

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
2. Конституция Азербайджанской Республики от 1995 г. с изменениями и дополнениями // Конституция. Сборник Управления делами Президента Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://files.preslib.az/projects/remz/pdf_ru/atr_kons.pdf.
3. Конституция Грузии 1995 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/?p=130>.
4. Мішина Н.В. Конституційні права людини: до питання удосконалення регламентації / Н.В. Мішина // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 43–46.
5. Конституция Республики Молдова 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>.
6. Конституция Республики Беларусь 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6351>.

УДК 342.25

ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ЯК СУБ'ЄКТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

THE POPULATION SELF-ORGANIZATION BODIES AS A SUBJECT OF THE PUBLIC CONTROL

Остапенко О.Г.,
к.ю.н., доцент

Харківський національний автомобільно-дорожній університет

У статті розглядається сутність громадського контролю у місцевому самоврядуванні, а також функції і повноваження органів самоорганізації населення, які дозволяють зробити висновок про належність цих органів до суб'єктів громадського контролю.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи самоорганізації населення, громадський контроль, суб'єкти громадського контролю.

В статье рассматривается сущность общественного контроля в местном самоуправлении, а также функции и полномочия органов самоорганизации населения, которые позволяют сделать вывод о принадлежности данных органов к субъектам общественного контроля.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы самоорганизации населения, общественный контроль, субъекты общественного контроля.

One of the important tasks of implementation in Ukraine of the ideas of the legal, social and democratic state with a developed civil society is to increase public confidence in the government and local authorities. The actuality of solving the problem at the local level is linked to the provision during the local government solving the pressing vital needs of citizens, what requires close cooperation between the society and local authorities.

Local government as a form of democracy provides an independent and under their responsibility resolving by the public directly or through local governments of local issues, based on their interests and needs, determines the possibility and necessity of public control. Though the public measures should be directed only to the activities of municipalities that affect the public interest – public or public institutions, human rights and freedoms, as well as security and stability of the municipal community.

The population self-organization bodies designed to solve local issues related to the vital interests of the territorial community and service nature of the government, aimed at ensuring the social, cultural and economic needs of the population. The essence of the control functions of these bodies is that these bodies: 1) control the quality of citizens living in residential homes in the body of self-organization, municipal services and quality of the homes in these repairs; 2) may participate in the implementation of public control over compliance with fire safety requirements; 3) promote the protection of rights, freedoms and interests of residents within the area of authority of the population self-organization bodies.

Under the current legislation the population self-organization bodies empowered to make the issue on the agenda of the sessions of the local councils, meetings of their executive bodies and participate in their work during the consideration of matters relating to the interests of the population. Accordingly, the population self-organization bodies can control on the ground at the stages of development and implementation of plans of territorial development; for the implementation of specific programs adopted by the council or its executive body (eg the activities of municipal services in preparation for winter); compliance with the rules of trade, permission to install a small architectural forms, commercial establishments, catering, etc. (in conjunction with local councils). Specified issue, in particular, can be included in the list of such delegated powers.

So, since the control of the quality of utility services and the quality of the buildings in repair work is their power of community organizations and these issues directly form the public interest, given the presence of other own and delegated powers to such bodies, they can be related to public control.

Key words: local self-government, population self-organization bodies, public control, subjects of the public control.

Одним з важливих завдань впровадження в Україні ідей правової, соціальної, демократичної держави з розвинутим громадянським суспільством є підвищення довіри населення до влади та органів місцевого самоврядування. Актуальність розв'язання цієї проблеми на місцевому рівні пов'язана із забезпеченням при здійсненні місцевого самоврядування вирішення нагальних потреб життєдіяльності громадян, що потребує тісної співпраці між населенням і місцевою владою. А на практиці зв'язок громадськості з органами місцевого самоврядування є досить слабким, що зумовлено недовірою, сформованими у громадян уявленнями про неефективність, корупційність та відсутність відповідальності владних структур, відірваність влади від громадськості.

Зміні такого стану правосвідомості та підвищенню активності громадян у вирішенні питань місцевого зна-

чення сприятиме належна реалізація принципу гласності місцевого самоврядування, елементами якого є відкритість та публічність органів місцевого самоврядування, забезпечення доступу населення до інформації про таку діяльність, виявлення та врахування його думок при прийнятті рішень органами самоврядування, можливість громадського контролю з боку населення за діяльністю останніх. Отже, громадський контроль є ключовим напрямком розвитку й укріплення принципу гласності місцевого самоврядування [1, с. 24].

Теоретичні засади громадського контролю були предметом дослідження таких науковців, як А. Крупник, В. Латишева, Т. Наливайко, Т. Панченко, О. Полтораков, Ю. Сурмін, та ін. Статус органів самоорганізації населення розглядався у наукових працях М. Баймуратова,

О. Батанова, Р. Безсмертного, В. Кампо, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, Н. Мішиної, М. Мягченка, О. Орловського, С. Саханенка, О. Фрицького, А. Чемерица. Однак дослідження статусу органів самоорганізації населення як суб'єкта громадського контролю відсутні.

Метою статті є теоретичне обґрунтування статусу органів самоорганізації населення як суб'єктів громадського контролю.

Термін «контроль» (фр. «controle», від «contrerole» – «подвійний список») означає перевірку, спостереження за ким-небудь або чим-небудь. Діяльність розглядається як специфічна людська форма відношення до навколишнього світу, зміст якої становить його доцільну зміну переважно в інтересах людей і суспільства, це умова існування останнього, яка містить у собі мету, засоби, результат і сама по собі є процесом. Контроль є важливою функцією органів публічної влади, формою впливу народу, населення, громадян на діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування по організації виконання норм права, реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав та обов'язків, дотримання й захисту прав і свобод людини і громадянина [2]. Громадський контроль є невід'ємною складовою частиною найбільш ефективного демократичного механізму впливу суспільства на публічну владу [3, с. 45].

Місцеве самоврядування як форма здійснення народовладдя забезпечує самостійне та під власну відповідальність вирішення населенням безпосередньо або через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення, виходячи з його інтересів та потреб, зумовлює можливість та необхідність здійснення громадського контролю. Крім того, він сприяє встановленню балансу приватних і громадських інтересів у сформованому громадянському суспільстві. При цьому контрольні заходи громадськості необхідно спрямовувати лише на ті напрямки діяльності муніципальних органів, які зачіпають громадські інтереси – населення або громадських структур, прав і свобод громадян, а також безпеки й стабільності розвитку муніципального співтовариства [1, с. 26].

Громадський контроль визначається як вид контролю, що здійснюється громадянським суспільством і спрямований на оцінку діяльності органів публічної влади всіх рівнів [4, с. 46]. На думку О. Шиняєвої, він є одним з видів соціального контролю, що здійснюється об'єднаннями громадян та власне громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством і державою [5, с. 78]. Громадський контроль як вид соціального контролю є функцією громадянського суспільства і способом залучення населення до управління суспільством і державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки надає населенню можливість брати участь в державному управлінні, у вирішенні державних і громадських справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [6, с. 75].

А. Крупник розглядає такий контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм. Він є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, які надають соціальні послуги [7]. В. Лагішева зазначає, що органи контролю цікавляться не тільки тим, чи не порушив суб'єкт управління чинне законодавство, але і тим, наскільки правильно, доцільно і ефективно він використав надані йому повноваження [8]. Суб'єктами громадського контролю можуть бути як окремі громадяни, так і їх об'єднання.

Як зазначає Д. Михеев, контроль у сфері місцевого самоврядування є відкритою і гласною діяльністю громадян та інших представників місцевого співтовариства, що полягає у нагляді, перевірці й оцінці відповідності громад-

ським інтересам на території муніципального утворення діяльності органів, посадових осіб місцевого самоврядування, муніципальних організацій, а також інших об'єктів громадського контролю. При цьому актор наголошує, що вказівка на відкритість і гласність громадського контролю є не тільки проявом принципу гласності місцевого самоврядування, але й є умовою для залучення до контрольної діяльності якомога більшої кількості громадян, інших громадських інститутів на місцевому рівні (серед яких виділяють органи територіального громадського самоврядування [9, с. 128]), а також інформаційної відкритості контрольних заходів, які проводяться [1, с. 27].

Відповідно, важливими завданнями громадського контролю є підвищення рівня довіри громадян до діяльності органів публічної влади, забезпечення тісної взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства; сприяння вирішенню й попередженню соціальних конфліктів; забезпечення прозорості й відкритості діяльності органів місцевого самоврядування; підвищення ефективності діяльності влади.

Не можна не погодитися з думкою О. Смоляра, що сьогодні низька ефективність громадського контролю пов'язана з відсутністю (або низьким рівнем) суб'єктивної зацікавленості громадянина у здійсненні контролю, відсутністю у суб'єкта контролю необхідного рівня знань, внутрішньої організації, що забезпечить його здатність до виконання цієї функції, а також неналежним забезпеченням можливості отримання об'єктивної інформації про результати діяльності органів місцевого самоврядування та їх оцінку. Науковець вважає, що для успішного функціонування й розвитку місцева влада гостро потребує постійного узгодження власних дій з громадськими потребами та інтересами, які відстоює населення як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства. Громадський контроль є потужним фактором залучення людей до громадської діяльності, що дозволяє їм набувати цінний досвід і навички самоорганізації та реалізації власних інтересів в поєднанні з інтересами суспільства. Автор вказує, що важливу роль в механізмі громадського контролю, зокрема, відіграють збори громадян та громадські слухання [10].

Територіальна самоорганізація в загальному розумінні – це реалізоване територіальною громадою у встановлених законом формах право (самостійного й під власну відповідальність) здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створені нею органи територіального самоврядування. До системи самоорганізації населення входять загальні збори (сходи), конференції громадян, інші територіальні форми безпосередньої демократії, а також органи самоорганізації.

Органи самоорганізації покликані вирішувати питання місцевого значення, пов'язані з життєвими інтересами територіальної громади і обслуговуючим характером діяльності органів самоврядування, яка спрямована на забезпечення соціальних, культурних та економічних потреб населення. Так, законом передбачено, що завданнями органів самоорганізації населення є: а) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; б) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; в) участь у реалізації соціально-економічного й культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм (ст. 3 Закону України «Про органи самоорганізації населення»).

Оскільки органи самоорганізації населення створюються з метою вирішення питань місцевого значення в інтересах жителів певної території, на думку О. Сушинського, громадяни повинні самоорганізовуватися не для досягнення конкретної цілі, а для здійснення контролю – свідомого впливу громадян на поведінку органів

державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадовців. Отже, народ, будучи єдиним джерелом влади, виконує функцію контролю, яку він не може делегувати установчим суб'єктам. Таким чином, контроль є суспільною функцією, яка надає ваги громаді в реалізації нею своїх повноважень [11, с. 45-47], а також однією з форм залучення громадян до управління суспільством. Сутність контрольної функції органів самоорганізації населення полягає у тому, що ці органи: 1) контролюють якість наданих громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації, житлово-комунальних послуг і якість проведених у цих будинках ремонтних робіт; 2) можуть брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки; 3) сприяють захисту прав, свобод та інтересів жителів у межах території діяльності органу самоорганізації.

Згідно з положеннями чинного законодавства органи самоорганізації наділяються правом вносити питання до порядку денного сесій місцевих рад, засідань їх виконавчих органів, а також брати участь у їх роботі під час розгляду питань, що стосуються інтересів населення. Відповідно, органи самоорганізації можуть здійснювати контроль на місцях на етапах розробки і виконання планів розвитку території; за виконанням певних програм, прийнятих радою або її виконавчим органом (наприклад, за діяльністю міських служб по підготовці до зими); за дотриманням правил торгівлі, надання дозволів на встановлення малих архітектурних форм, торговельних закладів, закладів громадського харчування тощо (спільно з місцевими радами). Указані питання, зокрема, можна включати до переліку делегованих повноважень таких органів.

Так, практика діяльності органів самоорганізації населення свідчить, що вони беруть участь у контролі за дотриманням правил по благоустрою територій, за параметрами опалення в жилих будинках і складання актів у випадку їх невідповідності затвердженим нормам (на підставі цих актів складаються відповідні звернення до органів місцевої влади), за якістю й доцільністю проведення робіт, сприяння в організації на певній території необхідних для громадян об'єктів, організацій (наприклад, ринку, філій Ощадбанку тощо). При цьому отримана органами самоорганізації населення в ході таких заходів інформація доводиться не тільки до відомих органів місцевої влади, а й жителів, оскільки вони повинні бути обізнаними про якість послуг, які їм надаються й за які вони платять. Проблема житлово-комунального господарства є осно-

вною в роботі органу самоорганізації населення окремих органів самоорганізації. Жителі здійснюють контроль за діяльністю будинкових управлінь і послугами, які ними надаються. За кожним будинком закріплюється член комітету і представник будинкового управління. Влітку контролюється ведення робіт по підготовці будинків до зими й опалювального сезону. У разі недостатньої подачі тепла в холодні пори року чи його відсутності складаються акти по перерахунку сплати за опалення. Інші органи самоорганізації населення здійснюють громадський контроль за використанням коштів, які отримуються як плата за квартиру, телефонізацією кварталу, роботою по його освітленню, за ремонтом тротуарів, доріг тощо [12, с. 95]. Як зазначають науковці, проблеми контролю за якістю послуг найбільше турбують споживачів, і тому пропонується запровадити громадський контроль у статутах усіх територіальних громад, більше того, дану норму зробити універсальною, щоб вона поширювалася не лише на сферу житлово-комунального господарства, а й на весь спектр послуг, що надаються громаді [6, с. 78]. Отже, оскільки контроль за якістю житлово-комунальних послуг і якістю проведених у будинках ремонтних робіт є власними повноваженнями органів самоорганізації населення, і ці питання безпосередньо складають громадський інтерес, враховуючи наявність інших власних і делегованих повноважень у таких органів, їх можна віднести до суб'єктів громадського контролю. Безумовно, громадський контроль повинен спрямовуватися на сфери діяльності муніципальних органів, що зачіпають інтереси населення, громадських структур, прав і свобод громадян, безпеку, стабільність розвитку муніципального утворення. Громадський контроль у муніципальній сфері, як того вимагає принцип гласності місцевого самоврядування, має на меті перевірку й оцінку на території муніципального утворення діяльності муніципальних органів на відповідність громадським інтересам [1, с. 32].

Як вірно зазначає П. Любченко, ефективна діяльність суб'єктів місцевого самоврядування щодо захисту й забезпечення прав членів територіальної громади можлива лише при широкому залученні населення до процесу опрацювання й прийняття рішень, формування й урахування громадської думки на рівні мікрорайону, кварталу, вулиці, будинку [12, с. 19], що зумовлює необхідність активного залучення населення до реалізації громадського контролю, у т. ч. через реалізацію контрольних повноважень органами самоорганізації населення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Михеев Д. С. Обеспечение общественного контроля – ключевое направление в развитии принципа гласности местного самоуправления / Д. С. Михеев // Lex Russica. Исследование российской государственности. – 2015. – № 4 (Том С1). – С. 24–32.
2. Михеева Т. Н. О некоторых аспектах общественного контроля за органами местного самоуправления / Т. Н. Михеева // Марийский юридический вестник. – 2015. – № 1 (12). – С. 145–148.
3. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії: Монографія / За ред. І. О. Кресіної. – К.: Логос, 2007. – 316 с.
4. Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации / Е. С. Шугрина. – М.: Норма, 2011. – 528 с.
5. Гражданское общество в России: состояние, тенденции, перспективы: сборник научных трудов. – Ульяновск: УлГУ, 2012. – 382 с.
6. Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М. Іжа, О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 4 (12). – С. 74–79.
7. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.library.oridu.odessa.ua
8. Латишева В. В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг / В. В. Латишева // Державне будівництво. – 2016. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/08.pdf>
9. Огнева Е. А. Общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления в сфере реализации прав человека: правовые основания / Е. А. Огнева // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2013. – № 2. – С. 123–129.
10. Смоляр А. А. Общественный контроль в сфере местного самоуправления: теория и практика / А. А. Смоляр // Проблемы законности. – 2014. – Вып. 125. – С. 122–131.
11. Сушинський О. Ідея контролю в самоорганізації громад / О. Сушинський // Проблеми малих міст України: розвиток самоврядування і реформування місцевого господарства в контексті національних традицій і світового досвіду: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Золочів–Львів, 27–28 травня 2000 року). – Львів: Державність, 2000. – С. 45–48.
12. Остапенко О. Г. Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні: Дис... канд. юрид. наук за спец.: 12.00.02 / О. Г. Остапенко. – Х., 2008. – 231 с.
13. Любченко П. М. Функції місцевого самоврядування: проблеми теоретичного й нормативного визначення / П. М. Любченко // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х.: Національна юридична академія України, 2003. – Вип. 64. – С. 12–22.