

**ДРОБУШ І. В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент  
(Національний університет водного  
господарства та природокористування)

УДК 342.7:78

### **СОЦІАЛЬНА ФУНКЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА: ШЛЯХИ ЕФЕКТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Стаття присвячена розумінню сутності соціальної функції місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства. Подано авторське бачення механізму реалізації соціальної функції місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства, напрямів реформування його основ.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, територіальна громада, соціальна функція, житлово-комунальне господарство, житлово-комунальні послуги.*

Стаття посвячена пониманию сущности социальной функции местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Представлено авторское видение механизма реализации социальной функции местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, направлений реформирования его основ.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, территориальная община, социальная функция, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищно-коммунальные услуги.*

The article is devoted to understanding the nature of the social function of local government in housing-Utilities and finding ways its effective implementation. Posted authors' view on the mechanism of realization of the social function of local government in housing-municipal services, ways of reforming its foundations.

**Key words:** *local government, local community, social function, communal services, housin utilities.*

**Вступ.** Проблема реалізації соціально-економічних прав громадян у сфері житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ) є багатогранною й вимагає зваженого підходу всіх рівнів влади. Значна роль у цій сфері має належати муніципальній владі, яка своїм функціональним призначенням має забезпечення умов і належного рівня життєдіяльності населення в межах відповідних населених пунктів шляхом надання відповідних послуг, а також контролю за їх якістю та своєчасністю.

Варто зазначити, що питання функціонування житлово-комунального господарства, з'ясування особливостей функціонування підприємств ЖКГ стали предметом досліджень низки вітчизняних вчених, зокрема В.М. Бутиріної, О.В. Димченка, І.О. Драган, О.В. Зубко, Н.І. Олійника, О.В. Ореховського, Л.М. Пісьмаченка, Л.П. Шаповала. Проте дослідження зводилися насамперед до визначення найбільш оптимальних умов ефективної реалізації державної політики у сфері ЖКГ. Натомість О.В. Батанов, В.М. Вакуленко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, В.В. Мамонова, О.В. Ольшанський, М.В. Пітцик, М.О. Пухтинський акцентують увагу на місцевому самоврядуванні, його основних сферах функціонування, повноваженнях органів місцевого самоврядування, у тому числі й питаннях управління комунальною власністю.

**Постановка завдання.** Водночас у муніципальному праві відсутнє комплексне дослідження сутності соціальної функції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ, особливостей її реалізації, що й зумовлює актуальність наукової статті, метою якої є розробка ефективного механізму реалізації соціальної функції у сфері ЖКГ, пошук шляхів удосконалення його правової, організаційної, матеріально-фінансової основ.



**Результати дослідження.** Розробка ефективного механізму реалізації соціальної функції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ вимагає насамперед усвідомлення сутності самого поняття «житлово-комунальне господарство», основних завдань і принципів його діяльності.

О.В. Соколовська визначає ЖКГ як галузь, яка має системний характер і спрямована на задоволення суспільних потреб, функціонування господарського комплексу, задоволення комунально-побутових потреб населення відповідно до нормативів і національних стандартів, підтримання в належному стані житлових будинків і житлових приміщень [1, с. 177].

М.В. Бутиріна акцентує увагу на соціальній спрямованості ЖКГ [2, с. 7]. Натомість О.А. Мельниченко, В.О. Ващенко зазначають, що соціальна спрямованість ЖКГ не відповідає дійсності, оскільки чинна тарифна політика більшості підприємств ЖКГ спрямована на максимізацію прибутку (у тому числі за рахунок «перенесення вартості втрат» на собівартість послуг), тоді як держава (через систему житлових субсидій) забезпечує соціальну підтримку найменш захищених верств населення [3].

О.В. Ореховська вважає, що ЖКГ забезпечує розвиток соціально-економічної системи міста, залишаючи поза увагою решту населених пунктів (села, селища), мешканці яких теж є споживачами житлово-комунальних послуг [4, с. 3].

За критерієм масштабу та прив'язкою до території, вважаємо за необхідне розрізнити ЖКГ не лише загальнодержавне й регіональне, а й районне, міське, селищне. Така класифікація рівнів ЖКГ зумовлена також і територіальною основою функціонування інституту місцевого самоврядування.

Розвиток ЖКГ підпорядковується основній меті – найбільш повне задоволення постійно зростаючих потреб членів територіальних громад. Чим вищими є темпи соціального розвитку, тим динамічніше змінюються людські потреби, структура життєвих благ, що мають їх задовольняти й забезпечувати.

Так, у багатьох населених пунктах існує проблема комп'ютерної освіти серед інвалідів: дітей, молоді та інших вікових категорій з ураженням опорно-рухового апарату, а особливо серед інвалідів, які пересуваються за допомоги візків. Цій проблемі приділяється мало уваги владних і комерційних структур через брак приміщень, пристосованих та обладнаних пандусами, ліфтами, перилами. Для людини з інвалідністю набуття відповідної освіти й професії є необхідною передумовою для залучення її як рівного партнера до суспільних відносин, можливістю працевлаштування, підвищення рівня доходів, інтеграції в суспільство, соціальної адаптації. Тому одним із напрямів реалізації соціальної функції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ є облаштування підприємств, установ, організацій, а також громадського транспорту спеціальними пристосуваннями для інвалідів-візочників, інших категорій осіб, які мають певні фізичні вади.

Розглядаючи механізм реалізації соціальної функції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ як комплексну системну категорію, яка є сукупністю правових, демографічних, організаційних, матеріальних, фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення ефективного функціонування інфраструктури, благоустрою відповідної території, надання якісних житлово-комунальних послуг населенню, ми досліджуємо весь комплекс проблем, які сповільнюють розвиток ЖКГ у правовій (недостатність нормативно-правового забезпечення діяльності, нечіткий розподіл повноважень між різними рівнями влади, невідповідність компетенції органів місцевого самоврядування їх фінансовим ресурсам), економічній (високий рівень монополізації сфери надання житлово-комунальних послуг і слабка конкуренція, дотаційні й субсидіарні механізми спрацювають не повною мірою та з істотним запізненням, високий рівень дотування, нерегульованість системи пільг і порядку їх фінансування, відсутність власних ресурсів та недостатність бюджетного фінансування адресних програм капітального ремонту, заміни й модернізації об'єктів ЖКГ, ризикованість і тривалий термін окупності інвестиційних проєктів, повсюдні неплатежі й несвоєчасна оплата житлово-комунальних послуг споживачами тощо); екологічній (погіршення екологічного стану на відповідній території за рахунок забруднення доквілля каналізаційними витоками, наявність підтоплень підвалів через пошкодження водо- й тепломереж, що призводить до просідання будинків і їх зсувів, а також порушень санітарно-епідеміологічних норм); соціально-демографічній площині (вищі темпи зростання кількості населення міст порівняно з темпами будівництва житла, відсутність можливості забезпечення житлом соціально незахищених верств населення, категорій, яким житло має надаватися першочергово, у яких мають покращуватися житлові умови, відсутність відповідних державних і муніципальних програм).



Весь масив нормативно-правових актів, які регламентують процес реалізації соціальної функції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ становить правову основу механізму та вимагає впорядкування за такими основними критеріями: рівень прийняття й коло питань, що охоплюється тим чи іншим нормативно-правовим актом.

Безперечно, основним законодавчим актом, який першочергово визначає та має визначати повноваження місцевого самоврядування в цій сфері є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад зараховує власні й делеговані повноваження в галузі ЖКГ, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку.

Вважаємо, що делеговані повноваження в цій сфері мають бути зведені до мінімуму та, відповідно, розширеним має стати перелік власних повноважень згідно з самою природою місцевого самоврядування й загально визначеними принципами його функціонування: повсюдності, субсидіарності та доступності. Крім того, повноваження в галузі містобудування, ЖКГ, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, які на сьогодні закріплені ст. 20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», теж мають бути зараховані до відання органів місцевого самоврядування.

Водночас є низка повноважень, які залишаються нереалізованими, оскільки повністю залежать від конкретно визначеної видаткової частини місцевого бюджету. Мова йде про сприяння розширенню житлового будівництва, надання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в його будівництві, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, і субсидій для будівництва чи придбання житла; надання допомоги власникам квартир (будинків) у їх обслуговуванні й ремонті.

Закон України «Про житлово-комунальні послуги» визначає житлово-комунальні послуги як результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд, відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил, і розмежовує повноваження органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в сфері житлово-комунальних послуг.

Особливу роль у цій сфері має відігравати інститут місцевого самоврядування, його повноваження можуть бути розширені за рахунок істотного зменшення переліку повноважень місцевих державних адміністрацій в сфері житлово-комунальних послуг. Вважаємо за можливе залишити за останніми повноваження щодо забезпечення дотримання вимог законодавства в цій сфері, а також ліцензування певних видів господарської діяльності відповідно до закону, здійснення контролю цін/тарифів на житлово-комунальні послуги й моніторингу стану розрахунків за них. Інакше уникнути дублювання повноважень різних рівнів публічної влади на місцевому рівні в цій сфері не вдасться.

Однією з особливостей такого механізму є те, що його дієвість залежить від ініціативи самої територіальної громади та активних дій громадськості. Зокрема, залучення місцевого населення, громадських організацій дасть змогу більш ефективно (прозоро, відкрито й неупереджено) провести розподіл і надання, відповідно до законодавства, житла, земельних ділянок, що належать до комунальної власності; вирішити питання щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, які належать до комунальної власності, зокрема шляхом уключення їх до складу комісії органів місцевого самоврядування з житлових питань; проводити заходи із благоустрою, прибирання сміття як на кожному подвір'ї, так і в місцях загального користування, прибирання цвинтарів тощо.

Особливо варто звернути увагу на роль молоді у вирішенні житлово-комунальних проблем. Адже, як зазначається в Преамбулі Переглянутої Європейської Хартії участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівнях, активна участь молодих людей в ухваленні рішень і діяльності на місцевому й регіональному рівнях має важливе значення, якщо ми справді маємо намір побудувати демократичне, солідарне і процвітаюче суспільство. У тісній співпраці з молодіжними організаціями, організаціями квартиронаймачів та/або споживчими організаціями, службами комунального господарства й соціальними працівниками місцеві та регіональні власті повинні сприяти розвитку або розвивати в межах наявних соціальних структур місцеві інформаційні служби пошуку житла для молодих людей; місцеві механізми (наприклад, дешеві кредити, системи гарантування орендної платні) надання молодим людям допомоги в забезпеченні житлом.



При цьому варто враховувати й територіальну основу, яка теж має свої особливості щодо розвитку житлового господарства, відповідної інфраструктури, отримання мешканцями певних послуг тощо. Місцева влада має враховувати різні потреби молодих людей у сільській місцевості під час розробки і здійснення заходів, спрямованих на залучення молоді в суспільне життя. Тому вона повинна забезпечити, щоб політика у сфері житлового господарства, транспорту й інших сферах відображала та враховувала особливі потреби молодих людей, що проживають у сільській місцевості. Ця політика має допомагати молодим людям, які хочуть жити в сільській місцевості, отримувати фінансову й іншу підтримку молодіжних та інших громадських організацій, що діють у сільській місцевості. Ці організації можуть стимулювати суспільне й культурне життя в сільських громадах і можуть бути важливим засобом соціальної реалізації для молодих людей. Не лише молодь, а й будь-хто з тих, хто проживає в сільській місцевості, не повинні відчувати незручностей або стикатися з нижчим рівнем соціальних послуг і забезпечення, ніж у містах.

Особливість нормативно-правової складової механізму реалізації соціальної функції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ полягає в поєднанні норм загальнодержавних нормативно-правових актів регулювання та актів локальної нормотворчості.

Певну роль у нормативно-правовому забезпеченні управління ЖКГ України органів місцевого самоврядування, особливо щодо вирішення поточних питань, відіграють рішення, прийняті обласними, районними, міськими та районними в містах радами. Це стосується й ціноутворення в житлово-комунальній сфері, порядку регулювання надання житлово-комунальних послуг населенню тощо.

Крім рішень, прийнятих на сесіях різних рівнів, важливе значення мають статuti територіальних громад міст. І хоча статут територіальної громади міста Київ (2002–2003 р.) лише в загальних рисах регулює право комунальної власності на рухоме й нерухоме майно, підприємства й установи, він водночас містить положення про те, що об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені із власності територіальної громади міста Київ та передані іншим суб'єктам права власності без згоди територіальної громади міста Київ або відповідного рішення ради, за винятком випадків, передбачених законом. [5]

Статuti територіальних громад деяких міст більш детально описують управління об'єктами ЖКГ органів місцевого самоврядування. Статут територіальної громади міста Рівне [6] визначає комунальні підприємства як основані на комунальній власності рішенням міської ради підприємства з надання громадських послуг, діяльність яких спрямована на задоволення потреб міської територіальної громади; визначає порядок нагромадження й відчуження майна та майнових прав, а також механізми запобігання банкрутству суб'єктів комунальної власності міської територіальної громади.

Важливим є також те, що діяльність комунальних підприємств і суб'єктів господарської діяльності з майновою часткою, що належить цим підприємствам, має спрямовуватися на забезпечення інтересів і задоволення потреб міської територіальної громади. Фінанси підприємств комунальної власності не можуть вилучатися до бюджету на поточні потреби. Вони мають слугувати важливим інструментом у процесі розвитку комунальної інфраструктури міста.

У процесі підготовки наступного проекту бюджету органи місцевого самоврядування повинні визначати найбільш оптимальні форми поєднання механізмів рентабельного функціонування підприємств комунального сектора із соціальною політикою, що впроваджується міською владою.

Останнім часом мешканці міст різних регіонів усе частіше висловлюють своє невдоволення щодо якості надання житлово-комунальних послуг. Невдоволення мешканців спричинене насамперед тим, що невчасно вирішуються питання поточного та капітального ремонту будинків, яке призводить до передчасного руйнування житлового фонду, непрозорою процедурою встановлення тарифів на комунальні послуги, їх безпідставним завищення тощо.

Альтернативним варіантом утримання й експлуатації житла, а також реалізації права громадян щодо їх участі в місцевому самоврядуванні є формування ОСББ як найбільш прогресивної форми самоорганізації громадян. Так можна досягнути максимальної наближеності споживачів комунальних послуг і суб'єктів, що їх надають, відповідно, забезпечити контроль за дотриманням стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг.

Підтримка розвитку ОСББ сприятиме формуванню ефективного власника житла, покращить процес управління в житловому фонді, створить конкурентне середовище на ринку жит-



лово-комунальних послуг і покращить якість їх надання. Саме про це йдеться в Муніципальній програмі сталого розвитку міста Рівне на 2013–2017 роки, в основу якої покладені ідеї, принципи, діяльність і заходи Муніципальної програми врядування та сталого розвитку Програми розвитку ООН, метою якої є залучення громади міста до вирішення проблем соціального, економічного й екологічного характеру для покращення власного добробуту та якості життя. Відповідно до цього, основними завданнями Програми мають бути насамперед такі: формування й розвиток самодостатніх самоврядних організацій громади, здатних ініціювати та впроваджувати власні ініціативи у взаємодії з місцевими органами влади й іншими зацікавленими партнерами; підвищення рівня життя мешканців міста шляхом комплексного відновлення, ефективного використання та системного управління базовими об'єктами місцевої інфраструктури; підвищення соціальної активності й самоорганізації громади задля сталого розвитку; посилення інституційної спроможності самоврядних організацій громад у сфері визначення потреб і пріоритетів сталого розвитку громади міста; сприяння розвитку партисипативного (спільного) та прозорого планування; залучення до співпраці місцевих і міжнародних фондів [7]. Утілення в життя цієї Програми сприяло громаді у вирішенні актуальних проблем у сфері ЖКГ, зокрема ремонту дахів, ремонту системи водопостачання й водовідведення, опалювальної системи, інженерних мереж тощо. При цьому всі види робіт були профінансовані за рахунок місцевого бюджету, унеску ПРООН і внеску самої громади. А це свідчить про можливість залучення коштів з інших джерел, що й дало змогу реалізувати соціальну функцію місцевого самоврядування у сфері ЖКГ.

Представники органів самоорганізації населення та члени правлінь об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних кооперативів, молодіжних житлових комплексів тощо повинні залучатись до роботи відповідних комісій, створених із метою перевірки відповідних стандартів у житлово-комунальній сфері, на громадських засадах.

Соціально-економічна ситуація, яка існує на сьогодні в Україні, зумовила необхідність і створила реальні організаційно-політичні передумови для розробки й упровадження такої ефективної соціальної технології співпраці влади з громадськими та іншими некомерційними організаціями, як соціальне замовлення. Як зазначає А.С. Крупник, саме соціальне замовлення як економіко-правова форма реалізації цільових соціальних програм і соціальних проектів, спрямованих на вирішення найбільш соціально значимих проблем загальнодержавного й місцевого значення, надає можливість розробити і реалізувати вказані програми найбільш ефективно за рахунок бюджетних та інших додатково залучених засобів шляхом визначення виконавців на конкурсній основі. Характерною особливістю механізму соціального замовлення є те, що його виконавцями є некомерційні, передусім громадські й благодійні організації, органи самоорганізації населення. При цьому основним принципом соціального замовлення є принцип переважного витрачання бюджетних і позабюджетних ресурсів, призначених для соціальних потреб, не на утримання бюджетних установ, а на фінансування безпосередньо соціальних послуг через цільові соціальні програми. Такий підхід робить соціальне замовлення одним із найекономічніших шляхів витрати коштів на вирішення соціальних проблем суспільства [8, с. 22]. У свою чергу, це зробить більш відкритою для громади діяльність органів місцевої влади, відповідно, зросте довіра до них, створить сприятливі умови для розвитку громадських ініціатив, тим самим створить підґрунтя для формування на місцевому рівні основ громадянського суспільства.

Фінансове забезпечення соціального замовлення здійснюється за рахунок місцевого бюджету, коштів цільових фондів, коштів органів самоорганізації населення, некомерційних організацій, за рахунок самооподаткування мікрогромад, благодійних унесків та інших незаборонених законом джерел.

Крім того, органам місцевого самоврядування теж необхідно знаходити інші джерела фінансування видатків на покращення стану ЖКГ. Одним із таких джерел наповнення місцевого бюджету є прийняття рішень про організацію стоянок і майданчиків для паркування автомобільного транспорту відповідними комунальними підприємствами та стягнення відповідної плати, яка б у повному обсязі поповнювала відповідний місцевий бюджет.

Однак більшість міст не має майданчиків для паркування і стоянок, облаштованих спеціальними електронними засобами фіксації транспортних засобів, що у свою чергу забороняє в інший спосіб здійснювати оплату таких послуг їх користувачами, а отже, унеможлиблює поповнення місцевого бюджету місцевим збором за припаркування автотранспорту. Крім того, переко-



нані в тому, що такі об'єкти повинні бути в комунальній власності та приносити значну фінансову користь усій територіальній громаді, а не окремим приватним структурам.

Запровадження податку на нерухомість і зарахування надходжень у повному обсязі до місцевих бюджетів дасть відповідним територіальним громадам змогу покращити стан ЖКГ, вирішити гостру проблему всіх населених пунктів щодо вивезення й утилізації сміття, проведення принаймні поточних ремонтів житлових будинків тощо.

**Висновки.** Отже, ефективна реалізація соціальної функції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ можлива лише за умови пріоритетності соціальних проблем цієї сфери, комплексності підходів до їх вирішення, поєднанні бюджетного, позабюджетного та інших видів фінансування, конкурентності, гласності, відкритості в наданні житлово-комунальних послуг населенню, активної участі й зацікавленості самої територіальної громади в наданні якісних соціальних послуг, подальшого розвитку відповідної інфраструктури.

#### Список використаних джерел:

1. Соколовська О. Зміст та особливості поняття «житлово-комунальне господарство» / О. Соколовська // Адміністративне право. – 2009. – № 10. – С. 175–178.
2. Бутиріна В.М. Підвищення ефективності функціонування житлово-комунального господарства в промисловому місті : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.05 / В.М. Бутиріна. – Донецьк, 2009. – 24 с.
3. Мельниченко О.А. Реформування вітчизняного житлово-комунального господарства: класифікація проблем та роль держави у їх вирішенні / О.А. Мельниченко, В.О. Ващенко // Публічне адміністрування: теорія та практика. – Вип. 1 (7). – 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dbuara.dp.ua>.
4. Ореховська О.В. Регулювання розвитку міста через вдосконалення інвестиційного забезпечення житлово-комунального господарства : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.05 / О.В. Ореховська. – Луцьк, 2009. – 20 с.
5. Статут територіальної громади міста Києва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://evropa-kiev.org>.
6. Статут територіальної громади міста Рівного [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city-adm.rv.ua>.
7. Муніципальна програма сталого розвитку міста Рівного на 2013–2017 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city-adm.rv.ua>.
8. Социальный заказ в странах постсоветского пространства : сборник аналитических и нормативных материалов / под ред. А.С. Крупника. – Одесса : ЧП «Евродрук», 2013. – 216 с.

**МЕЛЬНИК Ю. В.,**  
підполковник, головний спеціаліст  
(Головне управління  
Державної фіскальної служби  
в Чернівецькій області)

УДК 342.55

### ПРИНЦИП НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІ ЯК КОНСТИТУЦІЙНА ЗАСАДА ЙОГО ПРАВОВОГО СТАТУСУ

У статті аналізується принцип незалежності судді як конституційна засада його правового статусу. Досліджуються особливості конституційного закріплення гарантій незалежності суддів і формулюються пропозиції щодо вдосконалення конституційного законодавства України.

**Ключові слова:** принцип незалежності судді, правовий статус судді, гарантії незалежності суддів, забезпечення незалежності суддів.

