

## ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯМ МАЙНОМ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

### PUBLIC CONTROL OVER THE USE AND DISPOSAL OF PROPERTY OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITY

Менджул М.В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільного права та процесу  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У статті досліджено поняття, значення, суб'єктний склад та окремі особливості громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади. Аналізуються норми чинного законодавства та позиції науковців щодо можливих методів та інструментів громадського контролю. На основі проведеного аналізу окреслено проблеми у сфері здійснення громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади, а також запропоновано шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** об'єднана територіальна громада, публічне майно, громадський контроль, право користування, розпорядження майном.

В статье исследовано понятие, значение, субъектный состав и отдельные особенности общественного контроля за использованием и распоряжением имуществом объединенной территориальной общины. Анализируются нормы действующего законодательства и позиции ученых о возможных методах и инструментах общественного контроля. На основе проведенного анализа определены проблемы в сфере осуществления общественного контроля за использованием и распоряжением имуществом объединенной территориальной общины, а также предложены пути их решения.

**Ключевые слова:** объединенная территориальная община, публичное имущество, общественный контроль, право пользования, распоряжения имуществом.

The article deals with the concept, meaning, subject structure and particular features of public control over the use and disposal of property of the united territorial community. The rules of the current legislation and the position of scientists concerning possible methods and tools of public control are analyzed. On the basis of the analysis, the problems in the field of exercising public control over the use and disposal of the property of the united territorial community are outlined, as well as ways of their solution are proposed.

**Key words:** united territorial community, public property, public control, right to use, disposal of property.

Об'єднані територіальні громади вже стали активними учасниками не тільки публічних відносин, але і відносин щодо розпорядження належним їм майном. Загалом, станом на кінець квітня 2018 р., в Україні створено 706 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) [4], які здійснюють управління публічним майном. З метою ефективного впровадження реформи децентралізації в Україні надзвичайно важливим є формування довіри громадян до новостворених ОТГ, що неможливо без прозорості та відкритості діяльності останніх, і здійснення громадянами контролю за використанням майна громад. При цьому правові механізми об'єднання територіальних громад, проведення у них виборів, формування публічного майна нормативно визначені та практично втілюються, водночас виник ряд проблем у сфері громадського контролю за використанням та розпорядженням майном ОТГ.

У науковій літературі достатньо досліджені питання громадського контролю у сфері публічного управління, у тому числі за використанням публічних коштів, зокрема такими вченими, як: В.А. Боклаг, А.О. Павленко [1], М.П. Бублій [2], С.С. Вітвіцький [3], К.М. Костовська [5], В. Кравчук [6], Н.П. Лубкей [7], Л.П. Рогатина [8], І.О. Сквірський [9], Є. Соболь [10] та ін. Водночас проблеми, які виникають при здійсненні громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади, ще не достатньо досліджені.

**Мета статті** полягає у дослідженні проблем, що виникають при здійсненні громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади, а також розробці пропозицій до їх вирішення.

Публікація містить результати досліджень, проведених при грантовій підтримці Державного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф 83/48761.

Насамперед варто визначити поняття та сутність громадського контролю. Окремі науковці визначають

громадський контроль як функцію громадянського суспільства, і тому, на їх думку, він виступає способом залучення населення до управління суспільством та державою [1, с. 3]. Інші вважають, що громадський контроль – це послідовність дій, яку здійснюють громадяни та їх автономні об'єднання з метою виявлення та запобігання негативних явищ і порушень у сфері державного управління та додержання інтересів громадянського суспільства [2, с. 17]. На нашу думку, громадський контроль можна визначити як сукупність дій та заходів, що вчиняють громадяни, громадські організації та інші інституції громадянського суспільства з метою виявлення та запобігання порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Щодо ознак громадського контролю, то науковці виділяють наступні: громадський контроль являє собою серію спланованих заходів, спрямованих на отримання «закритої», не доступної для широкої громадськості інформації; ця інформація становить суспільний інтерес (зачіпає інтереси великої кількості людей); ця інформація зачіпає проблеми порушень прав людини, зловживань та порушень законодавства з боку органів влади; кінцевою метою контролю є практичне розв'язання проблеми; громадський контроль зачіпає сферу відповідальності органів влади, або компаній-монополістів, які мають масового споживача [2, с. 16]. Ми вважаємо, що не можна погодитися з першою ознакою, оскільки при здійсненні громадського контролю предметом аналізу може бути не тільки «закрита» інформація, а також інформація, розміщена суб'єктом владних повноважень публічно, наприклад на сайті.

Виникає питання: хто ж може здійснювати громадський контроль за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади? Загалом, до суб'єктів громадського контролю за діяльністю державних органів відносять: 1) громадські організації, зареєстровані на території України у встановленому законом порядку (політичні партії, громадські об'єднання, проф-

спілки, правозахисні рухи); 2) громадські ради (палати); 3) засоби масової інформації; 4) громадян України [2, с. 17]. Н.П. Лубкей вважає, що громадський контроль здійснюють громадські організації, засоби масової інформації, окремі фахівці (фізичні особи) на основі добровільності [7, с. 35]. Л.П. Рогатіна суб'єктами громадського контролю називає інституційні структури громадянського суспільства, а також окремих людей, які проявляють громадську свідомість і активність [8, с. 6]. В. Кравчук, здійснивши аналіз публічних правовідносин, в яких проводиться публічний контроль, виокремлює такі суб'єкти його здійснення: 1) громадяни України (активні та ініціативні), 2) громадські організації та їх представники, 3) громадські інспектори, 4) громадські контрольні інспектори, 5) громадські ради при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, їх члени тощо [6, с. 13]. Досить часто спеціальним суб'єктом громадського контролю називаються засоби масової інформації [5, с. 99].

Отож, у науковій літературі співіснують різні підходи до розуміння поняття та кола суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Проте більшість сучасних дослідників сходяться на думці, що громадський контроль здійснюють насамперед інститути громадянського суспільства та окремі громадяни. Ми погоджуємося з цією позицією, і вважаємо, що суб'єктами громадського контролю за використанням та розпорядженням майном ОТГ є громадяни (члени територіальної громади та інші громадяни України), а також об'єднання громадян (громадські, релігійні та благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення та інші). Спеціальним суб'єктом громадського контролю, на нашу думку, є недержавні засоби масової інформації.

Громадському контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади не притаманна ієрархічність, адже всі суб'єкти такого контролю є незалежними один від одного та самостійні у виборі форм та методів громадського контролю. Громадяни та інститути громадянського суспільства можуть об'єднуватися з метою координації заходів при здійсненні контролю у формалізовані та неформалізовані структури, але відносини у таких об'єднаннях будуються на договірних самоврядних засадах.

Громадський контроль за використанням та розпорядженням майном ОТГ здійснюється безоплатно і з власної ініціативи суб'єкта контролю. Здійснювати громадський контроль – це виключно право громадян та інституцій громадянського суспільства, тому ефективність контролю залежить від ініціативності його суб'єктів, а також зацікавленості у досягненні мети громадського контролю. С.С. Вітвіцький зауважує, що суб'єкти громадського контролю відстоюють виключно власний (індивідуальний чи груповий) інтерес [3, с. 90]. На нашу думку, навіть якщо суб'єкти громадського контролю керуються власними інтересами, результати їхньої контрольної діяльності задовольняють і суспільний інтерес у контексті громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади – інтерес жителів відповідної ОТГ.

У наукових дослідженнях, враховуючи особливості громадського контролю у публічному управлінні, до функцій останнього відносять: стеження та спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління з метою визначення суспільної оцінки порушень або небезпеки, обумовленої здійснюваною чи запланованою діяльністю; недопущення відхилень суб'єктів публічного управління від виконання поставлених перед ними завдань, а у разі появи цих відхилень усунення їх негативних наслідків; здійснення нагляду за станом справ у різних сферах суспільного життя через встановлення відповідності визна-

ченим у державі стандартам, правилам, регламентам; вжиття заходів правового характеру з виявлення та припинення зловживань і порушень чинного законодавства України, законних прав та свобод людини й громадянина з боку органів публічного управління та їх посадових осіб; забезпечення врахування суспільних інтересів під час прийняття рішень суб'єктами публічного управління; оцінка законності й дисципліни у публічному управлінні; підвищення ефективності та результативності публічного управління [9, с. 135].

На нашу думку, у зміст предмета громадського контролю може включатися не тільки законність прийнятих управлінських рішень щодо використання та розпорядження майном об'єднаної територіальної громади, але і доцільність та ефективність таких рішень.

Громадський контроль за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади не забезпечений заходами примусу та має рекомендаційний характер. Водночас він може впливати на прийняття рішень органами ОТГ і навіть призводити до скасування чи зміни вже прийнятих рішень.

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.

У процесі громадського контролю за використанням та розпорядженням майном ОТГ можна застосовувати наступні методи: спостереження; аналіз документів; збір даних, аналіз офіційної статистики; подання запитів, звернень; збір скарг; бесіди, інтерв'ю, фокус-групи; громадські експертизи; експерименти; громадські розслідування; моніторинг; громадські слухання та ін. У реалізації громадського контролю важливу роль відіграють громадські ради, які згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. «Про забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики» створюються при міністерствах, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації. Водночас, наявна вагома практика створення громадських рад і при органах місцевого самоврядування (наприклад, первинний склад громадської ради був затверджений Ужгородською міською радою на сесії рішенням від 11 квітня 2014 року № 1267 «Про Громадську раду Ужгородської міської ради та зміни до Регламенту міської ради VI скликання»). На нашу думку, при об'єднаних територіальних громадах так само можуть створюватися громадські ради та інші консультативно-дорадчі органи із залученням представників громади.

Важливою передумовою здійснення громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади є вільний доступ суб'єктів контролю до інформації про виконання місцевого бюджету у необхідному обсязі, інформації про укладені договори оренди майна ОТГ і т.п.

Сьогодні в Україні є ряд нормативно-правових актів, що передбачають оприлюднення інформації про місцеві бюджети та порядок надання такої інформації громадянам. Зокрема, положення Конституції України (ст. 40) гарантують право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. У Законах України «Про звернення громадян» та «Про доступ

до публічної інформації» детально вказано види, порядок подання таких звернень та строки одержання відповідей на них. Крім того, згідно зі ст. 28 Бюджетного кодексу України органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, у тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше ніж через десять днів із дня його прийняття у газетах, визначених відповідними місцевими радами. Водночас, доволі часті випадки розміщення звітів у не описовій формі, і як правило громадяни, що не мають спеціальних знань, зрозуміти і знайти потрібну інформацію не у змозі.

Отож, основними проблемами здійснення громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади є:

- не закріплення у законодавстві обов'язку органів місцевого самоврядування розмішувати публічно інформацію про управлінські рішення щодо використання та розпорядження комунальним майном;
- недостатній обсяг інформації про використання бюджетних коштів, що оприлюднюється органами місце-

вого самоврядування у мережі Інтернет та засобах масової інформації для здійснення ефективного громадського контролю;

– відсутність у громадян та їх об'єднань досвіду, практичних навичок, спеціальних знань для здійснення громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади тощо.

З метою вирішення вказаних проблем та створення умов для ефективного громадського контролю за використанням та розпорядженням майном ОТГ необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», закріпивши у ньому обов'язок органів місцевого самоврядування розмішувати публічно (на офіційних сайтах та місцевих газетах) інформацію про всі управлінські рішення щодо використання та розпорядження комунальним майном. Крім того, варто прийняти спеціальний нормативно-правовий акт, який би визначав засади, форми та методи громадського контролю, і встановлював механізм виконання органами державної влади та місцевого самоврядування рекомендацій громадськості.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Боклаг В.А., Павленко А.О. Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2017. № 1(51). С. 1–6. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/3/01.pdf> (дата звернення: 02.10.2018).
2. Бублій М.П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Международный научный журнал. 2016. № 5. С. 14–18.
3. Вітвіцький С.С. Державний та громадський контроль в умовах розвитку громадянського суспільства: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості. Форум права. 2013. № 3. С. 88–92.
4. Динаміка об'єднання територіальних громад України (2015–2018). URL: <http://socialdata.org.ua/dinamika-obiednannya-teritorialnikh-g/> (дата звернення: 27.09.2018).
5. Костовська К.М. Організація та здійснення громадського контролю у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Ужгород: Ліра, 2015. Вип. 34. Т. 2. С. 98–101.
6. Кравчук В. Полісуб'єктність громадського контролю у механізмі державного управління. Национальный юридический журнал: теория и практика. С. 11–15. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/5/2.pdf>. (дата звернення: 30.09.2018).
7. Лубкей Н.П. Проблеми здійснення громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів. Наукові записки. Серія «Економіка». 2010. Випуск 15. С. 32–36. URL: <https://eprints.ua.edu/6935/1/6.pdf> (дата звернення: 02.10.2018).
8. Рогатіна Л.П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: автореф. дис. ... к. політ. н.: спец. 23.00.02. Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського. Одеса, 2011. 17 с.
9. Сківський І.О. Окремі складові механізму громадського контролю у сфері публічного управління (принципи, мета, завдання та функції) та їх теоретико-правовий аналіз. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Ужгород: Ліра., 2015. Вип. 34. Т. 2. С. 132–135.
10. Соболь Є. Форми взаємодії громадських організацій інвалідів із суб'єктами публічної адміністрації. Підприємство, господарство і право. 2017. № 3. С. 168–171.