

## КОМУНАЛЬНЕ МАЙНО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ОБ'ЄКТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

**РІЗНИЧОК Владислав - аспірант Науково-дослідного Інституту публічного права**

**УДК 342.9.43**

**DOI 10.32782/LAW.UA.2023.4.12**

У статті розглянуто питання громадського контролю за майном, яке перебуває у комунальній власності. Підкреслено, що в силу значної важливості комунального майна для органів місцевого самоврядування та територіальних громад, існує потреба у постійному контролі громадськості за станом такого майна. Звернуто увагу на окремі наукові позиції, які розкривають зміст громадського контролю, загалом, та у сфері публічного управління та адміністрування, зокрема. Акцентовано на тому, що комунальна власність є основним елементом фінансової стійкості органів місцевого самоврядування, що дозволяє забезпечувати стійкий розвиток територіальних громад, покращувати добробут населення, забезпечувати соціальну інфраструктуру, створювати сприятливі умови для надання якісних послуг жителям спільноти.

Звернуто увагу на принципи громадського контролю, його мету та об'єкти, вказано на завдання громадського контролю в умовах становлення України як правової, демократичної та соціальної держави. Зроблено висновок про те, що попри всі надані можливості здійснення громадського контролю загалом та у сфері управління комунальною власністю, зокрема, виникає потреба більш чіткого законодавчого регулювання цієї царини. Існує необхідність прийняття законодавчого акта, який визначить поняття громадського контролю, основні засади його здійснення, закріпить організаційні форми та процедури проведення громадського контролю, права та обов'язки суб'єктів

здійснення такої діяльності. Вочевидь, це сприятиме не лише ефективному управлінню та використанню комунального майна спільноти, як самостійної, належної форми власності територіальної громади, але й створить реальні передумови формування більш дієвого громадянського суспільства.

*Ключові слова:* контроль, громадський контроль, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, муніципальна власність, об'єкти муніципальної власності, громадські слухання, громадянське суспільство.

### Постановка проблеми

Громадський контроль є дієвим інструментом громадянського суспільства. Наявність такого контролю свідчить про те, що українське суспільство все більше характеризується аспектами демократизації, а перенесення громадського контролю у сферу публічної влади дозволяє громадянам безперешкодно (крім випадків, визначених чинним законодавством) моніторити стан виконання органами публічної влади своїх повноважень, зокрема й у сфері розпорядження майном, що перебуває в комунальній власності. В умовах сьогодення це є надзвичайно важливим завданням, з огляду на те, що комунальна власність має вагомим значення, оскільки виступає матеріальною та економічною основою діяльності органів місцевого самоврядування.

### Стан дослідження проблеми

Питання громадського контролю загалом, як категорії адміністративних правовід-

носин, знайшла своє висвітлення у багатьох наукових працях, що містять характеристику цього виду контролю у різних сферах суспільного життя. У контексті нашого дослідження особливий інтерес мають розробки громадського контролю, проведені В. Авер'яновим, О. Андрійко, А. Берлачем, Ю. Битяком, В. Білоусом, Н. Бортник, В. Грохольським, В. Заросилом, Р. Ігоніним, М. Ковалівим, Т. Коломоєць, В. Колпаковим, О. Остапенком, В. Петковим, С. Петковим, О. Рябченко, А. Собакарем, А. Субботом, Н. Христинченко, В. Шамраєм, І. Шопіною, Х. Ярмакі та ін.

**Мета статті** полягає у дослідженні питання громадського контролю, який здійснюється за майном, що перебуває в комунальній власності та розкритті його значення для формування належного фінансового підґрунтя діяльності органів місцевого самоврядування.

#### **Виклад основного матеріалу**

Ефективність державного управління, його здатність до модернізації значною мірою залежить від рівня комунікації між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Важлива роль при цьому відводиться громадському контролю, який у цивілізованому суспільстві є невід'ємним елементом системи державно-владних, громадських, гуманітарних та інших відносин. Будь-які питання, пов'язані з функціонуванням державних структур, передусім тих, чия діяльність здатна впливати на права та інтереси громадян, повинні бути підконтрольні суспільству. Передусім, йдеться про сфери, пов'язані з бюджетними ресурсами, раціональністю їх використання, контролем над розподіленням тощо. Доступ громадян до відповідної інформації багато в чому визначає ступінь відкритості суспільства і, у свою чергу, впливає на загальний рівень корупції. Загалом, громадський контроль є вигідним державі та правлячій еліті, бо стимулює їх постійно вдосконалюватися, що в результаті дозволяє утримати владу.

Проблема громадського контролю є надзвичайно актуальною для України, адже на сьогодні влада, фактично вільна від нього, є безвідповідальною та не забезпечує повною

мірою дотримання норм закону. Причини слабого розвитку громадського контролю полягають, по-перше, у відсутності механізмів прозорості в діяльності влади; по-друге, фактичній відсутності соціальної бази інституту громадського контролю – середнього класу; по-третє, елементарним браком знань про сутність, форми, методи, інструменти та особливості застосування громадського контролю. Таким чином, формування та функціонування ефективної держави, про що говорять представники всіх політичних сил країни – як провладних, так і опозиційних – об'єктивно вимагає встановлення громадського контролю, що дозволить владі компетентно виконувати свої обов'язки та враховувати інтереси громадян [1, с. 56].

Висловлюючи міркування про те, що «ефективність публічного управління, його здатність до модернізації значною мірою залежить від рівня взаємодії між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства», Н. Пак та Є. Воронець також наполягають на важливості в цьому процесі громадського контролю, «який у сучасному суспільстві є невід'ємним атрибутом комплексу державно-владних, громадських та інших відносин. У свою чергу, усі питання, що пов'язані з діяльністю публічних інституцій, в першу чергу тих, чия діяльність здатна впливати на права та інтереси громадян, повинні бути підконтрольні громадянському суспільству» [2, с. 138].

Водночас, на думку науковців, важливим є те, що сучасні суспільні перетворення, викликані глобальними загальносвітовими та європейськими тенденціями, вимагають розроблення та апробації концептуальних положень новітнього демократично-правового осмислення громадського контролю і ефективних механізмів його реалізації на сучасному етапі державотворення України [2, с. 138].

Отож, розглядаючи питання громадського контролю за майном, що перебуває в комунальній власності, передусім, необхідно визначитись з ключовими аспектами термінів «громадський контроль» та «комунальна власність», які дозволяють вникнути в зміст цієї проблематики.

Як підкреслює П. Каблак, контроль – це будь-яка перевірка відповідності об'єкта вста-

новленим обмеженням. Контроль, як функція соціального управління – це система спостереження і перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта в соціальній сфері суспільства з метою встановлення відхилень від заданих параметрів [3, с. 63].

Дослідники теоретико-правових аспектів інституту громадського контролю О. Макеєва та І. Коваль зазначають, що сучасне розуміння громадського контролю формувалося в ході тривалої еволюції поглядів учених, що відображали зміни суспільних відносин у державі. Звернення до витоків зародження ідей громадського контролю є необхідною умовою розуміння її сучасного змісту. Як відомо, громадський контроль – це вид соціального контролю за діяльністю держави, який здійснюють громадяни та їх об'єднання з метою реалізації демократичних засад розвитку суспільства, залучення населення до управління суспільством та державою [4, с. 50-51].

Натомість, О. Пащинський, громадський контроль визначає як форму реалізації конституційних прав громадян на участь в управлінні державними справами, яка проявляється через гарантовану державою та законом можливість спостереження за діяльністю органів публічної влади, звернення для отримання публічних послуг, участь в ухваленні нормативних актів, а також здійснення іншої взаємодії з органами публічної влади під час реалізації ними функцій держави, зокрема й у забезпеченні публічного порядку та гарантуванні безпеки.

Науковець вважає, що завданнями громадського контролю в демократичній державі є: отримання повної інформації щодо діяльності органів публічної влади; сприяння підвищенню ефективності роботи органів державної влади та місцевого самоврядування; поширення соціально значущої функції органів публічної влади; підтримання іміджу органів публічної влади, діяльності та престижу роботи органів публічної влади; забезпечення прозорого відбору кадрів для органів публічної влади, їх переміщення, просування кар'єрними сходами тощо; підвищення рівня забезпечення прав і свобод громадян у діяльності органів публічної влади; покращення якості та порядку надання адміністративних послуг органами публічної влади тощо [5, с. 498].

Згадувані нами, Н. Пак та Є. Воронець, підкреслюють, що громадський контроль ґрунтується на принципах, які є основою побудови та функціонування контролю загалом і відносять до них: 1) визнання пріоритету прав та свобод людини і громадянина; 2) соціальна справедливість та гуманізм; 3) законність; 4) гласність діяльності громадського контролю; 5) безпосередність; 6) оперативність [2, с. 139].

Аналізуючи громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління, О. Пухкал робить висновки, що:

– громадський контроль виступає невід'ємною складовою частиною демократичного державного управління та місцевого самоврядування. Він потрібен як самій публічній владі (для загального підвищення ефективності своєї діяльності, а також вироблення альтернативних шляхів впровадження політик та програм), так і інститутам громадянського суспільства (адже посилює їх вплив на вироблення рішень у сфері внутрішньої та зовнішньої політики);

– принциповим моментом для встановлення чіткого громадського контролю за діяльністю органів державного управління є їх інформаційна прозорість, відкритість і доступність для громадян;

– відсутність чіткої нормативно-правової бази щодо використання механізмів громадського контролю перешкоджає його ефективному впровадженню в систему державного управління;

– для підвищення рівня демократизації та ефективності державного управління необхідно розвивати на центральному та регіональному рівнях постійно діючий механізм співробітництва у вигляді громадських рад, консультативно-дорадчих органів, комісій, робочих груп з законотворчої роботи, участі у формуванні державних галузевих та регіональних програм розвитку [1, с. 58].

На думку О. Дуліної та А. Крупник, попри різні підходи до розгляду сутності та основних параметрів громадського контролю, що сформувались у науковій літературі, усі визначення мають: громадський контроль – це певна наглядова діяльність з боку представників громадськості за діяльністю органів публічної

влади та їх посадовими особами з оцінкою того, наскільки вони виконують покладені на них завдання в інтересах суспільства.

Основними об'єктами громадського контролю, вважають науковці, є органи державної та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні установи, підприємства, організації, що надають адміністративні та соціальні послуги [6, с. 20].

Розглядаючи поняття та основні ознаки громадського контролю в сучасній адміністративно-правовій доктрині України, І. Сквірський пропонує громадський контроль розуміти як «спостереження громадськості за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також за недержавними організаціями та іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій, у тому числі і в разі виконання ними делегованих владних повноважень, яке має своєю метою забезпечення законності та дисципліни у сфері публічного управління» [7, с. 24].

На думку вченого, громадський контроль ... не може бути обмежений як за своєю спрямованістю, так і за своїм змістом. Іншими словами, абсолютно всі сфери і напрями діяльності суб'єктів публічної влади повинні і можуть бути об'єктами громадського контролю [7, с. 24]. Отож, майно, що перебуває в комунальній власності, виступає одним з об'єктів громадського контролю.

Відповідно до положень ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якій подано тлумачення основних термінів, використаних у цьому Законі, право комунальної власності протрактовано, як «право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [8].

Визначаючи організаційно-правову, матеріальну і фінансову основи місцевого самоврядування ч. 3 ст. 16 вищевказаного Закону закріплює положення про те, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля,

природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [8].

На думку, яку висловлює М. Менджул, при здійсненні громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади суб'єкти такого контролю можуть застосовувати доволі широке коло методів, форм та засобів, що впливає з принципу громадянам «дозволено все, що не заборонено законом». Звичайно є межі громадського контролю, зокрема, не можна застосовувати засоби і методи, що суперечать закону, моральним засадам суспільства або порушують права та свободи людини [9, с. 309].

В Інформаційній довідці «Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід)», підготовленій Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України йдеться про те, що контроль відіграє найважливішу роль серед багатьох чинників, які забезпечують ефективність діяльності місцевого самоврядування. Водночас, мета контролю за роботою органів місцевого самоврядування полягає у виявленні:

- відповідності завданням, що стоять перед органами місцевого самоврядування;
- виконання і способу виконання покладених на них обов'язків;
- практичного результату виконаної роботи;
- відхилень від поставлених цілей і, якщо так, то які причини цього і хто в цьому винен.

Натомість, розглядаючи зарубіжний досвід реалізації громадського контролю, автори Інформаційної довідки зауважують, що своє право контролю над державними інституціями та місцевим самоврядуванням у демократичних країнах громадяни реалізують, передусім, через різноманітні громадські об'єднання – добровільні громадські формування, створені на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод [10].

Розглядаючи комунальну власність як ресурс місцевого самоврядування, І. Гусько-

ва звертає увагу на певні аспекти специфіки комунальної власності, підкреслюючи на складному характері її об'єктів, які, з одного боку, мають одне цільове призначення, оскільки призначені для вирішення питань суто місцевого значення: задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних і побутових потреб населення; але, з іншого, є багатофункціональними, оскільки є задіяними у вирішенні широкого кола місцевих питань, зокрема, використовуються для забезпечення доходу місцевого бюджету (за рахунок реалізації комунального майна, його орендного використання), для зміцнення соціальної інфраструктури території (через розвиток інститутів соціального захисту населення і забезпечення зайнятості), для розвитку інженерної інфраструктури території (транспортної, інформаційної, побутових та інженерних комунікацій), для стимулювання розвитку малого і середнього бізнесу, створення і зміцнення ринкової інфраструктури тощо [11, с. 145].

Доволі аргументованими і раціональними є думки О. Процків, яка вважає, що для накопичування необхідної інформації щодо наявності та стану використання комунального майна нагальною потребою є створення єдиного реєстру об'єктів комунальної власності. Його створення дасть можливість раціонально перерозподіляти основні фонди між підприємствами та установами в межах комунальної власності, відслідковувати процеси відчуження, пропонувати суб'єктам інших форм власності передачу комунального майна на умовах оренди, оперативніше вирішувати питання матеріально-технічного забезпечення комунальних структур. Усе це сприятиме більш раціональному і ефективному використанню наявних ресурсів і потенціалу комунального сектору господарського комплексу відповідної території [12, с. 101].

Погоджуємось з дослідницею в тому, що механізм управління комунальною власністю має відповідати низці принципів, з-поміж яких: 1) узгодження державних, територіальних інтересів з інтересами мешканців території; 2) економічна зацікавленість в ефективній діяльності об'єктів комунальної власності; 3) диференційований підхід до об'єктів комунальної власності з точки зору вибору форм

та методів управління; 4) забезпечення організаційно-методичної єдності щодо сукупності об'єктів, які входять до комунального майнового комплексу території; 5) дотримання комплексно-цільового підходу до організації управління та формування відповідних комплексів в організаційній структурі управління стосовно сукупності об'єктів комунальної власності, що мають тісні економічні, виробничо-технологічні та функціональні зв'язки; 6) виключення дублювання функцій в управлінні; 7) підвищення відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектора економіки території [12, с. 101].

### **Висновки**

Отже, підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати важливе значення майна, що перебуває в комунальній власності територіальних громад, з огляду на те, що саме воно становить підґрунтя для формування фінансової та економічної основи діяльності органів місцевого самоврядування, а отже, дозволяє ефективно і повно реалізовувати завдання і повноваження місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення сталого розвитку територій та забезпечення їх населення якісними і доступними послугами. З огляду на таку вагомість комунального майна, виникає потреба налагодження ефективного громадського контролю за його використанням та управлінням.

Водночас, попри всі надані можливості здійснення громадського контролю загалом та у сфері управління комунальною власністю, зокрема, виникає потреба більш чіткішого законодавчого регулювання цієї царини. Існує необхідність прийняття законодавчого акта, який визначить поняття громадського контролю, основні засади його здійснення, закріпить організаційні форми та процедури проведення громадського контролю, права та обов'язки суб'єктів здійснення такої діяльності. Вочевидь, це сприятиме не лише ефективному управлінню та використанню комунального майна спільноти, як самостійної, належної форми власності територіальної громади, але й створюватиме реальні передумови формування більш дієвого громадянського суспільства.

### **Література**

1. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 14. С. 56–58.

2. Пак Н.Т., Воронець Є.С. Громадський контроль діяльності органів публічної влади: сутність та механізми здійснення. *Молодий вчений*. 2021. № 9 (97). вересень. С. 138–142.

3. Каблак П. Сутність та значення громадського контролю судової влади. *National Law Journal: Theory and Practice*. 2014. October. С. 62–67.

4. Макеєва О. М., Коваль І. О. Інститут громадського контролю: теоретико-правові аспекти. *Юридичний вісник*. 2020. 1 (54). С. 50–56.

5. Пащинський О. С. Громадський контроль як чинник демократичного розвитку держави і суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 496–498.

6. Дуліна О., Крупник А. Громадський контроль як складова публічного управління: багаторівневий вимір. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 3 (84). С. 19–23.

7. Сквірський І. О. Поняття та основні ознаки громадського контролю в сучасній адміністративно-правовій доктрині України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2016. Вип. 37. Т. 3. С. 23–24.

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

9. Менджул М. В. Громадський контроль за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 308–310.

10. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>

11. Гуськова І. Б. Комунальна власність як ресурс місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 21. С. 144–147.

### **SUMMARY**

*The article deals with the issue of public control over communally owned property. It is emphasized that due to the significant importance of communal property for local self-government bodies and territorial communities, there is a need for constant public control over the condition of such property. Attention is paid to separate scientific positions that reveal the content of public control, in general, and in the field of public management and administration, in particular. Emphasis is placed on the fact that communal property is the main element of the financial stability of local self-government bodies, which allows to ensure the sustainable development of territorial communities, improve the well-being of the population, provide social infrastructure, and create favorable conditions for the provision of quality services to the residents of the community.*

*Attention is drawn to the principles of public control, its purpose and objects, the task of public control in the conditions of the formation of Ukraine as a legal, democratic and social state is indicated. It was concluded that despite all the provided opportunities for public control in general and in the field of communal property management, in particular, there is a need for clearer legislative regulation of this area. There is a need to adopt a legislative act that will define the concept of public control, the basic principles of its implementation, establish the organizational forms and procedures for conducting public control, the rights and obligations of the subjects of such activity. Obviously, this will contribute not only to the effective management and use of communal property of the community, as an independent, appropriate form of ownership of the territorial community, but will also create real prerequisites for the formation of a more effective civil society.*

*Key words: control, public control, local self-government bodies, territorial communities, municipal property, municipal property objects, public hearings, civil society.*

12. Процків О. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень. *Галицький економічний вісник*. 2010. № 2 (27). С. 96–102 (економіка України).