уміння і навики громадської роботи, участь в заходах громадського об'єднання з питань благоустрою та забезпечення чистоти і порядку в місті Вознесенську. Заступник міського голови здійснює співбесіду з метою виявлення у претендента знань з основ законодавства з питань благоустрою

населених пунктів та погодження його кандидатури. Після позитивного погодження кандидатури громадського інспектора заступник міського голови доручає Управлінню ЖКГ та капітального будівництва Вознесенської міської ради підготувати проект рішенням виконавчого комітету Вознесенської міської ради про призначення громадського інспектора. за зразком, який затверджується рішення виконавчого комітету. На засіданні виконавчого комітету міської ради після прийняття рішення щодо його призначення міський голова вручає відповідне посвідчення громадському інспектору, що підтверджують їх повноваження та у якому визначається територія, у межах якої він може здійснювати свої повноваження. Посвідчення громадського інспектора видається терміном на один рік з можливістю його щорічного продовження, що здійснюється за результатами оцінки щорічного звіту громадського інспектора про виконану роботу. Після призначення громадський інспектор повинен пройти інструктаж у Управлінні ЖКГ та капітального будівництва Вознесенської міської ради з питань складання протоколів про правопорушення законодавства у сфері благоустрою.

Громадські інспектори у сфері благоустрою м. Вознесенськ мають право:

1) брати участь у проведенні спільно з працівниками Управлінням ЖКГ та капітального будівництва Вознесенської міської ради, комунального підприємства «Санітарна очистка міста», рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та жителями міста Вознесенська законодавства у сфері благоустрою населених пунктів та прилеглих територій;

2) проводити перевірки, складати протоколи про порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів і подавати їх до адміністративної комісії при виконавчому комітеті Вознесенської міської ради для притягнення винних до відповідальності;

3) проводити у випадках, установлених законом, фотографування, звукозапис, відео зйомку як допоміжний засіб для попередження і розкриття порушень законодавства у сфері благоустрою населених пунктів;

Управління ЖКГ та капітального будівництва Вознесенської міської ради повинно надавати практичну і методичну допомогу з питань здійснення

громадського контролю за додержанням законодавства у сфері благоустрою та «Правил благоустрою, санітарного утримання територій, забезпечення чистоти і порядку в місті»; координувати діяльність громадських інспекторів; проводить навчання, ознайомлює з новими законодавчими та нормативними документами, які регулюють здійснення громадського контролю; залучати до участі в перевірках, які збігаються з напрямком діяльності громадського інспектора; узгоджувати план здійснення рейдів і перевірок та направляти громадського інспектора на проведення перевірок.

Ще однією формою самоорганізації за місцем проживання є громадські інспектори державного архітектурно-будівельного контролю та ЖКГ. Відповідно до діючого Положення [192], громадський інспектор призначається керівником Держархбудінспекції України або керівником її відповідного територіального органу. Громадським інспектором може бути громадянин України, що має вищу освіту або стаж роботи у сфері будівництва, містобудування та архітектури та/або стаж роботи у сфері ЖКГ не менше трьох років. Громадським інспектором також може бути представник громадських організацій інвалідів (незалежно від наявності вищевказаного стажу), який спеціалізується на вирішенні питань щодо забезпечення доступності до об’єктів фізичного оточення для інвалідів та інших маломобільних груп населення.

До заяви щодо призначення громадським інспектором претендент має додати рекомендаційний лист (подання) керівника підприємства, установи, організації (громадської організації, ОСББ) щодо призначення на посаду громадським інспектором. Перед призначенням заступник керівника інспекції має здійснити співбесіду з претендентом на посаду з метою виявлення у претендента знання вимог законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері ЖКГ. Перед допуском до виконання повноважень громадський інспектор повинен протягом місяця пройти навчання під керівництвом головного державного інспектора за програмою, що затверджена Держархбудінспекцією України, після чого одержати інструктаж від відповідального головного державного інспектора щодо організації своєї діяльності.

Основним завданням громадського інспектора є участь у здійсненні заходів з державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері ЖКГ. Громадському інспектору під час виконання своїх повноважень надається право:

бути присутнім під час проведення перевірки об’єктів будівництва і підприємств, що виготовляють будівельні матеріали, вироби і конструкції, незалежно від форми власності щодо додержання вимог законодавства з питань будівництва, містобудування та архітектури;

бути присутнім під час проведення перевірки стану дотримання суб’єктами містобудівної діяльності державних будівельних норм, стандартів і правил;

за дорученням посадових осіб інспекції готувати запити до органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій щодо інформації, необхідної для виконання покладених на громадського інспектора повноважень;

ознайомлюватися з документами та матеріалами, що стосуються здійснення посадовими особами інспекції заходів державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері ЖКГ;

надавати посадовим особам інспекції пропозиції щодо необхідності вибіркового розкриття окремих конструктивних елементів будинків і споруд, проведення зйомок і замірів, додаткових лабораторних та інших випробувань будівельних матеріалів, виробів і конструкцій;

бути присутнім під час проведення перевірки відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам державних будівельних норм, стандартів і правил, затвердженим проектним вимогам, рішенням, технічним умовам, своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності у передбачених законодавством випадках паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів та іншої документації;

бути присутнім під час здійснення посадовими особами інспекції заходів державного контролю у сфері ЖКГ стосовно дотриманням вимог законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у цій сфері;

бути присутнім під час проведення перевірки за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури, який за складністю архітектурно-будівельного рішення та (або) інженерного обладнання належить до IV і V категорій складності;

інформувати інспекцію про аварії, що сталися на об'єктах ЖКГ;

брати участь в обговоренні стану та планів проектів розвитку, реформування ЖКГ відповідного населеного пункту та сфери містобудування;

готувати пропозиції органам місцевого самоврядування щодо погодження інтересів територіальних громад та виконавців/виробників у разі виникнення розбіжностей при визначенні потреби територіальної громади в житлово-комунальних послугах, їх кількості, якості та вартості;

надавати пропозиції керівникам і посадовим особам підприємств щодо зупинення проведення робіт до усунення порушень;

ознайомлюватися з копіями документів, необхідних для виконання покладених на громадського інспектора повноважень та одержаних від замовників, проектних та будівельних організацій і підприємств, що виготовляють будівельні матеріали, вироби і конструкції.

Вважаємо, що громадські інспектори можуть стати важливою складовою інституційної моделі ОСББ та забезпечити ефективність їх контрольної діяльності щодо дотримання житлово-комунального та будівельного законодавства жителями багатоквартирного будинку.

3.3. Вдосконалення управління житловим фондом на основі самоорганізації власників через інструменти «доброго врядування»

Як уявляється, нами цілком доведене, що ОСББ є суб'єктом здійснення публічної влади, а функціонування ОСББ цілком входить до науки публічного управління. Зазначене, окрім іншого, передбачає, що на рівні ОСББ мають бути застосовані інструменти публічного адміністрування та публічного менеджменту.

Як зазначається в багатьох дослідженнях [60; 81], публічний сектор комплексно переходить від бюрократичної (традиційної) моделі до концепції

«нового публічного менеджменту». Елементами переходу до моделі публічного менеджменту є:

− управління, яке спрямоване на досягнення результату (фінансування результату, а не процесу);

− управління, яке орієнтоване на споживача (забезпечення потреб споживача, а не бюрократії);

− децентралізоване управління – не ієрархія, а особиста участь і робота в команді;

− конкурентне управління – внесення елементу змагання в процес надання послуг.

Нова система публічного менеджменту є тісно пов'язаною з концепцією «доброго врядування» («Good Governance»). «Біла книга європейського врядування» визначає 5 принципів доброго врядування [294], а саме:

Таблиця 3.3

1. Відкритість	Інституції та процеси прийняття рішень мають бути більш доступними та зрозумілими
2. Участь	Забезпечення широкої участі громадян у процесі прийняття рішень через реалізацію комплексу відповідних заходів
3. Відповідальність	Чіткі повноваження суб’єктів публічної влади в їх діяльності, забезпечення ефективного контролю
4. Ефективність	Задоволення потреб споживачів за допомогою чіткого формулювання завдань та застосування методів оцінки
5. Послідовність	Узгодженість між політикою та практичною діяльністю

Поняття «демократичне врядування», «нове врядування», «досконале врядування», «добре врядування», «належне врядування», «етичне та прозоре врядування», «ефективне врядування» від початку наповнено демократичним змістом. Звідси випливає визначення «good governance» як управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства та регулюється органами публічної влади та недержавними організаціями

(представниками бізнесу, громадськості)», а також має ознаки результативного та ефективного управління.

Відповідно до термінології Програми розвитку ООН [295], можна охарактеризувати основні складові, притаманні «доброму врядуванню»:

1. Участь (Participation). Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою, через легітимізовані посередницькі інституції та представників.

2. Верховенство права (Rule of law). Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно забезпечення прав людини.

3. Прозорість (Transparency). Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений.

4. Відповідальність (Responsiveness). Діяльність органів державної влади має служити інтересам усіх членів суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation). Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу як з місцевих (локальних), так і загальнодержавних питань та процедур.

6. Справедливість (Equity). Добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства.

7. Ефективність та результативність (Effectiveness and Efficiency). Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян.

8. Підзвітність (Accountability). Органи державної влади на усіх рівнях та органи місцевого самоврядування мають бути підзвітні у своїй діяльності громадянам.

Отже, можна погодитися з Х. Кохалик, що концепція «доброго врядування» поступово витісняє популярну раніше концепцію «публічного управління» з її однобічною орієнтацією на ефективність [92]. Вона наповнює концепцію державного управління гуманітарною та соціальною складовою; формує новий підхід до розуміння належного врядування, яке має тепер відповідати не лише вимогам ефективності, але й бути відкритим, доступним, підзвітним і підконтрольним, а отже – чутливим до вимог громадян та їх потреб. Разом з тим, концепція доброго врядування, визначаючи рамки ефективності і результативності,

характеризує процес поєднання влади та обов'язків у суспільстві; визначає публічну політику та рішення щодо суспільного життя; включає взаємовідносини між всіма суб'єктами публічної влади – органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства.

З вищенаведеного також випливає, що «добре врядування» може бути запроваджено лише через ефективні інструменти. На жаль, поняття «інструменти публічного управління» ще не набуло належного висвітлення в науці державного управління. Термінологія ООН використовує термін «інструментарій» («toolkit») як:

1) практичне керівництво для уряду, громадської спільноти та інших зацікавлених сторін і партнерів, яке можна легко адаптувати до специфічних потреб (політичні, адміністративні, технологічні та фінансові реалії у кожній країні або регіоні), а також до пріоритетних сфер, визначених урядом;

2) документ, який підкреслює важливість узгодженого підходу та логічних рамок для здійснення спільних підходів до вирішення актуальних питань відповідних верств населення за допомогою інформаційної політики, консультацій, «мозкових штурмів» і заходів з перехресного розвитку та підвищення партнерства між усіма зацікавленим сторонами (країни-члени, неурядові організації, громадяни, приватний сектор, міжнародна спільнота тощо);

3) чіткий поступовий підхід і процес розбудови та посилення діалогу «громадська спільнота/влада та партнерство» у питаннях найбільш незахищених верств населення на основі інноваційних технік і методів дослідження, аналізу кращих практик тощо» [293].

Погоджуємося з В. Толковановим, що інструмент управління – це сукупність засобів, прийомів, методів політичного, правового, економічного, фінансового та іншого характеру, які втілені у вигляді ініціатив, програм, документів, установ та організацій, а також певних дій, що використовуються у певній галузі чи політиці з метою досягнення конкретної мети та цілей [265, с. 4]. Зазначеним автором визначаються також основні типи (види) інструментів, що використовуються у системі публічного управління (табл. 3.4) [264, с. 61].

Таблиця 3.4

Види інструментів	Зміст інструментів розвитку
Інструменти організаційно-структурного розвитку	Забезпечення розвитку організаційних структур суб'єкту публічної влади
Інструменти розвитку технологій прийняття та реалізації управлінських рішень	Забезпечення розвитку технологій прийняття та реалізації рішень
Інструменти розвитку технологій надання послуг	Забезпечення відбору та стандартизації послуг, доступності та вчасності їх надання
Інструменти розвитку персоналу	Забезпечення добору, ротації, підготовки та перепідготовки посадових осіб
Інструменти фінансової підтримки розвитку	Реалізація кредитно-фінансового механізму забезпечення інновацій, оцінки ризиків, прогнозування та оцінки взаємовідносин із суб'єктами зовнішнього середовища
Інструменти внутрішніх та зовнішніх комунікацій	Забезпечення прозорості та відкритості суб'єкту публічної влади, адаптація його до умов зовнішнього середовища, якісне використання інформаційних ресурсів
Інструменти впровадження інновацій	Забезпечення мотивації до інновацій в системі місцевого самоврядування, оцінка ефективності їх реалізації

Виходячи із зазначеного, розглянемо основні інструменти розвитку ОСББ, що розвиваються в межах парадигми «доброго врядування» та досвід запровадження яких накопичений в ОСББ України.

Серед зазначених інструментів визначимо інструменти залучення жителів дому до управління, що має бути забезпечене, перш за все через процедури виборів органів та посадових осіб ОСББ, прийняття рішень загальними зборами та через опитування.

Як зазначалося у попередньому розділі, в основу формування органів та посадових осіб ОСББ покладений принцип виборності. Відповідно до Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», а також відповідного статутного регулювання через виборні процедури формується правління ОСББ, голова правління, ревізійна комісія, представники ОСББ, а також можуть формуватися та призначатися лічильна комісія, заступника голови правління, відповідальний секретар та інші суб'єкти ОСББ. У будь-якому випадку

вибори органів та посадових осіб ОСББ мають здійснюватися на засадах вільного і рівноправного висування кандидатів; рівності можливостей для всіх кандидатів довести свою позицію щодо роботи в органі або посадовою особою ОСББ, неупередженості до кандидатів тощо. Зрозуміло, що участь членів ОСББ у виборах органів та посадових осіб є добровільною. Вважається, що члени ОСББ, які не взяли участі у загальних зборах (засіданні представників) або письмовому опитуванні, на яких відбувалися вибори складу органів та посадових осіб, беручи участь у загальних зборах (засіданні представників) не взяли участь у голосуванні, підтримують результати волевиявлення тих членів ОСББ, які взяли участь у голосуванні.

Визначаючи загальні принципи виборного процесу на рівні ОСББ законодавство України багато які процедурні питання залишає у віданні регулювання самих ОСББ, що передбачає різноманіття виборів та посадових осіб ОСББ. Так, вибори голови правління можуть відбуватися як через процедуру загальних зборів, так і через процедуру голосування на рівні правління. Різноманітною є також технологічні питання проведення виборів, а також чисельний склад органів.

Однією з таких, що найбільш повно відповідає принципам «доброго врядування» є процедура проведення виборів в ОСМД «Дюківський» в м. Одеса. Відповідно до прийнятого ним положення [167]. Зокрема, відповідно до встановленій на рівні зазначеного ОСББ процедур вибори членів правління, ревізійної та лічильної комісій проводяться за системою рейтингового голосування. Вибори голови правління, голови ревізійної комісії, відповідального секретаря ОСББ проводяться за принципом простої більшості, а у випадку, якщо кількість претендентів перевищує дві особи – за консенсусною системою. Вибори голови лічильної комісій здійснюються членами лічильної комісії зі свого складу на своєму першому засіданні. Вибори заступника голови правління проводяться загальними зборами за кандидатурою, яка запропонована головою правління шляхом відкритого голосування за принципом простої більшості. У випадку, якщо загальні збори двічі не підтримали кандидатури заступника голови правління, що висунута головою правління, заступник голови правління обирається за пропозицією учасників загальних зборів. Вибори заступників голів ревізійної та лічильної комісій здійснюються членами цих органів зі свого складу на своєму першому засіданні.

При цьому встановлено, що заступник голови правління не може володіти власністю в секції, у який мешкає голова правління. Вибори представників проводяться за системою рейтингового голосування по багатомандатних відділах, які збігаються з секціями житлового комплексу.

В ОСББ «Дюківський» чисельний склад правління дорівнюється 7 особам. При цьому, загальний склад правління визначається з урахуванням кількості секцій житлового комплексу. Кожна секція будинку повинні мати не менш одного представника у складі правління. Чисельний склад ревізійної комісії дорівнюється 5 особам та також визначається з урахуванням кількості секцій житлового комплексу. Кожна секція будинку повинна мати не менш одного представника у складі ревізійної комісії. Чисельний склад лічильної комісії складає 5 осіб. Загальний склад представників визначається з урахуванням кількості секцій та дорівнюється 12 особам. Кожна секція повинні мати по 3 члени у загальному складі обраних представників. Член ОСББ може бути членом лише одного виборного органу або займати одну виборну посаду. У випадку обрання члена Об'єднання в кілька органів, обрана особа повинна залишити повноваження лише в одному з органів.

Для організації та проведення виборів органів та посадових осіб у даному ОСББ утворюється лічильна комісія, хоча вона не є обов'язковою за діючим законодавством. Лічильна комісія утворюється загальними зборами членів ОСББ. Якщо пропозиції щодо кандидатур до складу лічильної комісії не надійшли або їх кількість є меншою 3-х осіб функції лічильної комісії покладаються на ревізійну комісію ОСББ, а у випадку виборів членів ревізійної комісії – на правління ОСББ. Лічильна комісія обирається на строк 3 роки.

Для проведення виборів органів та посадових осіб правлінням складається список членів ОСББ за відповідною формою, що також використовується для їх реєстрації та видачі бюлетенів. До списку членів ОСББ вносяться прізвище, ім'я, по батькові, квартира або нежитлове приміщення яким він володіє у житловому комплексі, вага голосу в залежності від площі. Прізвища (назва юридичної особи) членів ОСББ зазначаються посекційне та у алфавітному порядку. Списки членів ОСББ, складені по кожній секції підписує голова правління. Він несе персональну відповідальність за достовірність, повноту списків членів ОСББ, а також за своєчасність передачі їх до лічильній комісії.

Висування (самовисування) кандидатів може починатися після оголошення дати проведення загальних зборів членів ОСББ. Члени ОСББ мають право від дня висування кандидатів вільно і всебічно обговорювати кандидатів, їх ділові й особисті якості, безперешкодно вести агітацію за чи проти того чи іншого кандидата. Агітація за або проти кандидата до часу голосування може вестися у будь-якій формі, у тому числі через зустрічі з членами ОСББ, розміщення матеріалів на сайті ОСББ та на дошках об'яв, виступів на загальних зборах ОСББ та на засіданні представників ОСББ.

У зазначеному випадку досить докладно врегульована процедура голосування. У випадку висування кандидатів до складу органів в кількості, що дорівнюється їх складу, голосування відбувається відкритим голосуванням. У випадку висування на посаду в ОСББ лише однієї особи голосування відбувається відкритим голосуванням. У випадку висування до складу органів в кількості, що перевищує їх склад, голосування відбувається шляхом закритого голосування бюлетенями. У випадку альтернативних виборів на заняття посади в ОСББ голосування відбувається шляхом голосування бюлетенями.

Досить цікавою є процедура підрахунку голосів. Зокрема, у випадку, коли до складу органів внаслідок рейтингового голосування не потрапляє представник окремої секції житлового комплексу, то обраним вважається той представник секції, який отримав найбільшу підтримку з боку учасників голосування. У такому випадку він заміщує останнього з попередньо обраних осіб за кількістю відданих голосів. Обраною посадовою особою ОСББ вважається кандидат, який набрав більшість голосів. У випадку консенсусного принципу голосування учасник голосування надає кожному кандидату певний бал за власними уподобаннями (1 бал – найбільший) в межах кількості кандидатів. Обраною посадовою особою ОСББ вважається кандидат, який одержав найменшу, порівняно з іншими кандидатами, кількість балів учасників голосування.

У зв'язку із змінами до Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків», одним зі способів прийняття рішень в межах ОСББ був легітимізований інструмент опитування жителів. Письмове опитування – форма безпосереднього волевиявлення членів ОСББ щодо вирішення питань, що належать до його відання шляхом прямого та відкритого волевиявлення через бюлетені. Рішення опитування має обов'язковий характер та вищу юридичну силу відносно

рішень правління, засідання представників ОСББ, його посадових осіб. На опитування можуть виноситися будь-яке питання, що входить до завдань ОСББ. За практикою, на опитування можуть виноситись один або кілька варіантів проектів рішень опитування. Кожне запитання, що виноситься на опитування, формулюється таким чином, щоб учасник опитування мав можливість однозначно надати на нього відповідь “так” або “ні”. Проект рішення, що виносяться на опитування, повинні мати чітке формулювання, яке не допускає різних тлумачень.

Проте процедура проведення опитування є доволі різноманітною. Головне, щоб вони відповідали принципам «доброго врядування» з огляду не лише на замученість до процесу жителів ОСББ, але й ефективність. Зокрема в ОСББ «Матроська слобідка» в м. Одесі прийняте Положення про опитування його членів [169]. У даному випадку опитування призначається на вимогу учасників опитування через збори членів ОСББ та на вимогу статутних органів ОСББ.

Доволі цікавим є механізм ініціювання опитування через збори членів ОСББ. Ініціатори проведення зборів членів ОСББ з ініціювання опитування не пізніше ніж за п’ять календарних днів до їх проведення повинні письмово повідомити про час, місце і мету проведення зборів правління ОСББ. Принаймні один член правління ОСББ зобов’язаний бути присутні на зборах з ініціювання опитування. Перед початком зборів ініціатори їх проведення здійснюють реєстрацію учасників цих зборів, складають їх список із зазначенням прізвищ, імен та по батькові, номера житлових та нежитлових приміщень, що є у їх власності в межах житлового комплексу та підписів учасників зборів. На зборах членів ОСББ з ініціювання опитування має бути присутніми не менш 5% членів ОСББ. Член лічильної комісії повідомляє ініціаторам проведення опитування перед початком проведення зборів загальну кількість членів ОСББ з метою встановлення правомочності зборів.

Рішення зборів членів ОСББ з ініціювання проведення опитування приймаються після обговорення учасників опитування, присутніх на цих зборах. За результатами проведених зборів членів ОСББ оформляється протокол. До протоколу зборів членів ОСББ додається затверджений зборами членів ОСББ проект відповідного рішення, який пропонується винести на опитування.

У даному ОСББ рішення про ініціювання письмового опитування також приймається на вимогу правління, ревізійної комісії, не менш 1/3 представників

Об’єднання. До рішення статутних органів ОСББ додається проект відповідного рішення, який пропонується винести на опитування.

На засіданні органу з опитування, яким може бути лічильна комісія, правління, ревізійна комісія призначаються відповідальні особи за проведення опитування. Відповідальні особи за проведення опитування призначаються у кількості не менш 3-х осіб в межах секції, як правило, з числа члена лічильної комісії, представників ОСББ або учасників зборів, на яких було ініційоване опитування.

За згаданим положенням передбачається агітація опитування –здійснення будь-якої діяльності, яка має на меті спонукати учасників опитування висловити своє ставлення до пропозиції щодо проведення опитування та до питання, що винесене на опитування, в тому числі голосувати за або проти схвалення питання, винесеного на опитування. Агітація опитування може проводитися у такій формі:

1) проведення зборів членів ОСББ;

2) проведення дискусій, засідань;

3) оприлюднення повідомлень на сайті ОСББ;

4) розповсюдження листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів;

5) розміщення друкованих агітаційних матеріалів на зовнішніх носіях;

6) публічні заклики, які мають на меті спонукати або спонукають учасників опитування голосувати за або проти схвалення питання, винесеного на опитування.

Агітація дозволяється до та протягом всього періоду опитування.

У разі винесення на опитування одного варіанта проекту рішення опитування у бюлетені для голосування учаснику опитування пропонується відповісти на питання “Чи схвалюєте Ви проект рішення, розміщений в бюлетені для голосування?”. У разі винесення на опитування кількох варіантів проектів рішень опитування всі варіанти проекту рішення опитування викладаються в одному бюлетені та нумеруються. В такому разі у бюлетені для голосування учаснику опитування пропонується відповісти на питання “Який із запропонованих варіантів проекту рішення опитування, розміщених в бюлетені для голосування, Ви схвалюєте?”.

В ОСББ «Матроська Слобідка» опитування проводиться протягом тижня з 8.00 понеділка до 20.00 неділі включно. Протягом проведення опитування

відповідальні за опитування особи передають шляхом поквартирного обходу всім членам ОСББ бюлетень, із зазначенням строку для надання відповіді та відповідальної особи ОСББ в межах секції (паркінгу) із зазначенням її місця проживання, якій необхідно передати бюлетень. Учасник опитування засвідчує результат свого волевиявлення власним підписом на бюлетені.

Результати опитування оформляються рішенням опитування, що засвідчується членами органу з опитування. Рішення опитування є актом ОСББ, обов'язковим до виконання статутними органами та посадовими особами. Внесення змін, доповнень у рішення опитування чи його скасування проводяться лише іншим опитуванням чи рішеннями загальних зборів ОСББ.

Як зазначалося вище, одним з видів інструментів «доброго врядування» є фінансові, спрямовані на реалізацію кредитно-фінансового механізму ОСББ. На наш погляд, фінансові інструменти є ледве не визначальними в процесі легітимізації ОСББ та їх ефективного розвитку. Аналізуючи запровадження даного інструменту на рівні ОСББ України особливу увагу слід приділити не тарифному регулюванню послуг, що надаються ОСББ, а механізмам формування та використання фондів ОСББ, спрямованих на його розвиток. На жаль, даному інструменту ОСББ приділяють недостатню увагу, тем більше що діюче законодавство не є досить чітким у цій частині.

Дослідження великої кількості ОСББ дозволяє зробити висновок, що на їх рівні зазвичай можуть утворюватися:

- Резервний (аварійний) фонд;
- Фонд капітального ремонту;
- Фонд розвитку;
- Благодійний фонд.

Спеціальні фонди створюється за рішенням загальних зборів ОСББ та формуються у складі єдиного рахунку ОСББ.

В основному в ОСББ створюється резервний (аварійний) фонд. Він формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту кошторису ОСББ на відповідний фінансовий рік.

Кошти резервного (аварійного) фонду можуть використовуватися на здійснення:

– заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального характеру;

– заходів, пов’язаних із запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень та прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання у надзвичайну ситуацію техногенного та природного характеру або пом’якшення її можливих наслідків;

– страхування спільного майна мешканців будинку у випадку невистачання цільових внесків на страхування;

– інших непередбачених заходів, які повинні вирішуватися за рахунок ОСББ і не могли бути передбачені під час складання проекту кошторису.

При цьому ряд ОСББ, затверджуючи положення про резервний фонд [170] зазначають, що до непередбачених заходів, визначених у підпункті 2.2. цього Положення, не можуть бути віднесені погашення заборгованості перед постачальниками житлово-комунальних послуг; заходи, що забезпечують виконання інвестиційної програми ОСББ; капітальний ремонт або реконструкція, крім випадків, пов’язаних з ліквідацією надзвичайних ситуацій та проведенням заходів, пов’язаних із запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; надання допомоги мешканцям будинку, крім випадків, коли рішення про надання такої допомоги прийнято загальними зборами ОСББ та пов’язано із подоланням наслідків надзвичайної ситуації.

Джерелами наповнення резервного (аварійного) фонду як правило є:

– щомісячні цільові внески від власників житлових та нежитлових приміщень в будинку. Зокрема в ОСББ «Романівський» вони встановлені у розмірі 0,3 грн. за кв. м.;

– одноразові цільові внески членів ОСББ за рішенням загальних зборів;

– цільове фінансування за рахунок місцевих та державного бюджетів;

– цільові внески юридичних осіб, які надають житлово-комунальні послуги;

– кошти від страхування майна ОСББ;

– добровільні внески юридичних та фізичних осіб.

Рішення про виділення коштів з резервного фонду приймається правлінням тільки в межах призначення. Кошти з резервного (аварійного) фонду виділяються на безповоротній основі або на умовах повернення, про що зазначається у рішенні про виділення коштів з резервного фонду. Рішення про виділення коштів з резервного (аварійного) фонду приймається не пізніше ніж у триденний строк з дня виникнення відповідної підстави. У разі потреби правління звертається для підготовки експертних висновків до МНС, регіональній комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій щодо оцінки збитків, технічних рішень та вартісних показників, що підтверджують необхідність проведення робіт, які планується виконувати за рахунок коштів аварійного (резервного) фонду. У разі коли загальний обсяг коштів, виділених з резервного (аварійного) фонду, відповідно до прийнятих рішень, досягне розміру залишку коштів резервного (аварійного) фонду, правління скликає загальні збори (збори представників) Об’єднання для визначення джерел його поповнення.

В деяких випадках на рівні ОСББ для здійснення видатків на проведення капітального ремонту та реконструкції конструктивних елементів будинку, приміщень та обладнання, що не мають постійного характеру та передбачені технічною документацією на проведення відповідних заходів формується Фонд капітального ремонту. Кошти фонду капітального ремонту можуть використовуватися на здійснення:

– заходів з капітального ремонту фундаменту, несучих стін, міжповерхових перекрить, сходових маршів, конструкції даху, покрівля тощо;

– капітального ремонту допоміжних приміщень, що призначені для забезпечення експлуатації будинку та побутового обслуговування мешканців будинку (сходові клітини, вестибюлі, перехідні шлюзи, позаквартирні коридори, колясочні, комори, горища, підвали, шахти і машинні відділення ліфтів, вентиляційні камери та інші технічні приміщення);

– капітального ремонту технічного обладнання будинку, що забезпечують його належне функціонування – ліфти, бойлерна, мережі тепло-, водо-, електропостачання.

Так, у ОСББ «Нагорний» джерелами наповнення фонду капітального ремонту є: щомісячні цільові внески від власників житлових та нежитлових приміщень в будинку у розмірі 0,2 грн. за кв. м.; одноразові цільові внески членів ОСББ за рішенням загальних зборів; амортизаційні відрахування з тарифу на утримання будинку та прибудинкової території; цільове фінансування за рахунок місцевих та державного бюджетів; цільові внески юридичних осіб, які надають житлово-комунальні послуги; добровільні внески юридичних та фізичних осіб; пасивні доходи (відсотки банку, дивіденди) [171].

Рішення про проведення капітального ремонту приймається загальними зборами за поданням правління ОСББ тільки в межах призначення на цю мету у кошторисі ОСББ на відповідний фінансовий період, і втрачає чинність після закінчення відповідного фінансового періоду.

Досить цікавим є досвід ОСББ «Преображенський» в м. Одеса, у якому формується спеціальний «Фонд розвитку» для здійснення видатків з розширення матеріальної бази ОСББ. Передбачено, що кошти фонду капітального ремонту можуть використовуватися на здійснення:

- програм енерго-, тепло-, водозбереження за рахунок придбання нової техніки та технологій;
- програм побудови або придбання об’єктів інфраструктури – дитячих та спортивних майданчиків, обладнання та переобладнання фасаду та внутрішніх приміщень;
- програм з благоустрою;
- закупівлі нової техніки та технологій;
- здійснення спеціальних досліджень;
- повернення позичок на інвестиційні програми.

У даному випадку джерелами наповнення фонду розвитку є щомісячні цільові внески від власників житлових та нежитлових приміщень в будинку у розмірі 0,4 грн. за кв. м.; одноразові цільові внески членів ОСББ за рішенням загальних зборів; цільове фінансування за рахунок місцевих та державного бюджетів; цільові внески юридичних осіб, які надають житлово-комунальні послуги; добровільні внески юридичних та фізичних осіб; кошти від здавання в оренду об’єктів спільного майна, у тому числі під об’єкти рекламного характеру; кошти від відчуження об’єктів

спільного майна рухомого характеру; позички на інвестиційні програми; пасивні доходи (відсотки банку, дивіденди).

Враховуючи, що ОСББ, окрім житлово-комунальних, здійснює багато які соціальні функції іноді в практиці їх функціонування формується благодійні фонди для здійснення видатків, що не передбачаються кошторисом ОСББ й спрямовані на вдосконалення соціальної інфраструктури ОСББ, розвиток соціального потенціалу членів Об'єднання та на вдосконалення управлінських технологій. Так, відповідно до Положення про благодійний фонд ОСББ «Люксембург» в м. Одесі кошти благодійного фонду можуть використовуватися на здійснення:

- створення мотиваційних чинників, спрямованих на розкриття творчого, інтелектуального, духовного та фізичного потенціалу членів ОСББ;
- заходів з соціальної допомоги членам ОСББ у випадку смерті, важкої хвороби, народження дитини;
- надання тимчасової допомоги на оплату житлово-комунальних послуг;
- заходів з культурно-масової роботи та дозвілля;
- заходів по роботі з дітьми та неповнолітніми;
- заходів з розвитку іміджу та вдосконалення управлінських технологій ОСББ [163].

Джерелами наповнення даного благодійного фонду є виключно добровільні внески юридичних та фізичних осіб.

У даному випадку для забезпечення діяльності благодійного фонду загальними зборами ОСББ утворюється рада фонду у складі 5 осіб на чолі з головою. До ради фонду не можуть входити члени правління ОСББ. Рада фонду приймає рішення щодо виділення коштів з благодійного фонду.

На наш погляд, інструментами доброго врядування на рівні ОСББ є регламентація діяльності його органів та посадових осіб, що, на жаль, досить нечасто зустрічається в практиці діяльності ОСББ. Проте, якщо внутрішньо організаційна система в ОСББ є нечіткою, раціональною та зрозумілою, то ОСББ буде також діяти неефективно. Внаслідок поганої регламентації можливим стає суб'єктивізм й упередженість при наданні послуг ОСББ та прийнятті рішень. Це в

свою чергу посилює недовіру до ОСББ з боку громадян, і разом з тим створює додаткові можливості для зловживань та безвідповідальності найманого персоналу. Таким чином, ефективним інструментом раціоналізації діяльності ОСББ на засадах доброго врядування є адміністративна регламентація.

У самому широкому розумінні, регламент – є нормативним актом, що встановлює процедуру (процедури) його діяльності та надання послуг [217, с. 5]. Регламентами ОСББ встановлюються порядок здійснення:

- процесів організації внутрішньої діяльності ОСББ;
- процесів надання комунальних та інших послуг ОСББ;
- процесів взаємодії ОСББ з підприємствами, установами, організаціями.

Виходячи із предметів регулювання регламентів ОСББ у функціонуванні будь-якого ОСББ повинні, на наш погляд, розроблятися і прийматися:

1) регламенти органів ОСББ;

2) регламенти взаємодії ОСББ на постійній основі з іншими підприємствами, установами, організаціями;

3) регламенти послуг, що надаються ОСББ.

Власне, на основі зазначених регламентів повинні розроблятися і прийматися інструкції посадових осіб ОСББ.

З метою оптимізації і модернізації виконання функцій ОСББ будь-який його регламент повинен забезпечувати:

- уніфікацію й універсалізацію порядку здійснення органами ОСББ функцій;
- оптимізацію показників виконання функції органу ОСББ, у тому числі в інтересах жителів, реалізація прав і обов’язків яких забезпечується виконанням функції органу ОСББ;
- усунення надлишкових дій і процедур;
- спрощення процедур;
- зменшення термінів виконання дій і процедур;
- усунення необґрунтованих дій на власний розсуд виконавця функції органу ОСББ;

– усунення необґрунтованих обтяжень для жителів;

– скорочення витрат (усіх видів ресурсів) жителями у зв’язку з виконанням функцій органів ОСББ;

– прозорість всіх адміністративних дій і процедур для жителів;

– доступність у режимі реального часу інформації про хід виконання функції ОСББ (у тому числі з надання послуги, що здійснюється ОСББ);

– мінімізацію витрат (усіх видів ресурсів) для одержання зазначеної інформації жителями;

– можливість оперативного контролю виконання функції ОСББ;

– встановлення персональної відповідальності за дотримання вимог регламентів по кожній стадії виконання функції органу ОСББ;

– інтеграцію в єдине функціональне ціле сукупності дій, процесів і процедур по виконанню функції ОСББ.

Регламенти здійснення функцій ОСББ мають забезпечувати постійну уніфікацію порядку реалізації ОСББ подібних за змістом функцій. Керівництво ОСББ повинно систематично проводити аналіз своїх регламентів, удосконалювати їх зміст, що передбачає взаємодію з жителями.

Як зазначалося, регламенти органів ОСББ мають встановлювати адміністративні процедури організації діяльності органів ОСББ. Учасниками адміністративних процедур, встановлюваних регламентом ОСББ, є посадові особи ОСББ. Адміністративні регламенти органів ОСББ встановлюють адміністративні процедури внутрішньої організації роботи із забезпечення основної діяльності органів ОСББ, у тому числі:

– планування діяльності органів місцевого самоврядування;
– організації засідань, роботи колегіальних органів (загальних зборів, правління, ревізійної комісії, зборів представників, лічильної комісії);
– інформаційного, правового, матеріального забезпечення діяльності органів ОСББ;
– добору кадрів;
– контролю виконання прийнятих рішень;

- діловодства;
- взаємодії з жителями та членами ОСББ;
- інформування про діяльність ОСББ;
- розгляду органами ОСББ звернень та скарг громадян і організацій.

Так, в діяльності ОСББ «Гагарінський» в м. Одесі утворені наступні види регламентів його органів:

1) Регламент загальних зборів та зборів представників;

2) Регламент правління;

3) Регламент Ревізійної комісії

Так, регламент правління ОСББ «Гагарінський» передбачає механізм здійснення таких напрямів діяльності правління:

- Планування й організація роботи.
- Організація взаємодії правління з членами Об’єднання, власниками житлових та нежитлових приміщень у житловому комплексі, жителями житлового комплексу.
- Організація роботи з кадрами.
- Організація роботи з документами та здійснення контролю за їх проходженням і виконанням.
- Порядок розгляду звернень і організації прийому громадян.
- Організація роботи в локальній комп’ютерній мережі та роботи з електронною поштою.
- Організація використання робочого часу, режим роботи, матеріально-технічне забезпечення [215].

На підставі зазначених регламентів утворені посадові особи голови та заступника голови правління – відповідального секретаря, голови та заступника голови Ревізійної комісії, голови лічильної комісії.

Регламент загальних зборів ОСББ «Французький бульвар» в м. Одеса містить положення про:

суб’єктів скликання загальних зборів;

процедури формування порядку денного загальних зборів;

процедури підготовки питань, що подаються на розгляд загальних зборів;

процедури попереднього обговорення проектів рішень;

терміни та місце проведення загальних зборів;

процедури реєстрації учасників загальних зборів та встановлення їх правомочності;

порядок відкриття, ведення та закриття загальних зборів;

порядок прийняття рішень та голосування;

порядок ведення протоколу та запису фонограми загальних зборів [216].

Надзвичайно важливим в діяльності ОСББ є регламенти послуг, які визначають порядок надання послуг та містить інформацію про послугу і процедуру її надання, зокрема умови та відповідальних осіб. Регламент послуги повинен:

забезпечувати мінімізацію витрат часу та інших ресурсів одержувача;

передбачати можливість звернення із запитом до органу ОСББ у письмовій та/або усній формі, а також з використанням інформаційно-комунікаційних технологій;

забезпечувати мінімізацію дій одержувача та кількості документів, що ним надаються;

закріплювати вимірювані вимоги до якості і доступності послуги;

враховувати думку та інтереси одержувача.

Регламент послуги, що надається ОСББ повинен містити:

- склад і послідовність дій, опис етапів надання послуги;
- вимоги до строку надання адміністративної послуги;
- опис результату, який повинен отримати одержувач;
- інформацію про розмір плати за надання послуги;
- вимоги до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання послуги, включаючи вимоги до їх кваліфікації;
- режим роботи, можливість реєстрації запитів про надання послуги;
- черговість надання послуги (здійснення дій та прийняття рішень) у випадку перевищення попиту на послугу над можливістю її надання без очікування;
- вимоги до інформаційного забезпечення одержувача при зверненні за одержанням та у ході надання послуги;

– особливості надання адміністративної послуги особам похилого віку та інвалідам тощо;

– порядок виправлення можливих недоліків наданої послуги і відшкодування збитків одержувачу.

Так, в діяльності ОСМД «Бікіцер» в м. Одесі сформовані наступні регламенти послуг, що надаються ОСМД:

1) Регламент прибирання прибудинкової території;

2) Регламент прибирання внутрішніх приміщень загального користування;

3) Регламент утримання систем водо- та теплопостачання та електричних мереж.

Наближеними до регламентів у даному ОСББ є також Правила утримання фасадів, які містять норми щодо встановлення зовнішнього блоку кондиціонерів; встановлення супутникових антен; заскління лоджій та балконів; розміщення на фасадах матеріалів інформаційно-рекламного характеру [175].

Регламентація діяльності ОСББ є передумовою запровадження в їх діяльності системи управління якістю, що є додатковим інструментом оптимізації діяльності ОСББ в межах «доброго врядування». Запровадження системи управління якістю в ОСББ, відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000, спрямовано на оптимізацію процесів планування, розподілу ресурсів, а також визначення додаткових підходів до об’єктивного оцінювання результатів їх діяльності.

Стандарти управління якістю ISO 9001-2001 визначають базовий набір правил та процедур, рекомендації, відповідно до яких вибудовується управління в організаціях різних сфер діяльності, у тому числі ОСББ. Норми стандарту (в Україні йому надано чинності наказом Держстандарту України від 27.06.2001 №317) визначають мінімальні вимоги до якості управління та прийняття рішень ОСББ. Основний принцип, закладений у стандарті, безперервне покращання якості управління.

ISO 9001-2001 включає довго- та короткотермінове планування, дослідження потреб споживачів, взаємодію з ними; розробку нових та удосконалення існуючих послуг; закупівлю послуг та продукції; надання послуг (включаючи перевірку їх

якості); управління персоналом, інфраструктурою, інформаційними ресурсами, документацією; контроль, аналіз та удосконалення діяльності [257].

До переваг використання ISO 9001-2001 дослідники відносять віднести наступне:

- чітко визначаються послуги, що надаються, та вимоги до їх якості;
- чітко визначаються та документуються процеси діяльності;
- чітко розподіляються завдання та відповідальність;
- чітко визначається процес взаємодії між органами;
- впроваджуються підходи до управління, апробовані у світовій практиці;
- створюється можливість контролю та управління змінами [31].

На наш погляд, система управління якістю за ДСТУ ISO 9001-2001 повинна розроблятися в ОСББ з метою:

- підвищення якості послуг, що отримують жителі від ОСББ;
- підвищення ефективності діяльності ОСББ та використання коштів;
- підвищення прозорості діяльності ОСББ для жителів;
- покращання іміджу ОСББ;
- збільшення керованості ОСББ;
- впевненість жителів у тому, що ОСББ здатне стабільно задовольняти їх інтереси;
- надання керівництву ОСББ впевненості у тому, що система управління здатна стабільно задовольняти вимоги жителів;
- надання працівникам ОСББ впевненості у тому, що вони чітко, якісно та в повному обсязі виконують свої обов’язки.

Сертифікація ОСББ на відповідність вимогам ISO 9001-2001 є об’єктивною оцінкою їх діяльності. Досвід розвинених країн, а також невеликий вітчизняний досвід свідчить, що втілення цього стандарту генерує суттєве покращання якості управління, збільшує підтримку органів та посадових осіб ОСББ з боку громадян. Проте, на жаль, в практиці діяльності ОСББ в Україні майже не зустрічаються факти їх сертифікації за системою управління якістю.

Висновки до розділу 3

1. В інституційному механізмі функціонування ОСЮБ існує велика кількість форм та напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування з ОСББ, що поділяються на економічні та неекономічні. Економічні форми полягають у фінансовій підтримці ОСББ органами місцевого самоврядування при проведенні капітального ремонту багатоквартирних будинків, надання податкових пільг та субсидій, залучення ОСББ до різного-роду конкурсів з надання фінансової підтримки. До неекономічних форм належить надання організаційної, методичної, консультаційної допомоги ОСББ з боку органів місцевого самоврядування, навчання кадрів ОСББ, делегування повноважень ОСББ, залучення представників ОСББ до процесів прийняття рішень органами місцевого самоврядування тощо.

2. Функціонування ОСББ багато в чому тотожне діяльності органів самоорганізації населення, а також іншими формами самоорганізації громадян в питаннях ЖКГ (громадськими інспекторами). Як й для ОСББ діяльність ОСН ґрунтується на широкій участі громадян у виробленні, прийнятті й реалізації рішень з питань розвитку конкретних територій; прийнятті та реалізації зазначених рішень; самостійності, що й передбачає можливість створення цих органів, а також визначення і забезпечення фінансово-економічної основи їх діяльності; виборності зазначених органів, їх підконтрольності та підзвітності населенню; відкритому й публічному характері їх діяльності; законності; поєднанні місцевих інтересів з інтересами регіонів і державними інтересами. Зазначене дає можливість трансформування правового статусу ОСББ як інституту самоорганізації населення з фактичного у формально-юридичний.

3. Основними чинниками розвитку ОСББ є формування інструментів розвитку технологій прийняття та реалізації управлінських рішень, у першу чергу задля широкої участі жителів у прийнятті рішень (регламентація діяльності органів та процедур прийняття рішень); організаційно-структурних інструментів (створення нових організаційних структур), інструментів розвитку технологій надання послуг (стандартизація послуг, сертифікація послуг за системою управління якістю), інструменти фінансової підтримки розвитку ОСББ (формування спеціальних фондів), інструменти розвитку персоналу, інструменти внутрішніх та зовнішніх комунікацій, інструменти впровадження інновацій.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження підтвердило покладену в його основу гіпотезу про те, що ОСББ можуть бути визначені як елемент системи місцевого самоврядування, що підсилює його інституційну спроможність. Узагальнення результатів дослідження дозволяє сформулювати висновки, які мають теоретичне й практичне значення.

1. Встановлено, що поняття «система місцевого самоврядування» використовується для характеристики публічно-владної організації та форм діяльності територіальної громади, а також сформованих нею органів із вирішення питань місцевого значення. Система місцевого самоврядування будується на макро- та мікрорівнях. На макрорівні – це сукупність засобів здійснення місцевого самоврядування, що визначено законодавчо; на мікрорівні – це сукупність засобів здійснення місцевого самоврядування в умовах конкретної територіальної громади. Доведено, що кожна територіальна громада має власну, таку що відмінна від інших територіальних громад, систему місцевого самоврядування. Єдність системи місцевого самоврядування обумовлена єдиними принципами організації місцевого самоврядування, будується з урахуванням ролі та функцій місцевого самоврядування у суспільстві та державі, а також місцевих особливостей та традицій. Обґрунтовано, що системний підхід щодо інституту місцевого самоврядування передбачає визначення системо-утворюючого чинника, складу системи та особливостей її елементів, структури системи та форм зв’язків поміж її елементами, механізмів функціонування системи та її зв’язків із середовищем. Інституційна спроможність місцевого самоврядування з урахуванням вимог системного підходу є здатністю ефективно вирішувати питання місцевого значення через власну основу: соціальну, організаційну, кадрову, фінансову, матеріальну, тощо.

2. Доведено, що оскільки місце проживання є однією з основних чинників системи місцевого самоврядування, а питання, які вирішуються ОСББ входять до числа основних питань місцевого значення, то ОСББ можна визначити як елемент

системи місцевого самоврядування. Встановлено, що ОСББ виконує певну частину функцій місцевого самоврядування, зокрема ОСББ забезпечує участь населення у вирішенні питань з управління багатоквартирним будинком; забезпечує потреби населення в житлово-комунальних, комунально-побутових послугах; займається благоустроєм прибудинкової території; забезпечує сприятливі та безпечні умови проживання громадян. У деяких випадках ОСББ бере участь у забезпеченні охорони громадського порядку у багатоквартирному будинку.

3. Визначено, що самоорганізація мешканців з обслуговування житлового фонду є наслідком розвитку інституту власності на житло. Встановлено, що у зв'язку з відсутністю права приватної власності на житло у багатоквартирних будинках за радянських часів самоорганізація мешканців за місцем проживання носила послаблений характер та набувала форм житлово-будівельної кооперації, а також територіальної самоорганізації у вигляді домових комітетів. З іншого боку, закордонний досвід свідчить про розмаїття форм самоорганізації власників житла.

4. Встановлено, що завдання та механізми функціонування ОСББ поєднують у собі форми безпосередньої та представницької демократії. У вищому органі ОСББ – загальних зборах – має прояв форма безпосередньої демократії, у той час як через систему і функції інших органів ОСББ (голова, правління, контрольно-ревізійна комісія) має прояв представницька демократія. Разом із тим, у дисертаційному дослідженні ОСББ розглядається переважно як інститут безпосереднього здійснення населенням місцевого самоврядування, через вирішення більшості питань, що перебуває у віданні ОСББ шляхом прямого волевиявлення його членів.

5. Ознаками ОСББ як інституту безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування є: а) наявність однорідної сукупності суспільних відносин, що виникають у процесі створення і діяльності ОСББ; б) здійснення прямого волевиявлення власників приміщень у багатоквартирному будинку при виборі способу управління багатоквартирним будинком; при виробленні, обговоренні та прийнятті рішень, що стосуються управління багатоквартирним

будинком, утримання та благоустрою прибудинкової території; в) наявність об’єкту прямого волевиявлення, в якому виступають питання ЖКГ, що належать до питань місцевого значення; г) наявність організаційних форм прямого волевиявлення громадян у процесі управління багатоквартирним будинком, утримання та благоустрій прибудинкової території, до яких належать обговорення, прийняття, виконання рішень, а також контроль за впровадженням їх у життя.

6. Встановлені форми взаємодії ОСББ з органами місцевого самоврядування. Серед них виділені форми підтримки ОСББ органами місцевого самоврядування, форми здійснення контролю органами місцевого самоврядування над виконанням житлового законодавства, використанням і схоронністю житлового фонду. До економічних форм підтримки належать фінансування органами місцевого самоврядування капітального ремонту будинку, де створюється ОСББ; проведення органами місцевого самоврядування конкурсів з благоустрою прибудинкових територій, поліпшення стану загального майна, умов життя в багатоквартирних будинках, у дворах; надання ОСББ дотацій, компенсацій, субсидій, податкових пільг. До неекономічних форм підтримки належить надання органами місцевого самоврядування організаційної, методичної, консультаційної допомоги ОСББ; навчання кадрів ОСББ. Запропоновано ввести нові форми взаємодії ОСББ з органами місцевого самоврядування – внесення ОСББ в органи місцевого самоврядування проектів нормативно-правових актів; передача органами місцевого самоврядування окремих повноважень ОСББ; прийняття органами місцевого самоврядування за погодженням з ОСББ рішень з питань, що стосуються організації та діяльності ОСББ тощо.

7. Доведено, що ОСББ, виступаючи формою безпосереднього здійснення населенням питань місцевого значення, не ототожнюються, але тісно пов’язуються з органами самоорганізації населення. У зв’язку з цим виділені два варіанти взаємодії ОСББ та органів самоорганізації населення. У першому випадку ОСББ може функціонувати окремо від органів самоорганізації населення. Це відбувається в тому випадку, коли в межах багатоквартирного житлового будинку, групи житлових будинків, житлового мікрорайону не створюються

органи самоорганізації населення. В іншому випадку ОСББ може здійснюватися в територіальних межах діяльності органів самоорганізації населення, залишаючись при цьому самостійним і незалежним інститутом. Це відбувається тоді, коли в багатоквартирному будинку створюється ОСББ, а в межах даного будинку, групи житлових будинків або житлового мікрорайону функціонують органи самоорганізації населення. У даному випадку функції ОСББ та органів самоорганізації населення перетинаються і частково збігаються.

8. Доведено, що оптимальна організаційна модель функціонування ОСББ як елемент системи місцевого самоврядування передбачає стимулювання діяльності ОСББ із боку органів місцевого самоврядування; належне інформування, консультування громадян із питань створення та діяльності ОСББ; навчання кадрів ОСББ; створення нових форм взаємодії між органами місцевого самоврядування і ОСББ, які дозволяли б останнім впливати на рішення органів місцевого самоврядування.

9. Обґрунтована необхідність закріплення на законодавчому рівні правового становища ОСББ у системі місцевого самоврядування, що посилить інституційну спроможність останньої. Пропонується визначити ОСББ як елемент системи місцевого самоврядування. Для цього запропоновано внести зміни і доповнення до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині визначення ОСББ як елемента системи місцевого самоврядування, а також включення до зазначеного закону ст. 14-2, виклавши її в такій редакції: «У багатоквартирних будинках за ініціативою їх жителів можуть утворюватися ОСББ з метою вирішення окремих питань місцевого значення у житлово-комунальній сфері. Сільські, селищні, міські, районні в місті ради можуть наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Правовий статус, порядок організації та діяльності ОСББ визначаються законом».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алейніков А.В. Правове забезпечення системності в організації і функціонуванні місцевого самоврядування. Наукові праці МАУП. 2012. Вип. 4. С. 83-87.

2. Алмонд Г. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. Политология: Хрестоматия. Сост. Б.А. Исаев, А. Тургаев, А. Хренов. СПБ.: Питер, 2006. С. 102-118

3. Алфьоров С. В. Територіальна громада: поняття, ознаки, проблеми функціонування в Україні. Вісник Університету банківської справи Національного банку України. 2013. № 1. С. 47-50.

4. Анісімов І. О. Синергетика: підруч. для студентів ВНЗ. К.: Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. 2014. 511 с.

5. Артьомов С. Вирішення проблем громади через розвиток самоорганізації населення. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2013. № 4. С. 30-32.

6. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми в Україні. Муніципальний рух в Україні: новий етап розвитку. К.: Логос. 2002. С.368-371.

7. Баймуратов М. Сфера компетенції місцевого самоврядування та форми її реалізації за законодавством України. Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право». 2011. Вип. 2. С. 41-53.

8. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак. Публічне право. 2011. №2. С. 5-11.

9. Бальцій Ю. Функції виконавчих органів місцевих рад України: сучасний стан та перспективи розвитку. Юридичний вісник. 2013. №1. С. 52-57.

10. Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. К.: Концерн „Видавничій Дім „Ін-Юре”. 2003. 511 с.

11. Батанов О. Муніципальна влада в Україні: поняття, сутність та функції. Проблеми формування доброчесного, належного місцевого врядування : Збірник матеріалів та документів. К.: Атіка, 2008. С. 240-250.

12. Батанов О. Науково-методологічні проблеми дослідження публічно-самоврядної (муніципальної) влади територіальних громад. Вісник Конституційного Суду України. 2010. № 1. С. 121-134.

13. Батанов О. Територіальна громадапервинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник ЦВК. 2008. №12. С. 51-57

14. Батанов О. В. Питання місцевого значенняосновний об'єкт муніципальної діяльності територіальних громад. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2004. №7. С.35-47.

15. Батанов О. В. Функції муніципальної влади: поняття та класифікація. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2006. №11. С. 17-30.

16. Березинський В. П. Територіальна громада як агент політичної самоорганізації. Вісник Дніпропетровського університету. Серія : Філософія. Соціологія. Політологія. 2013. Т. 21. Вип. 23(1). С. 77-84.

17. Берталанфи Л. фон. Общая теория систем: критический обзор. Исследования по общей теории систем: Сборник переводов. М.: Прогресс, 1969. С. 23-82.

18. Білоконь М. В. Психологічні архетипи соціально-політичних систем. Теорія та практика державного управління. 2012. Вип. 3. С. 145-150.

19. Блауберг И.В. Целостность и системность. Системные исследования. Ежегодник-1977. М.: Наука, 1977. С. 5-28

20. Богданов А.А. Тектология: Всеобщая организационная наука. В 2-х книгах. М.: «Экономика», 1989

21. Бойко О. П. Місцевий референдум як громадська ініціатива. Університетські наукові записки. 2008. № 3. С. 364-369.

22. Бойко Т., Баришиніков М., Ровенський В. Порівняльне дослідження міжнародного досвіду нормативного врегулювання організації та діяльності кондомініумів. К.: Опора, 2009. 90 с.

23. Бондаренко В. Д. Визначення сучасного проблемного поля правового регулювання створення, діяльності та розвитку органів самоорганізації населення. Теоретичні та прикладні питання державотворення: Електронне наукове фахове видання. 2009. Вип. 4. URL: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/tppd/2008-4/index.html

24. Бублик Г. В. Правове регулювання делегованих повноважень за законодавством України . Юридична Україна. 2004. №8. С. 28-31

25. Букрєєва І. Особливості регіонального менталітету в контексті становлення української політичної нації (на прикладі Мелітополя). Соціологічні студії. 2015. № 1. С. 46-51.

26. Бульба В., Меляков А. Аналіз діяльності органів самоорганізації населення в Україні. Державне управління і місцеве самоврядування: збірник наукових праць. 2011. №1 (8). URL: http:.www.nbuv.gov.uaportalSoc_GumDums2011_111bvgsnu.pdf

27. Бульба В. Г. Місцеві референдуми як форма співпраці влади і населення вирішенні актуальних питань життєдіяльності територіальної громади. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2014. Вип. 3. С. 16-24.

28. Буряк Т. М. Питання місцевого значення як основний об’єкт місцевого самоврядування. Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. 2004. № 2. С. 19-24.

29. Буханевич А. Особливості реалізації публічного контролю в системі органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах розвитку громадянського суспільства. Вісник НАДУ. 2009. № 2. С. 33-41.

30. Вербець В.В., Субот О.А., Христюк Т.А. Соціологія: Навчальний посібник. К.: Кондор, 2009. 550 с.

31. Вернигор, І.Ю. Упровадження системи управління якістю послуг в органах виконавчої влади України: проблеми та шляхи їх розв’язання. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. URL: http:.nbuv.gov.uaUJRNDutp_2012_2_31

32. Винер Н. Кибернетика или управление и связь в животном и машине. М.: Советское радио, 1968. 325 с.

33. Вишневська А. В. Зарубіжний досвід розвитку ОСББ як новітньої форми діяльності ЖКГ. Економіка будівництва і міського господарства. 2012. Т. 8. № 3. С. 191-198.

34. Вишневський С. Концептуальні проблеми розуміння поняття та сутності функцій органів самоорганізації населення (державницький підхід). Юридичний вісник. 2014. № 4. С. 94-99.

35. Відділ по розвитку об’єднань співвласників багатоквартирних будинків Вінницької міської ради. URL: http:.www.vmr.gov.uaExecutivesListsDivisionOfOSBBdevelopmentDefault.aspx

36. Войновський М.М. Механізми подолання інституційного монополізму в сфері ЖКГ. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. Вип. 1 (69). Одеса : ОРІДУ НАДУ. 2016. С. 52-57.

37. Войновський М.М. Між житловими товариствами та ЖЕКами: становлення державницької моделі управління багатоквартирними будинками. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. Вип. 2 (66). Одеса : ОРІДУ НАДУ. 2016. С. 14-19.

38. Ворона П. В. Особливості становлення та розвитку представницької влади в Україні (на прикладі місцевого самоврядування). Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 4. С. 333-339.

39. Гавкалова Н. Л. Публічне управління: методологічний аспект. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. К. : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 16-18

40. Галянтич М.К. Житлове право: навч. посіб. К. : МАУП, 2003. 238 с.

41. Гладчук Т. П. Досвід реформування житлово-комунального господарства в країнах Європейського Союзу. Часопис Київського ун-ту права. 2011. № 4. С. 376-378.

42. Гнатюк О. Урбаноніми міст України як маркер територіальної ідентичності населення. Часопис соціально-економічної географії. 2013. Вип. 15. С. 144-147.

43. Горбань О.М., Бахрушин В.Е. Основи теорії систем і системного аналізу: Навчальний посібник. Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2004. 204 с.

44. Грищук М.В. Розвиток ідеологічних і політичних основ місцевого самоврядуванняшлях до розширення демократії в Україні. Наукові записки. Серія „Право". Острог, 2002. С. 29-34.

45. Гробова В. П. Класифікація суб'єктів системи місцевого самоврядування. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2010. № 17. С. 135-144.

46. Гробова В. П. Конституційні засади місцевого самоврядування та його системи в Україні. Вісник Одеського національного університету. Серія : Правознавство. 2011. Т. 16. Вип. 19. С. 167-173.

47. Гробова В.П. Органи місцевого самоврядування як інституціональна основа системи місцевого самоврядування. Форум права. 2011. № 4. С. 139-144.

48. Гробова В.П. Поняття суб'єктів системи місцевого самоврядування. Форум права. 2011. № 3. С. 186-189.

49. Гураль П.Ф. Поняття і сутність територіальної громади в Україні. Вісник Львівського університету ім. І. Франка. Серія юридична. 2000. Вип. 35. С. 200-208.

50. Данилюк Ю. В. До питання вдосконалення законодавчого регулювання реалізації прав територіальної громади. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 4. С. 25-30.

51. Делія Ю. В. Юридична природа місцевих референдумів: поняття, стадії та ознаки. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Збірник наукових праць. Донецьк: Донецький юридичний інститут Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. 2009. Вип. 3. С. 19-26

52. Демченко О.В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління: Монографія. Х.: ХНАМГ, 2009. 356 с.

53. Демченко О.В. Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків: порівняльно-правовий аналіз. Право і Безпека. 2012. № 4. С. 263-266.

54. Дерець В. Правова природа координаційних управлінських відносин у системі органів виконавчої влади. Юридична Україна. 2006. № 1. С. 18-22.

55. Дерець В. Субординаційні управлінські відносини між органами виконавчої влади та їх види. Держава і право. Юридичні і політичні науки: Збірник наукових праць. Спецвипуск. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2003. С. 406-409.

56. Дорофиенко В.В., Логвиненко В.И., Осипенко И.Н. Создание и организация деятельности объединений совладельцев многоквартирых домов (ОСМД) основа реформирования управления жилищным хозяйством. Донецк : ВИК, 2007. 240 с.

57. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М.: Наука, 1991. 568 с.

58. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.К. : НАДУ, 2011.

59. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: http:.samoorg.com.uawp-contentuploads200804YEHMS.pdf

60. Єгіозар'ян А. Реалізація принципів нового публічного менеджменту та належного врядування в сучасних західних моделях державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 4. С. 23-31. URL: http:.nbuv.gov.uaUJRNdums_2015_4_5

61. Желамская Е. М. Делегирование полномочий в менеджменте. Проблеми сучасної педагогічної освіти. Педагогіка і психологія. 2013. Вип. 40(1). С. 116-120.

62. Жилищный закон от 1 ноября 1921 года . Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. 1921. № 22. Ст. 641.

63. Житловий кодекс України. URL: http:.pravo-ukraine.org.uaresyrsikzzhku

64. Жовнірчик Я. Ф. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2004. № 4. С. 353-355.

65. Закон України «Про органи самоорганізації населення»: науково-практичний коментар. За заг. ред. О. С. Орловського, А. С. Крупника, Н. В. Мішиної, К. В. Терзіанової. Одеса: ПП „Євродрук", 2012. 192 с.

66. Запара С.І., Матвєєв Р.О. Зарубіжний досвід управління багатоквартирними будинками. Актуальні питання публічного та приватного права. 2015. № 1 (09). С. 17-22.

67. Зарубіжний досвід правового регулювання з питань управління багатоквартирним будинком: можливості застосування в Україні. Аналітична записка. URL: http:.www.niss.gov.uaarticles1162

68. Зубко О.В. Можливості впровадження зарубіжного досвіду управління сектором ЖКГ в Україні. Вісник Запорізького національного університету. Економічні науки. 2011. № 1(9). С. 218-221.

69. Истон Д. Категории системного анализа политики. Политология: Хрестоматия. Сост. Б.А. Исаев, А. Тургаев, А. Хренов. СПБ.: Питер, 2006. С. 83-99.

70. Ібрагімова К.О. Дефініція поняття соціальна взаємодія, її види та основні теорії . Проблеми інженерно-педагогічної освіти. 2013. № 40-41. – С. 58-61

71. Інформаційно-статистична таблиця про створення ОСББ в місті Рівне. URL: http:.4vlada.comrivne21823

72. Кайлюк Є.М., Браташ М.А. Дослідження досвіду управління житловим фондом в різних країнах світу. Економіка та управління

підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики. 2013. №3 (23). С. 59-67.

73. Квасницька О. О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2012. Вип. 28. С. 370-382

74. Кваша О. О. Зміст і значення понять «взаємодія» та «система» у філософських та правових досліджень. Держава і право: Юридичні і політичні науки : збірник наукових праць Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 2012. Вип. 56. С. 32-38

75. Киннунен Х. Управление квартирным акционерным обществом и содержание недвижимости. Недвижимость. 2002. №3-4. URL: up.mos.ru›tsg1515_4.htm

76. Кириченко Ю. М. Теоретичні підходи до розуміння місцевого самоврядування. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. 2006. Вип. 32. С. 253-259.

77. Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення. Форум права. 2012. № 4. С. 451-457.

78. Кирсанов С.А. Зарубежный опыт управления многоквартирными домами. ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. 2011. № 10. С. 12-23.

79. Коваленко А. А. Загальні збори та громадські слухання як інструмент громадського контролю на місцевому рівні. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 60. С. 429-434.

80. Козуб В. П. Зростання ролі реординаційних відносин у системі державного управління. Державне будівництво. 2012. № 1. URL: http:.nbuv.gov.uaj-pdfDeBu_2012_1_5.pdf

81. Колодій А.Ф. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем. Демократичне врядування. 2012. Вип. 10. URL: http:.nbuv.gov.uaUJRNDeVr_2012_10_3

82. Колтун В. Емерджентність системи місцевого самоврядування міста. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2010. № 4. С. 149-156

83. Колтун В.С. Управління організаційними процесами в системі місцевого самоврядування. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 1. С. 391-398.

84. Кольцова Д.В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування : дис... канд. наук з держ. упр. ; Донбаська національна академія будівництва і архітектури. Макіївка, 2006.198 арк.

85. Кондрацька Н.М. Еволюція системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. Право і Безпека. 2015. № 4. С. 11-17.

86. Константа О. В. Щодо законодавчого врегулювання делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. ХарРІДУ НАДУ. 2002. №2, Ч. 2. С. 235-238.

87. Конституція України від 28.06.1996 № 254к96-ВР. URL: http:.www.vasu.gov.uazakonaktikonstituzia

88. Конституція УРСР 1978 р. URL: http:.zakon2.rada.gov.ualawsshow888-09

89. Корбутяк В.І. Методологія системного підходу та наукових досліджень : Навчальний посібник. Рівне: НУВГП. 2010. 176 с.

90. Коренский Л.Н. Правовое регулирование способов управления общим имуществом многоквартирного дома в республике Беларусь. Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. 2011. №14. С. 170-179.

91. Коржов Г. Територіальні ідентичності: концептуальні інтерпретації в сучасній зарубіжній соціологічній думці. Соціологія: теорія, методи, маркетинг. 2010. №1. С.107-124.

92. Кохалик Х. М. «Добре врядування»: принципи та ознаки. Ефективність державного управління. 2012. Вип. 33. С. 50-57.

93. Кравченко В.В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування. Переваги місцевого самоврядування. Міжнародна конференція «Переваги місцевого самоврядування» (29-30 травня 2001 р., м. Ірпінь, Київ. обл.). К.: Логос. 2001. С. 147-157.

94. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України : навчальний посібник. К.: Атіка. 2003. 671 с.

95. Кравченко Т. А. Значення та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні: функціональний підхід. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 1. С. 159-164.

96. Кравченко Т.А. Формування системи місцевого самоврядування в сільській місцевості : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. ; Класич. приват. ун-т.Запоріжжя, 2013. 40 с.

97. Куйбіда В., Чушенко В. Поняття місцевого самоврядування в Україні , В. Чушенко . Право України. 1998. №5. С.17-21.

98. Кулакова Є. В., Брєчко А.С. Щодо поняття та сутності територіальних громад. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: : Право. 2014. Вип. 25. С. 44-48.

99. Кусаинова А.К. Кондоминиум по законодательству Республики Казахстан. Алматы: Нур-пресс, 2008. 172 с.

100. Лебединська О., Вакуленко В., Колтун В. Система органів місцевого самоврядування регіону: динамічна модель структури. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2010. № 3. С. 143-151

101. Левченко Д. В. Проблеми встановлення сутності категорії «інтерес». Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. Вип. 60. 2011. С. 455-461.

102. Леплевский Г. Очереднне вопросы жилищного строительства. Советское строительство. 1925. № 2-3. С. 27-45.

103. Липовська Н. А. Загальні збори громадян: методологія проведення. Аспекти публічного управління. 2015. № 5-6. С. 90-97.

104. Лиска О. Г. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2008. № 1. С. 137-144.

105. Лиска О. Г. Місцеве самоврядування як природне право територіальної громади. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2008. Вип. 32. С. 220-227.

106. Лиска О.Г. Система відповідальності у місцевому самоврядуванні. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2010. Вип. 43. С. 75-82.

107. Литвин О. Ю. Описово-пропагандистський період у розвитку житлової кооперації. Вісник Полтавської державної аграрної академії. 2014. №1. С. 88-90

108. Литвин О.Ю. Досвід житлової кооперації в країнах Європи у другій половині XX- на початку XXI ст. Економіка і регіон. 2011. № 2 (29). С. 47-50

109. Логвиненко В.І. Житлово-комунальне господарство: закордонний і вітчизняний досвід його реформування та розвитку. Актуальні проблеми державного управління. 2008. № 2. С. 247-254.

110. Лукашенко А. А. Особливості повноважень органів самоорганізації населення як специфічної форми демократії в Україні. Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 88-93.

111. Лукашенко О. Органи самоорганізації населення як форма впровадження місцевої демократії в Україні. Право України. 2010. №6. С. 175-181.

112. Льовкіна О.Г. Тектологія О. Богданова як ідейне джерело праксеології Т. Котарбінського. Вісник Національного авіаційного університету. Сер. : Філософія. Культурологія. 2009. № 2. С. 61-65.

113. Любченко П. М. Підсистеми публічної влади: правове регулювання їх взаємодії. Проблеми законності: Республіканський міжвідомчий науковий збірник. 1999. Вип. 40. С. 38-44.

114. Любченко П. М., Остапенко О.Г. Сутність компетенції органів самоорганізації населення. Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. Харків. 2006. № 1(27). С. 343-353.

115. Максакова Р. М. Поняття і види місцевих виборів в Україні. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2000. Вип. 6. С. 80-87.

116. Мартиненко П. Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні. Вісник Конституційного Суду України. 2000. №6. С.38-56.

117. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: Дело, 2000. 704 с.

118. Методичні рекомендації щодо визначення прибудинкових територій багатоквартирних будинків : Наказ Мінрегіону від 29 грудня 2011 року №389

119. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія Кол. авт.; за заг.ред. Р.М. Плюща. К.: РІДНА МОВА, 2016. 744 с.

120. Міхровська М. Роль реординаційних відносин у демократизації виконавчої влади. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2013. Вип. 2.С. 91-93.

121. Мішина Н. Історія розвитку органів самоорганізації населення: НЕП. Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. 2006. №4. С.24-32.

122. Мішина Н. В. Порівняльно-правова характеристика органів самоорганізації населення та інших організаційно-правових форм територіальної самоорганізації. Актуальні проблеми політики. 2008. Вип. 34. С. 143-147.

123. Мішина Н. В. Про природу органів самоорганізації населення. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. 2008. Т. 7. С. 239-245.

124. Мішина Н. В. Територіальний мікроколектив як суб’єкт права на місцеве самоврядування. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2008. № 40. С. 135-141.

125. Мова В.В. Системний аналіз: конспект лекцій. К. : НАУ. 2005. 75 с.

126. Молодожен Ю. Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України. Університетські наукові записки. 2006. № 2. С. 347-352.

127. Молодожен Ю.Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід : монографія. О. : ОРІДУ НАДУ. 2010. 368 с.

128. Моніторинг виконання програми розвитку органів самоорганізації населення в місті Одесі на 2008-2011 роки. Збірник аналітичних матеріалів та нормативних актів. Одеса, 2010. 104 с.

129. Муніципальне право України : Підручник За ред. В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицького.К.: Юрінком Інтер. 2001. 352 с.

130. Муніципальне право України : підручник. К.: Правова єдність. 2009. 720 с.

131. Муркович Л. Місцевий референдум як форма безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 4. С. 251-260.

132. Мягченко М. Загальнотеоретичні засади діяльності органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування. Право України. Вип. 1 (7). 2000. №7. С. 18-20.

133. Наврузов Ю. Категорія “громада” в сучасному лексиконі місцевого самоврядування. Збірник наукових праць УАДУ. 2000. Вип. 1. С. 272-289.

134. Нагорна Л.П. Регіональна ідентичність: український контекст. К.: ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2008. 405 с.

135. Некряч А.І. Органи самоорганізації населенняважливий складник системи місцевого самоврядування. Нова парадигма: Альманах наукових праць. Запоріжжя. 2002. Вип. 26. С. 122-130.

136. Нижник Н.Р. Види державно-управлінських відносин. Державне управління: теорія і практика. К. 1998. 242 с.

137. О жилищной кооперации: Постановление ВЦИК и СНК СССР от 19.04.1924. URL: http:.www.economics.kiev.uadownloadZakonySSSRdata04tex17013.htm

138. О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации: Постановление Совета Министров СССР от 20 марта 1958 г. № 320 . СП СССР.1958.№ 5.Ст. 47.

139. О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах: Постановление ЦИК СССР № 112 и СНК СССР № 1843 от 17 октября 1937 г. . СЗ СССР.1937.№ 69.Ст. 314

140. Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах: Декрет ВЦИК от 20.08.1918. URL: http:.www.economics.kiev.uadownloadZakonySSSRdata04tex17323.htm

141. Об учреждении старост в промышленных предприятиях . Устав о промышленности (фабричной, заводской и ремесленной и устав пробирный). СПб, 1909. С. 114-115.

142. Оболенський О. О. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. К. : НАДУ. 2014. Т. 1. С. 3-10

143. Олійник Я.Б., Гнатюк О.М. Методичні підходи до дослідження територіальної ідентичності населення. Український географічний журнал. 2013. № 3. С. 34-39.

144. Олійник, Н.І. Зарубіжний досвід управління житловим фондом. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2009. № 3. С. 212-216.

145. Онишко О. Б. Місцеві референдуми в Україні. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2015. Вип. 2. С. 57-66.

146. Орзіх М.П. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні. Юридичний вестник. 1997. № 4. С. 59-63.

147. Орловский А. С. Органы самоорганизации населения и общественные организации: общее и отличное. Актуальні проблеми політики. 2000. Вип. 8. С. 295-298.

148. Орловський О. Право членів територіальної громади на участь у загальних зборах. Юридичний вісник. 2011. №4. С. 55-58

149. Остапенко О. Г. Принципи організації та діяльності органів самоорганізації населення в Україні. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2010. № 18. С. 453-462.

150. Остапенко О. Г. Функціонування органів самоорганізації населення як дієвого механізму розвитку місцевого самоврядування в Україні. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2014. № 29. С. 210-216.

151. Падалко Г.В. Системний підхід та проблеми його застосування при дослідженні служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 91-95.

152. Панченко Т.В. Регіональна і локальна ідентичності як складові культури субсидіарної демократії. Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. 2010. Вип. 4. С. 72-77.

153. Пашко Н.Ю. Концептуалізація ОСББ у контексті теорій соціального капіталу та громадянського суспільства. Вісник Львівського університету. Серія соціологічна. 2014. Вип. 8. С. 115-125

154. Пеклушенко О. М. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. ; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2012. 20 с.

155. Пеліванова Н. Органи самоорганізації населення в Україні як інститути місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса. 2011. Вип. 2. С. 321-331.

156. Переваги Асоціації над ОСББ. URL: http:.osbb-sakura8.pp.uawp-contentuploads201603%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B0%D0%B3%D0%B8-1.pdf

157. Петришина М. О. Місцеве самоврядування в системі цінностей правової держави. Актуальні проблеми держави і права. 2008. Вип. 40. С. 286-290.

158. Петровський П. М., Корнат А.В. Органи самоорганізації населення як чинники активізації територіальної громади. Університетські наукові записки. 2011. № 2. С. 410-416.

159. Пиняк С. І. Предмет місцевого референдуму в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти. Держава та регіони. Серія: Право. 2009. №1. С. 101-106

160. Письменний І., Липовська Н. Загальні збори громадян за місцем проживання як форма безпосередньої демократії. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2015. Вип. 2. URL: http:.nbuv.gov.uaUJRNPatp_2015_2_23

161. Податковий Кодекс України. URL: http:.zakon3.rada.gov.ualawsshow2755-17

162. Половцев О.В. Системний підхід та інформаційні технології підтримки прийняття рішень в державному управлінні [монографія]. Донецьк : Східний видавничий дім. 2010. 206 с.

163. Положення про Благодійний фонд. Поточний архів ОСББ «Люксембург»

164. Положення про громадських інспекторів благоустрою міста Вознесенська: Рішення Вознесенської міської ради від 11.06.2015 № 151

165. Положення про громадські, селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській ССР, затверджене Указом Президії ВР УРСР від 17 жовтня 1975 р. (в редакції Указу Президії ВРУРСР від 1 січня 1981 р.

166. Положення про житлово-споживчу кооперацію: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів УСРР від 26 березня 1924 року. Збірник Узаконень та Розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. 1924. Відділ перший. Ч. 8. Арт. 76.

167. Положення про порядок виборів органів та посадових осіб об’єднання співвласників багатоквартирного будинку по вул. Дюківська. Поточний архів ОСББ «Дюківський».

168. Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 № 848. URL: http:.zakon4.rada.gov.ualawsshow848-95-%D0%BF

169. Положення про порядок проведення письмового опитування членів об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Матроська Слобідка». Поточний архів ОСББ «Матроська Слобідка»

170. Положення про резервний (аварійний) фонд ОСББ «Романівський». Поточний архів ОСББ «Романівський»

171. Положення про фонд капітального ремонту. Поточний архів ОСББ «Нагорний»

172. Полупанов Д. Квартировладельческая кооперация. Вестник кооперации. 1915. № 5. С. 51-59.

173. Попов С. М. Теоретичні і праксіологічні засади формування зворотних зв'язків у системі місцевого самоврядування. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2011. Вип. 45. С. 266-278.

174. Порядок надання фізичним і юридичним особам інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно: Постанова КМУ від 24.12.2014 р. № 722

175. Правила утримання фасадів та проведення фасадних робіт ОСББ «Бікіцер». Поточний архів ОСББ «Бікіцер»

176. Пришляк Г. Я. Стан та перспективи здійснення демократичного контролю у місцевому самоврядуванні в Україні. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична. 2013. Вип. 1. С. 89-98.

177. Прієшкіна О. Територіальна громада в політичній системі та системі місцевого самоврядування України. Юридичний вісник. 2012. №1. С. 37-40.

178. Прієшкіна О. В. Органи самоорганізації населення як функціональний елемент дієвості конституційного ладу України. Південноукраїнський правничий часопис. 2010. №2. С. 3-5

179. Про благоустрій населених пунктів від 06.09.2005р. № 2807-ІУ. URL: http:.zakon3.rada.gov.ualawsshow2807-15

180. Про відповідальність суб'єктів підприємницької діяльності за несвоєчасне внесення плати за спожиті житлово-комунальні послуги та утримання прибудинкової території» від 20.05.1999. № 686-ХІУ

181. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо фінансування капітальних ремонтів багатоквартирних будинків: Проект Закону України (реєстр. № 1707-VIII від 01.11.2016. URL: http:.w1.c1.rada.gov.uaplszweb2webproc4_1?pf3511=56832

182. Про внесення змін до Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування»: Закону України від 26.03.1992 р.

183. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг Закон від 09.07.2010 № 2479-VI

184. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 р. № 1952-IV

185. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб підприємців: Закон України. URL: http:.zakon3.rada.gov.ualawsshow2234-12

186. Про електроенергетику: Закон України від 16.10.1997р. № 57597-ВР. URL: http:.ukr-kodeksy.compro_elektroenergetiku.htm

187. Про енергозбереження: Закон України. URL: http:.zakon2.rada.gov.ualawsshow7494-%D0%B2%D1%80

188. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 № 1875-IV). URL: http:.zakon2.rada.gov.ualawsshow1875-15

189. Про затвердження настанови щодо розподілу територій мікрорайонів (кварталів) для визначення прибудинкових територій багатоквартирної забудови: Наказ Мінрегіонбуду від 10.2014 р. №56

190. Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів: Наказ Міністерства будівництва, архітектури та ЖКГ від 16.01.2007 №7

191. Про затвердження Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в УРСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 17.10.1975 №297-IX

192. Про затвердження Положення про групи позаштатних (громадських) інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України від 13.06.2012 № 305

193. Про затвердження Положення про порядок організації та діяльності об'єднань, що створюються власниками для управління, утримання і використання майна житлових будинків, яке перебуває у загальному користуванні: Постанова КМУ від 31.07.1995 № 588

194. Про затвердження Положення про продаж громадянам у власність квартир у будинках державного і громадського житлового фонду, їх утримання і ремонт: Постанова РМ УРСР та Укрпрофради від 19.05.1989 №142

195. Про затвердження Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу: Постанова РМ УРСР від 30.04.1985 №186

196. Про затвердження Типового статуту житлово-будівельного кооперативу: Постанова РМ УРСР від 27.06.1972 №297

197. Про затвердження Типового статуту об'єднання (товариства) співвласників багатоквартирного будинку: Наказ Держжитлокомунгоспа України та Фонду державного майна України від 05.04.1996 №28389

198. Про заходи щодо прискорення розвитку житлової кооперації: Постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР від 31.03.1988

199. Про індивідуальне і кооперативне житлове будівництво: Постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР від 01.06.1962

200. Про Концепцію розвитку житлово-комунального господарства в Україні: Постанова КМУ від 27.02.1995 №150

201. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 №28097-ВР

202. Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування: Закону УРСР від 07.12.1990

203. Про об'єднання діяльності УСРР та РСФРР: Рішення Всеукраїнського революційного комітету від 27.01.1920. URL: http:.likbez.org.uaukabout-the-association-of-the-activities-of-the-ussr-and-the-rsfsr.html

204. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29.11.2001 р. № 2866-III

205. Про органи самоорганізації населення : Закон України. URL: http:.zakon3.rada.gov.ualawsshow2625-14

206. Про органи самоорганізації населення: Проект Закону України від 24.03.2015. Рег. № 2466. URL: http:.w1.c1.rada.gov.uaplszweb2webproc4_1?id=&pf3511=54538

207. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14.05.2015 р. № 417-VIII

208. Про питну воду та питне водопостачання: Закон України. URL: http:.zakon2.rada.gov.ualawsshow2918-14

209. Про приватизацію державного житлового фонду: Закон України від 19.06.1992 №2482-XII

210. Про ринок природного газу. URL: http:.zakon2.rada.gov.ualawsshow329-19

211. Про співробітництво територіальних громад: Закон України. URL: http:.zakon2.rada.gov.ualawsshow1508-18

212. Про теплопостачання: Закон України. URL: http:.zakon2.rada.gov.ualawsshow2633-15

213. Програми житлового будівництва. URL: http:.www.minregion.gov.uanapryamki-diyalnostibuildingprogrami-zhitlovogo-budivnitstva

214. Рабочая жилищио-строительная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальных постановлений). М.: Издательство «Вопросы труда», 1925. 136 с.

215. Регламент правління ОСББ «Гагарінський». Поточний архів ОСББ «Гагаринський».

216. Регламент правління ОСББ «Французький бульвар». Поточний архів ОСББ «Французький бульвар».

217. Регламентування діяльності органів місцевого самоврядування : навч.-метод. посіб. Одеса : ОРІДУ НАДУ. 2015. 56 с.

218. Результати дослідження «Соціальний простір міста: потенціал до громадотворення». URL: http:.www.city-institute.orgindex.php?option=com_content&view=article&id=623:-l-r&catid=1:latest

219. Рішення Автозаводського районного суду м. Кременчука Полтавської області від 30.04.2014 р. у справі № 5241063913-ц,

220. Рішення Апеляційного суду Тернопільської області від 30.06.2015 р. у справі № 6071938413

221. Рішення Вищого господарського суду України від 26.01.2011 р. № 11250

222. Рішення Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 27.08.2003 р. № 141

223. Рішко А. М. Соціум сучасного міста: спільноти та тенденції їх розвитку. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. 2012. Вип. 2 (14). С. 51-55

224. Ровинська К. І. Правосуб’єктність територіальної громади: теоретико-правовий аспект. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2013. Вип. 3. С. 380-388.

225. Садовский В.Н. Смена парадигм системного мышления. Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. М.: Эдиториал УРСС, 1996. С. 64-78.

226. Саханенко С. Міська територіальна громада: проблеми дефініції. Вісник УАДУ. 2000. №2. С. 365-372.

227. Семерак І. О. Концептуальні підходи до визначення поняття місцевого референдуму: питання теорії та практики. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2011. № 4. С. 134-141.

228. Сергієнко Є. В. Взаємодія територіальних громад в Україні: теоретико-методологічний аспект. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2011. Вип. 4. С. 464-473.

229. Сергієнко Є. В. Роль концепту «взаємодія в системі місцевого самоврядування» у забезпеченні галузевих наукових досліджень. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2012. №10. URL: http:.www.nbuv.gov.uae-journalstppd2012_10zmistR_401%20Sergienko.pdf

230. Сергієнко Є. В. Структура та класифікація механізмів взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2012. Вип. 2. С. 278-290.

231. Сергієнко Є.В. Організація взаємодії елементів системи місцевого самоврядування територіальної громади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2012. 20 с.

232. Сидор М.Я. Юридична конструкція «питання місцевого значення» як критерій розмежування повноважень місцевих органів публічної влади. Порівняльно-аналітичне право. 2014. №6. С. 226-229.

233. Скобельський Ю. Концепція солідарності Еміля Дюркгейма. Вісник Львівського університету. Філософські науки. 2001. Вип. 3. С. 131-142.

234. Скопич О. Д. Структурно-функціональна характеристика контролю місцевого самоврядування. Теорія та практика державного управління. 2007. Вип. 4 (19). С. 297-303.

235. Скопич О.Д. Контроль у системі місцевого самоврядування України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. ; НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України. К. 2010. 20 с.

236. Скрипничук В.М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність : дис... канд. юрид. наук ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х. 2001. 216 арк.

237. Скрипнюк О. Місцевий референдум як форма забезпечення реального народовладдя. Вісник Національної академії правових наук України. 2015. № 1. С. 37-44.

238. Словник української мови: в 11 томах. – Том 10, 1972. – С. 441.

239. Словник української мови: в 11 томах. – Том 3, 1972. – С. 17.

240. Словник української мови: в 11 томах. – Том 5, 1974. – С. 740.

241. Смоляр О. А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 26. С. 239-249.

242. Соболєва К.Ю. Юридична відповідальність у системі місцевого самоврядування. Збірник наукових праць Донецького державного університету управління. Серія : Державне управління. 2014. Т. 15. Вип. 286. С. 113-122.

243. Солових В. П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика : монографія. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр». 2009.164 с.

244. Соркін Б. В. Відносини в системі державного управління як предмет правового регулювання. Наукові праці МАУП. 2014. Вип. 1. С. 111-114.

245. Ставнійчук А. Місцевий референдумпріоритетна форма прямої демократії у місцевому самоврядуванні. Юридична Україна. 2015. № 6. С. 24-28.

246. Статут ОСББ «Дюківський». Поточний архів ОСББ «Дюківський»

247. Статут ОСББ «Мрія». Поточний архів ОСББ «Мрія».

248. Статут ОСББ «Разумовський». Поточний архів ОСББ «Разумовський».

249. Статут ОСББ «Романівський». Поточний архів ОСББ «Романівський».

250. Статут ОСББ «Чорномор-4». Поточний архів ОСББ «Чорномор-4».

251. Статут ОСББ «Шота Руставелі». Поточний архів ОСББ «Шота Руставелі».

252. Статут ОСЮЮ «Нагорний». Поточний архів ОСББ «Нагорний».

253. Стопакевич О.А. Теорія систем і системний аналіз. К. : ІСДО. 1996. 200 с.

254. Сторожук І.П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні. Університетські наукові записки. 2005. № 4. С. 231-236.

255. Строкань Т.М. Управління комунально-житловим господарством: досвід Кракова (Польща). Економіка України. 2000. № 11. С. 9-11.

256. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ. К.: МАУП. 2003. 368 с.

257. Сухінін Д. Концепція управління якістю TQM як підґрунтя оцінювання, моніторингу та контролю в органах місцевого самоврядування. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 1. С. 239-247.

258. Сушинський О. Головна посадова особа територіальної громади. Управління сучасним містом. 2001. № 7-9 (3). С. 74-84

259. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія. Л.: ЛРІДУ. 2002. 468 с.

260. Теремко В. Громада. Соціологічна енциклопедія. К.: Академвидав, 2008. С. 86.

261. Тісногуз В. В. Питання місцевого значення та їх юридичне закріплення. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2007. №4. С. 213-217.

262. Ткаченко В. С. Специфіка функціонування органів самоорганізації населення в територіальних громадах України. Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. Сер. : Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2014. № 2. С. 185-195.

263. Ткаченко В. С. Співпраця сусідських товариств та органів місцевого самоврядування як індикатор та чинник формування громадянського суспільства. Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. Сер. : Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2013. № 4. С. 122-132.

264. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ. 2013. 264 с.

265. Толкованов В. Європейські інструменти інституційної розбудови та досвід їх впровадження в Україні. Державне будівництво. 2012. № 2. С. 1-14.

266. Тридід О.М., Таньков К.М. Основи теорії систем і системний аналіз. Х. : Вид. ХНЕУ. 2006. 74 с.

267. У Тернополі ОСББ не платитиме податок за землю. URL: https:.www.caionline.orgHomeownerLeadersResourcesforResidentsPagesdefault.aspx

268. Уёмов А.И. Системный подход и общая теория систем. М.: Мысль, 1978. 272 с.

269. Укко Л. Формы собственности, организация управления и финансирование жилья в Финляндии. Недвижимость: экономика, управление. 2002.№ 3-4. URL: http:.www.valnet.ru›m7-127.phtm 10.

270. Українське суспільство: моніторинг соціальних змін». Вип. 1. Т. 2, Київ, 2014 р. 231 с.

271. Утвенко В.В. Правове регулювання діяльності ОСББ: зарубіжний досвід. Наукові праці МАУП. 2015. Вип. 44(1). С. 94-99.

272. Утвенко В.В. Управління житлово-комунальною сферою міст України в контексті діяльності органів місцевого самоврядування. Наукові праці МАУП. 2014. Вип. 1(40). С. 155-161.

273. Федоренко В. Л., Кузнецова Н.О., Черничка Л.В. Інститут місцевого референдуму в Україні: проблеми теоретико-методологічного та законодавчого забезпечення. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2009. №2. С. 35-50.

274. Фомін В. В. Координація управлінських процесів у регіональній ланці державного управління : Автореф. дис...к. держ. упр. ; Донецький державний університет управління. Донецьк. 2013. 20 с.

275. Хвищун Н.В., Токарчук В.В., Шепетько В.Ю. Зарубіжний досвід інноваційних напрямів реформування комунального господарства. Економічні науки. Серія : Регіональна економіка. 2014. Вип. 11. С. 264-274.

276. Хвищун Н.В. Реформування комунального господарства України: історичний зріз і напрями на майбутнє. Актуальні проблеми економіки. 2012. № 3. С. 130-138.

277. Хорт І. Методологічні проблеми дослідження функцій місцевого самоврядування. Віче. 2015. № 12. С. 27-29.

278. Чапала Г. В. Природа місцевого самоврядування як концептуальна основа форм його реалізації. Підприємництво, господарство і право. 2004. №1. С. 71-75.

279. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз. Х. : Право, 2006. 219 с.

280. Черевко П.П. Правове регулювання створення житлово-будівельних кооперативів в Україні. Університетські наукові записки. 2006. № 3-4. С. 200-205.

281. Чорней Н.Б., Чорней Р.К. Теорія систем і системний аналіз. К. : МАУП, 2005. 256 с.

282. Шаповалова А.М. Проблеми реалізації публічної природи влади органів місцевого самоврядування. Теорія та практика державного управління. 2005. Вип. 3 (12). С. 257-262.

283. Шарий В.І. Реалізація органами місцевого самоврядування і територіальними громадами України державної політики в сфері ЖКГ. Збірник наукових праць НАДУ при Президентові України. 2014. № 2. С. 38-41.

284. Шаров Ю., Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень. Державне управління і місцеве самоврядування. 2010. Вип. 1 (4). С. 295-304

285. Шейнис Д. Жилищно-арендная кооперация и коммунальное хозяйство . Жилищно-арендная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальньїх материалов). М.: Издательство «Вопросы труда». 1925. С. 105-111.

286. Шейнис Д.И. Жилищное законодательство. Сборник декретов, инструкций и распоряжений с комментариями. М.: ГУКХ НКВД РСФСР, 1926. 468 с.

287. Шпак Д.О. Збори громадян за місцем проживання як одна з форм здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою та участь в ній фондів розвитку громад. Наукові праці [Чорноморського державного університету ім. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління. 2010. Т. 125. Вип. 112. С. 52-57.

288. Шреккенбах Л. Система управления жилой недвижимостью в Германии URL: http:.Portal-Energo.ru›articlesdetailsid758

289. Штирьов О.М., Степаненко С.В. Деякі аспекти взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні територіальної громади. Наукові праці [Чорноморського державного університету ім. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : Державне управління. 2014. Т. 239. Вип. 237. С. 145-150.

290. Шумляєва І. Організаційно-правові засади діяльності органів самоорганізації населення в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2009. Вип. 2 (2). URL**:** http:.www.nbuv.gov.uaportalSoc_GumDums2009-02Shumlyaeva.pdf

291. Юнг К., Нойман Э. Психоанализ и искусство. М.: Рефл-бук. 1998. С. 147

292. Ярошевский М. Детерминизм. Философская энциклопедия. Т. 1. М.: Советская энциклопедия. 1960. С. 464.

293. Civic Engagement in Public Policies. A Toolkit Dept. of Econ. and Soc. Affairs, Div. for Publ. Admin. and Dev. Management ; United Nations.New York, 2007.P. 15.

294. Good Governance . Wikipediathe free encyclopedia.Mode of access : http:.en.wikipedia.orgwikiGood_governance.

295. Good Governance Guide .Mode of access : http:.www.goodgovernanceguide.org.au.

ДОДАТКИ

Додаток А (1)

АСОЦІАЦІЯ ДОСЛІДНИКІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

65029, Україна, Одеса, вул. Пішонівська, 22
Код ЄДРОПУ 25997827

Рахунок №26007690481270
у Одеській обласній філії ПАТ "УКРСОЦБАНК"
МФО 328016

тел. (048) 7059764 E-mail: ird@ukr.net

15.02.2017 № 52
на № _____ від _____

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Результати науково-дослідної роботи «Забезпечення інституційної спроможності системи місцевого самоврядування через розвиток об'єднань співвласників багатоквартирних будинків» були використані в процесі реалізації проектів «Створення єдиного соціально-економічного та управлінського простору в модельних об'єднаних територіальних громадах Півдня України» та «Розвиток механізмів обслуговування багатоквартирних будинків на основі самоорганізації жителів», які впроваджувала Асоціація у 2015-2016 рр.

Зокрема напрацювання науково-дослідної роботи були використані в процесі підготовки:

1) Рекомендованої моделі управління ОСББ;
2) Програми розвитку ОСББ на території м. Одеси;
3) Стратегії розвитку Балтської об'єднаної територіальної громади на період до 2025 р.;
4) Положення про фонди розвитку ОСББ.

Заступник
виконавчого директора А. Мурзановська

тел. +38 (050) 3953938

Додаток А (2)

АССОЦИАЦИЯ ЖИТЕЛЕЙ ЖИЛОГО КОМПЛЕКСА ПО УЛИЦЕ ДЮКОВСКАЯ В г. ОДЕССА

65029, Украина, Одесса, ул. Дюковская, 5, кВ. 324

тел. (063) 382-81-57

E-mail: dykovska@mail.ru

21.02.2017 № 231-р

на № _____ від _____

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

В период 2016-2015 гг. Н.Н. Войновский осуществлял консультирование и научно-методическое сопровождение Ассоциации инвесторов строительства жилого комплекса по улице Дюковская в г. Одесса с целью выработки механизмов общественного участия в управлении многоквартирным жилым домом. Материалы диссертационного исследования Н.Н. Войновского были использованы в процессе создания ОСМД «Дюковский» в г. Одессе. В частности, был взят за основу разработанный Н.Н. Войновским проект Устава ОСМД, а также положення о специальных фондах.

Председатель А.В. Котов



005269

ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ
БІЛГОРОД – ДНІСТРОВСЬКА МІСЬКА РАДА

вул. Михайлівська, 56, м. Білгород-Дністровський, Одеська область, 67701
тел./факс: (04849) 2-24-44, 3-32-77

11 ВЕР 2017 № 22/2355
На № _____ від _____

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Результати дисертаційного дослідження Войновського Миколи Миколайовича «Забезпечення інституційної спроможності системи місцевого самоврядування через розвиток об'єднань співвласників багатоквартирних будинків» були використані Білгород-Дністровською міською радою та її виконавчим комітетом при реформуванні системи обслуговування житла в м. Білгород-Дністровський. При наданні новоутвореним ОСББ консультативної допомоги з боку органів місцевого самоврядування м. Білгород-Дністровський рекомендовано використовувати запропоновану в дисертаційному дослідження М.М. Войновського модель управління ОСББ, а також розроблені ним проекти положень про спеціальні фонди ОСББ, про опитування жителів ОСББ тощо.

Заступник міського голови Є.С.Волинець

ЗАТВЕРДЖУЮ
Заступник голови
Одеської обласної ради
_____
Дімчогло Ю.Д.
«17» січня 2018 року

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження Войновського М.М. «Посилення інституційної спроможності системи місцевого самоврядування через розвиток об'єднань співвласників багатоквартирних будинків»

Для впровадження пропонувалися положення, наукові та методичні матеріали, пропозиції дисертаційного дослідження Войновського М.М. «Посилення інституційної спроможності системи місцевого самоврядування через розвиток об'єднань співвласників багатоквартирних будинків» на території Одеської області та у діяльності Одеської обласної ради. Впровадження здійснювалося за рішенням постійної комісії Одеської обласної ради з питань житлово- комунального господарства, паливно-енергетичного комплексу та енергозбереження та під час розробки Регіональної програми стимулювання до впровадження енергоефективних технологій об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ, ЖБК) Одеської області на 2017-2018 роки (далі – Програма).

Результати впровадження сприяли визначенню проблем, на розв'язання якої спрямована Програма, визначенню мети Програми, обґрунтуванню шляхів і засобів розв'язання проблеми, обсягів та джерел фінансування, строків та етапів виконання Програми, визначення очікуваних результатів та ефективності Програми.

Голова
постійної комісії Одеської обласної ради
з питань житлово- комунального господарства,
паливно- енергетичного комплексу та
енергозбереження Д.П. Чапір

Додаток Б

Список публікацій здобувача

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Войновський М. М. Об’єднання співвласників багатоквартирного будинку у системі місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 45. С. 274–285.

2. Войновський М. М. Механізм делегування повноважень органами місцевого самоврядування об’єднанням співвласників багатоквартирних будинків. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 4(27). С. 231–243.

3. Войновський М. М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність понять та особливості визначення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фах. вид. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 16. С. 296–304. (у співавторстві з Н. М. Колісніченко).

4. Войновський М. М. Механізми подолання інституційного монополізму в сфері ЖКГ. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2016. Вип. 1(69). С. 52–57.

5. Войновський М. М. Становлення державницької моделі управління багатоквартирними будинками. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2016. Вип. 2(66). С. 14–19.

6. Войновский М. М. Организационный механизм управления многоквартирными домами в Украине. *Ғылым және білім* (Казахстан). 2017. №1(46). С. 196–202

Опубліковані праці апробаційного характеру:

7. Войновський М.М. Правове забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 31 жов. 2014 р.). Одеса. ОРІДУ НАДУ, 2014. С. 23–24.

8. Войновський М. М. Регіональна політика та регіональний розвиток в Україні: матеріали ІІІ-го ВЕБ-семінару для представників вищих навчальних закладів, органів публічної влади, громадських організацій (Одеса, 5 чер. 2015 р.). URL: http://www.oridu.odessa.ua/news/2015/06/05/vebinarRPPA2015.pdf.

9. Organizational and legal bases for institutional capacity of local self-government. *New Insights in Public Administration*: materials of Scientific Seminar of PhD Students.(Odessa, December 3, 2015). Odessa. ORIPA NAPA, 2015. P. 14–16. URL: http://www.oridu.odessa.ua/7/3/electronicsource/1.pdf.

10. Войновський М. М. Сутність та статус осіб у системі місцевого самоврядування. *Пріоритети стратегії регіонального розвитку України*: зб. матеріалів міжрегіонального наук.-практ. семінару. Херсон: «ЛТ-Офіс». 2015. С. 51–55.

11. Войновський М. М. ОСББ: аналіз ознак інституту безпосередньої демократії у системі місцевого самоврядування. *Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої 20-річчю утворення ОРІДУ НАДУ при Президентові України (Одеса, 29–30 жов. 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2015. С. 174–176.

12. Войновський М. М. Делегування повноважень об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків від органів місцевого самоврядування. *Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення*: матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 9 жов. 2015 р.). Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 118–121.

13. Войновський М. М. Правовий статус ОСББ у системі місцевого самоврядування. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика:* матеріали VII наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 10 груд. 2015 р.). Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 14–17.

14. Войновський М. М. Інституційно-організаційні засади місцевого самоврядування. Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації: матеріали наук.-практ. конф. до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при

Президентові України та з нагоди 5-річчя кафедри регіональної політики та публічного адміністрування (Одеса, 29 квіт. 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 102–105.

15. Войновський М. М. Синергетична парадигма інституту місцевого самоврядування. *Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції*: зб. статей для проведення І Всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 21–22 трав. 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2015. С. 181–184.

16. Войновський М. М. Формування системи муніципального контролю як чинник інституційної спроможності місцевого самоврядування. *Державне управління в Україні: проблеми державотворення, виклики та перспективи*: матеріали VI Міжнар.ї Інтернет-конференції для аспірантів і докторантів (Одеса, 22 трав. 2015 р.). URL: http://www.oridu.odessa.ua/?fil=7/1/7.

17. Войновський М. М. Механізми ефективної комунікації органів місцевого самоврядування та об'єднань співвласників багатоквартирного будинку. *Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством*: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 28 квіт. 2016 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2016. С. 65–68.

18. Войновський М. М. Об’єднання співвласників багатоквартирних будинків у формуванні громадянського суспільства та розвитку демократичних процесів в Україні. *Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток Південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції*: зб. статей І Всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 20 трав. 2016 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2016. С. 32–35.

19. Войновський М. М. Managing a condominium: how to make effective communities. *Сучасний менеджмент: моделі, стратегії, технології:* матеріали XVI Всеукр. щоріч. студентської наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 28 квіт. 2016 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2016. С. 240–242.

20. Войновський М. М. Об’єднання співвласників багатоквартирного будинку як одна з організаційних форм здійснення населенням місцевого самоврядування засобами безпосередньої демократії. *Становлення публічного*

адміністрування в Україні: матеріали VII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2016. С. 44–47.

21. Войновський М. М. Інституційна спроможність місцевого самоврядування: контекст світових процесів. *Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів*: Матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 24 груд. 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2016. С. 27–31.

22. Войновський М. М. Регіональна політика та регіональний розвиток в Україні: матеріали IV-го ВЕБ-семінару для представників вищих навчальних закладів, органів публічної влади, громадських організацій (Одеса, 07 чер. 2016 р.). С. 27–28. – URL: http://www.oridu.odessa.ua/news/2016/06/07/ vebinarRPPA2016.pdf.

23. Войновський М. М. Закордонний досвід управління багатоквартирними будинками через механізми громадської участі. *Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів*: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 15 груд. 2016 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2017. С. 199–202.

24. Войновський М. М. Управління багатоквартирними будинками: досвід США. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід*: матеріали Всеукр. наук.практ. конф. за міжнар. участю. (Одеса, 26 жов. 2018 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. С. 261–262.