

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352.93

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.30.132832>

В. М. Божко, докт. юрид. наук, доцент
Полтавський юридичний інститут
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
Кафедра кримінального та адміністративного права і процесу
Першотравневий проспект, 5, Полтава, 36011, Україна

М. В. Стрілець, студентка 3 курсу навчання
Полтавський юридичний інститут
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
Першотравневий проспект, 5, Полтава, 36011, Україна

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВПЛИВУ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ НА ЯКІСТЬ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Статтю присвячено визначенню статусу органів самоорганізації населення як складової системи органів місцевого самоврядування в Україні. У статті проаналізовано закріплені на рівні законів та інших нормативно-правових актів зміст та обсяг повноважень органів самоорганізації населення щодо здійснення останніми контролю за якістю надання житлово-комунальних послуг.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, житлово-комунальні послуги, контроль, якість.

Постановка проблеми. За умов поширення тенденцій децентралізації в Україні актуальним постає питання щодо підвищення ефективності діяльності органів самоорганізації населення як важливого компоненту системи органів місцевого самоврядування. До того ж, ініціативна та активна участь громадян у самостійному вирішенні питань місцевого значення шляхом самоорганізації є необхідною передумовою розвитку та прогресивного функціонування громадянського суспільства.

То ж в умовах сьогодення особливого значення набуває правовий механізм контролю з боку громадськості за якістю наданих житлово-комунальних послуг, адже вони надзвичайно важливі для забезпечення гідного рівня життя територіальної громади загалом та кожного із її членів зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню функціонування органів самоорганізації населення присвячені праці багатьох дослідників, серед яких А. А. Аскеров, О. І. Здіорук, В. С. Кашо, А. І. Коваленко, Д. В. Кольцова, О. К. Конєв, Т. А. Кравченко, В. В. Лазарєв, О. В. Орлова, О. С. Орловський, В. О. Прокошин, Н. П. Фарберов, Д. В. Шутько, А. І. Щиглик, Л. П. Юзьков, Ц. А. Ямпольська та багато інших. Однак важелі впливу органів самоорганізації населення на сферу житлово-комунальних послуг та механізм контролю за їх якістю потребує більш ретельного аналізу.

Метою цієї статті є характеристика правового механізму контролю органів самоорганізації населення за якістю надання житлово-комунальних послуг та формулювання можливих способів підвищення ефективності цього процесу.

Виклад основного матеріалу. Органи самоорганізації населення – одна з форм участі членів територіальної громади у самостійному (чи за посередництва інших представницьких органів місцевого самоврядування) вирішенні питань місцевого значення. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», орган самоорганізації населення – самостійний елемент системи місцевого самоврядування

[1]. Самоорганізація загалом є проявом безпосередньої демократії на місцевому рівні, внаслідок якої жителі сіл, селищ, міст утворюють представницькі органи – органи самоорганізації населення.

Згідно із ст. 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення», органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом [2]. Відповідно до ч. 2 ст. 3 цього Закону, органи самоорганізації населення можуть існувати як будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.

Самоорганізації притаманні певні особливості, що відрізняють її від інших форм участі громадян у місцевому самоврядуванні, а саме: 1) вона виникає лише за наявності громадської ініціативи; 2) багаторівневість (будинок, район, квартал тощо); 3) можливість існування до часу досягнення певного результату; 4) діяльність зі статусом юридичної особи або без такого [3, с. 282].

Правовою основою діяльності органів самоорганізації населення є Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (де зазначено, що органи місцевого самоврядування представлені, зокрема, й органами самоорганізації населення) та «Про органи самоорганізації населення», яким детально врегульовано відносини щодо створення, функціонування органів самоорганізації населення та визначено їх правовий статус, а також низка локальних нормативно-правових актів (статут територіальної громади, положення про органи самоорганізації населення тощо).

Органи самоорганізації населення викликають значний інтерес при розгляді питання реалізації права громадян на місцеве самоврядування, оскільки саме вони є найбільш наближеними до жителів суб'єктами, за посередництва яких територіальна громада може самостійно вирішувати питання місцевого значення. Про їхню особливу роль як носіїв інтересів територіальної громади свідчить і той факт, що законодавець прийняв окремий закон, спрямований на визначення правового статусу органів самоорганізації населення.

Колегіальний характер, можливість утворювати комісії, робочі групи, інші органи – все це робить органи самоорганізації населення дієвим засобом захисту інтересів жителів відповідної території.

Науковці наголошують на подвійній юридичній природі органів самоорганізації населення. О. Здіорук, зокрема, зауважує, що, з одного боку, реалізуючи повноваження відповідних сільських, селищних, міських рад при вираженні волі населення у вирішенні питань місцевого значення, вони виступають як орган публічної влади. З іншого боку, здійснюючи діяльність на громадських засадах, органи самоорганізації населення набувають рис громадської організації [4].

Ці органи представляють собою форму безпосереднього самоврядування і в разі необхідності вони контролюють діяльність представницьких органів влади [5, с. 3]. Як вірно зазначає Д. Кольцова, органи самоорганізації населення являють собою колективну форму реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні [5, с. 7]. Окрім того, їм притаманна своєрідна роль посередника між населенням та іншими органами місцевого самоврядування [5, с. 10].

Хоча органи самоорганізації населення і є складовою системи місцевого самоврядування, від органів місцевого самоврядування їх відрізняє спосіб і порядок формування, компетенція, територія діяльності, а також те, що органи самоорганізації населення підзвітні, підконтрольні та відповідальні, з одного боку, перед мешканцями, що ініціювали їх створення, з іншого – перед відповідними місцевими радами, які надали дозвіл на їх створення.

Органи самоорганізації населення мають як власні повноваження, надані, згідно з Конституцією та законами України відповідною сільською, селищною, міською або районною в місті (у разі її створення) радою під час їх утворення, так і делеговані, тобто ті, якими відповідна рада додатково їх наділяє.

Оскільки органи самоорганізації населення, відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» входять до системи місцевого самоврядування, то функції органів самоорганізації населення варто розглядати як такі, що впливають із функцій органів місцевого самоврядування, адже вони співвідносяться як частина і ціле [6, с. 162]. При цьому частина їхніх повноважень не може бути реалізована ними без взаємодії з іншими представницькими органами місцевого самоврядування.

Функції органів самоорганізації населення можна класифікувати за предметною ознакою на організаційно-розпорядчі, представницькі, облікові, інформаційні, контрольні, функції надання допомоги тощо [7, с. 300].

Органи самоорганізації населення функціонують задля захисту прав та інтересів членів територіальної громади, зокрема, й у сфері житлово-комунальних послуг. Адже якісне надання таких послуг є чи не найістотнішою передумовою реалізації конституційного права кожного на достатній рівень життя. З огляду на це, особливого значення набуває контрольна функція, котра сформульована у пункті 6 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення» як право органів самоорганізації населення здійснювати контроль за якістю житлово-комунальних послуг, наданих громадянам, які проживають у житлових будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, та за якістю ремонтних робіт, проведених у цих будинках [2].

Окрім того, на нашу думку, контрольна функція органів самоорганізації населення впливає із завдань, котрі законом покладені на вказані органи, адже відповідно до ст. 3 Закону України «Про органи самоорганізації населення», одним із їхніх основних завдань є задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг. Тобто безпосередньо в Законі вказано, що органи самоорганізації населення мають долучатися до задоволення в даному випадку побутових потреб територіальної громади. Однак це завдання можна реалізовувати не лише шляхом сприяння у наданні відповідних житлово-комунальних послуг, але й через контроль за діяльністю суб'єктів господарювання, котрі надають житлово-комунальні послуги споживачам відповідно до умов договору.

Однією із важливих проблем, котра хвилює всіх членів територіальної громади, є проблема якості житлово-комунальних послуг. Варто наголосити на складності регулювання відносин у сфері житлово-комунального господарства, що пов'язано, передусім, з відсутністю конкуренції в наданні окремих житлово-комунальних послуг. За цих умов необхідний особливий контроль за підприємствами, що надають житлово-комунальні послуги, які належать до природних монополій (послуги з централізованого опалення, централізованого постачання холодної, гарячої води, з водовідведення), оскільки відсутність конкуренції в більшості випадках зумовлює надання таких послуг неналежної якості.

Згідно із ч. 1 ст. 13 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», житлово-комунальні послуги залежно від функціонального призначення поділяються на: 1) комунальні послуги; 2) послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій; 3) послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків; 4) послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд [9].

Частину комунальних послуг, а саме централізоване водопостачання та водовідведення, захоронення побутових відходів, відповідно до ст. 5 Закону України «Про природні монополії», надають підприємства, що належать до природних монополій. До суміжних ринків, згідно зі ст. 6 цього Закону, належать послуги з постачання природного газу та інших речовин, постачання електричної, теплової енергії споживачам, перероблення побутових відходів [8].

Існування природних монополій означає, що задоволення попиту на комунальні послуги є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а послуги, що надаються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими по-

Відповідно ж до ст. 7 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», повноваження органів місцевого самоврядування у сфері контролю за наданням житлово-комунальних послуг охоплюють: «3) затвердження норм споживання та якості житлово-комунальних послуг, контроль за їх дотриманням»; «6) забезпечення населення житлово-комунальними послугами необхідних рівня та якості»; «10) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів у сфері житлово-комунальних послуг; 11) проведення моніторингу виконання місцевих програм розвитку житлово-комунального господарства» [9].

У ст. 9 вищезгаданого Закону вказано, що контроль за дотриманням стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг здійснюють, зокрема, й органи місцевого самоврядування. Окрім того, згідно із ч. 2 ст. 9, вони можуть залучати до своєї роботи на громадських засадах представників органів самоорганізації населення та членів правлінь об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних кооперативів, молодіжних житлових комплексів тощо [9]. Проте знову ж таки, яким чином ця співпраця має здійснюватися, у Законі не зазначено. Слід вкотре нагадати, що відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Згідно з ч. 3 ст. 9 Закону «Про житлово-комунальні послуги», «результати перевірок відповідності дотримання стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг та висновки, отримані в результаті роботи комісії, які створені з ініціативи або за участю органів місцевого самоврядування та/чи органів самоорганізації населення ..., мають безперешкодно надаватися для ознайомлення цим представникам за їхнім зверненням» [9]. Щоправда, незрозуміло, чому законодавцем у даному випадку орган самоорганізації населення протиставляється органу місцевого самоврядування? Можливо, це свідчить лише про те, що законодавець прагне виокремити органи самоорганізації населення в окремий суб'єкт контролю за якістю надання житлово-комунальних послуг поряд з іншими органами місцевого самоврядування? То ж не випадково одним із власних повноважень органів самоорганізації населення, відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення», є «здійснення контролю за якістю надаваних ... житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт».

Органи місцевого самоврядування залучаються також до формування політики та регулювання відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг (ч. 2 ст. 14 Закону України «Про житлово-комунальні послуги»), де вказано, що до другої групи житлово-комунальних послуг за розподілом відповідно до порядку затвердження цін/тарифів належать житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують органи місцевого самоврядування [9].

Отже, органи самоорганізації населення теж в межах своїх повноважень залучаються до цього процесу. Хоча така їх участь вичерпується внесенням у встановленому порядку пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів, а також їх правом брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їхніх виконавчих органів, із правом дорадчого голосу, при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення [2]. Надання органам самоорганізації населення дорадчого голосу не дає їм дієвого засобу впливу на місцеві ради чи їх виконавчі органи з питань, що стосуються інтересів територіальної громади, ініційованих саме органами самоорганізації населення, зокрема, у сфері житлово-комунальних послуг.

Окрім того, відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», стандарти, нормативи, норми, порядки і правила у сфері житлово-комунальних послуг розробляють і затверджують, зокрема, органи місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень та згідно із законодавством [9]. Цікавим у цьому контексті є досвід міста Суми. Так, рішенням виконавчого комітету Сумської міської ради затверджено Положення «Про громадського інспектора у сфері житлово-комунального господарства».

До сфери повноважень такого інспектора належить, зокрема, здійснення контролю за якістю та повнотою надання житлово-комунальних послуг та забезпеченням збереження житлового фонду та комунального майна [10]. На підставі цього Положення Голова Сумської міської ради видав розпорядження «Про призначення громадських інспекторів у сфері житлово-комунального господарства» від 26.06.2017 року № 226-Р [11].

Стаття 11 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» присвячена громадським слуханням та громадському контролю у сфері житлово-комунальних послуг й передбачає залучення до цього процесу органів самоорганізації населення як невід'ємної складової самоорганізованої громадськості [9]. Громадський контроль, згідно із цим Законом, здійснюється шляхом «залучення органами місцевого самоврядування представників органів самоорганізації населення та членів правлінь об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, до участі в обговоренні стану та планів, проектів розвитку, реформування житлово-комунального господарства відповідного населеного пункту; а також підготовкою пропозицій органам місцевого самоврядування щодо погодження інтересів територіальних громад та виконавців/виробників у разі виникнення розбіжностей при визначенні потреби територіальної громади в цих послугах, їх кількості, якості та вартості» [9]. Варто нагадати і ст. 16 цього ж Закону, згідно з якою місцеві органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, мають право тимчасово визначати інші норми споживання, якості та режими надання житлово-комунальних послуг з урахуванням технічних можливостей підприємств, кліматичних та інших місцевих умов.

Низкою підзаконних нормативно-правових актів також формується механізм здійснення контролю за якістю житлово-комунальних послуг органами самоорганізації населення. Зокрема, згідно з підпунктом 2.4.6 «Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій», затверджених наказом Держжитлокомунгоспу України 17.05.2005 року № 76, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 25 серпня 2005 р. за № 927/11207, результати проведеного поточного ремонту житлового будинку приймаються комісією у складі: представників власника будинку (об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, житлово-будівельного кооперативу, будинкового комітету тощо) та виконавця послуг [12]. Тобто суб'єктом контролю виступає будинковий комітет – різновид органів самоорганізації населення, котрий, відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про органи самоорганізації населення», діє в межах будинку (кількох будинків) у державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів. Проте механізм такого контролю не є ефективним, адже він охоплює не всю сферу житлово-комунальних послуг.

Висновки і пропозиції. Самоорганізація населення як важлива складова місцевого самоврядування в Україні є необхідною передумовою становлення і розвитку громадянського суспільства. Діяльність органів самоорганізації населення, представлених, відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення», будинковими, вуличними, квартальними комітетами, комітетами мікрорайонів та районів у містах, сіл, селищ, спрямована на вираження та захист інтересів самоорганізованого населення. Житлово-комунальна послуга як результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у житлових і нежитлових приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил є важливою складовою конституційного права кожного на достатній рівень життя. А тому контроль за якістю здійснення цього процесу є необхідним, передусім, з боку громадськості, найбільш наближеними до якої є саме органи самоорганізації населення.

Органам місцевого самоврядування взагалі та органам самоорганізації населення зокрема держава надала право безпосередньо долучитися до регулювання відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг. Стосовно контролю за якістю цього процесу, то тут дієва роль належить саме органам самоорганізації населення як безпосередньому представнику й виразнику інтересів членів територіальної громади – жителів сіл, селищ, міст, районів у містах. Однак законодавцю слід сформулювати ефективний механізм здій-

снення контролю за якістю житлово-комунальних послуг органами самоорганізації населення. Місцеві ж ради мають лише фіксувати їх статус, їхні важелі впливу та порядок здійснення такого контролю в Положенні про органи самоорганізації населення.

Список літератури

1. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст]: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Про органи самоорганізації населення [Текст]: Закон України від 11 липня 2001 року № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 201. – № 48. – Ст. 254.
3. Бульба В. Аналіз діяльності органів самоорганізації населення в Україні [Текст] / В. Бульба, А. Мельков // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 1 (8). – С. 280–287.
4. Здюрук О. І. Можливості впливу органів самоорганізації населення на вирішення проблем місцевого розвитку / О. І. Здюрук // Національний інститут стратегічних досліджень. – 2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/monitor/July08/20.htm>.
5. Кольцова Д. В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування [Текст]: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Міське самоврядування» / Д. В. Кольцова; Донецький державний університет управління. – Донецьк, 2007. – 20 с.
6. Кравченко Т. А. Значення та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні: функціональний підхід / Т. А. Кравченко // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 1. – С. 159-164. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2015_1_27.
7. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст]: підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, В. О. Величко та ін.; за ред. С. Г. Серьогіної. – 2-е вид. переробл. та доповн. – Х.: Право, 2011. – 360 с.
8. Про природні монополії [Текст]: Закон України від 20 квітня 2000 року № 1682-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.
9. Про житлово-комунальні послуги [Текст]: Закон України від 9 листопада 2017 року № 2189-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2018. – № 1. – Ст. 1.
10. Про затвердження «Положення про громадського інспектора у сфері житлово-комунального господарства»: рішення виконавчого комітету Сумської міської ради від 20 грудня 2016 року № 706 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://smr.gov.ua/images/706-20-12.doc>.
11. Про призначення громадських інспекторів у сфері житлово-комунального господарства: розпорядження Голови Сумської міської ради від 26.06.2017 року № 226-Р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://smr.gov.ua/images/documents/Rozporiadgennia/2017/06/226-R-26-06.docx>.
12. Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій [Текст]: Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17.05.2005 року № 76 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 35. – Ст. 2158.

Стаття надійшла 22.05.2018 р.

В. М. Божко, докт. юрид. наук, доцент

Полтавський юридический институт

Національного юридического университета имени Ярослава Мудрого

Кафедра уголовного и административного права и процесса

Первомайский проспект, 5, Полтава, 36011, Украина

М. В. Стрилец, студентка 3 курса обучения

Полтавський юридический институт

Національного юридического университета имени Ярослава Мудрого

Первомайский проспект, 5, Полтава, 36011, Украина

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ВЛИЯНИЯ ОРГАНОВ САМООРГАНИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ НА КАЧЕСТВО ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Резюме

Статья посвящена определению статуса органов самоорганизации населения как составляющей системы органов местного самоуправления в Украине. В статью проанализированы закрепленные в законах и иных нормативно-правовых актах объем и содержание полномочий органов самоорганизации населения по контролю за качеством предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, органы самоорганизации населения, жилищно-коммунальные услуги, контроль, качество.



V. M. Bozhko, Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor
Poltava Law Institute of Yaroslav Mudryi National Law University
Department of Criminal and Administrative Law and Process
Pershotravnevyi Avenue, 5, Poltava, 36011, Ukraine

M. V. Strilets, 3rd Year Student
Poltava Law Institute
of Yaroslav Mudryi National Law University
Pershotravnevyi Avenue, 5, Poltava, 36011, Ukraine

LEGAL MECHANISM OF THE IMPACT OF PUBLIC SELF-ORGANIZATION BODIES ON THE QUALITY OF HOUSING AND UTILITIES SERVICES

Summary

The article is devoted to determining the status of public self-organization bodies as a constituent of the local self-governing authorities system in Ukraine. The article analyzes fixed by laws and other regulatory legal acts scope and content of public self-organization bodies' powers to exercise control over the quality of housing and utilities services.

Key words: self-governing authorities, public self-organization bodies, housing and utilities services, control, quality.