

УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.4.45>

ПРОБЛЕМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Шопіна І.М.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-3334-7548
e-mail: shopina.i.m@gmail.com*

Шопіна І.М. Проблеми громадського контролю за реалізацією права власності територіальних громад.

Мета статті – визначити особливості громадського контролю за реалізацією права власності територіальних громад.

З'ясовано, що громадський контроль уявляє собою складне суспільне утворення, місією якого є створення передумов для постійного вдосконалення діяльності підконтрольних суб'єктів шляхом пошуку та аналізу помилок в їх діяльності і визначенні шляхів їх викорінення. Особливої значущості він набуває під час реалізації права власності територіальних громад, яке є фундаментальною матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування в Україні, забезпечуючи можливість задоволення широкого спектру потреб громади та її сталий розвиток.

Визначено, що в умовах життєдіяльності невеликих населених пунктів, в яких керівництво територіальної громади пов'язано родинними чи іншими близькими зв'язками (навчання в одній школі, робота на одному підприємстві тощо) з більшістю мешканців певного села або селища, ефективність громадського контролю може бути знижена. Це створює підстави для зловживань під час розпорядження комунальною власністю.

Акцентовано увагу на тому, що для посилення громадського контролю за правом власності територіальних громад необхідним є підвищення інформатизованості та прозорості управління комунальним майном, що дасть змогу забезпечити жителям громади вільний доступ до релевантної інформації.

Зроблено висновок, що формування адекватної поставленим цілям системи громадського контролю у територіальних громадах має базуватися на підтримці з боку держави розвитку трьох основних умов:

- 1) підвищенні рівня інформаційної обізнаності жителів громади про об'єкти комунальної власності, їх ринкову вартість та реальну вартість оренди або продажу у разі відчуження;
- 2) підвищенні рівня правової культури жителів територіальної громади, що включає активне їх залучення до системи правової просвіти та оволодіння навичками проведення громадських слухань у разі необхідності вирішення важливих для громади питань місцевого значення;
- 3) стимулювання підвищення соціальної відповідальності мешканців громади за стан розвитку систем соціального, медичного та логістичного забезпечення життєдіяльності населеного пункту, створення в ньому умов для вільної конкуренції суб'єктів підприємницької діяльності, розвитку освітнього простору тощо.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальні громади, власність, громадський контроль, право власності територіальних громад, комунальна власність, блага патронатного характеру.

Shopina I.M. Problems of public control over the realization of property rights of territorial communities.

The purpose of this article is to identify the specific features of public oversight in the implementation of the property rights of territorial communities.

It has been established that public oversight represents a complex societal construct whose mission is to create the prerequisites for the continuous improvement of the activities of accountable entities through the identification and analysis of errors in their conduct and the development of means to eliminate them. Such oversight acquires particular significance in the context of exercising the property rights of territorial communities, which constitute the fundamental material and financial foundation of local self-government in Ukraine, ensuring the community's ability to meet a wide range of needs and support sustainable development.

It is determined that in the context of the functioning of small settlements, where the leadership of the territorial community is often connected to the majority of residents of a particular village or township through familial or other close ties (such as attending the same school or working at the same enterprise), the effectiveness of public oversight may be diminished. This creates conditions for abuse in the management of communal property.

The article emphasizes that in order to enhance public oversight of the property rights of territorial communities, it is necessary to improve the informatization and transparency of communal property management. This will enable community residents to have free access to relevant information.

It is concluded that the development of a system of public oversight in territorial communities that aligns with the stated goals should be based on state support for the development of three fundamental conditions:

- increasing residents' informational awareness about communal property assets, their market value, and the actual cost of rent or sale in case of alienation;

- raising the legal culture of territorial community residents, including their active engagement in legal education initiatives and acquiring skills for organizing public hearings when addressing matters of local importance;

- promoting greater social responsibility among community members for the state of development of systems for social, medical, and logistical support of community life, fostering conditions for free competition among business entities, and advancing the educational environment, among other areas.

Key words: local self-government, territorial communities, property, public oversight, property rights of territorial communities, communal property, patronage-type benefits.

Постановка проблеми. Конституція України у ст. 142 визначила, що рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування, а також закріпила право територіальних громад управляти майном, що є у комунальній власності [1]. Не викликає сумнівів, що право власності територіальних громад, закріплене Конституцією і законами України, є основоположним елементом всієї системи місцевого самоврядування. Завдяки реалізації цього права у громад виникає можливість задовольняти широкий спектр потреб оборонного, господарського, аграрного, промислового, логістичного, соціально-економічного, освітнього, рекреаційного та іншого характеру, а також забезпечувати сталий розвиток територій. Водночас, ефективна реалізація права власності територіальних громад періодично ускладнюється внаслідок низки причин об'єктивного та суб'єктивного характеру. До них належать наступні:

По-перше, протягом періоду до повномасштабного російського вторгнення на територію України успішні процеси децентралізації влади зумовили передачу значних повноважень та ресурсів на місця. Це призвело до значного розширення обсягів комунального майна, управління яким стало здійснюватися безпосередньо територіальними громадами. Однак з початком повномасштабної російської агресії відбувається формування військових адміністрацій, які, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», наділені деякими повноваженнями, характерними для органів місцевого самоврядування. Зміни до податкового законодавства сприяли зменшенню дохідної бази місцевих бюджетів, разом з тим, завдяки підтримці міжнародних партнерів України, нині спостерігається вирішення багатьох питань місцевого значення завдяки матеріальній допомозі іноземних держав, міжнародних гуманітарних, благодійних та релігійних організацій тощо. Зміни кількості та видів об'єктів права комунальної власності, що підлягають управлінню, поставили на порядок денний питання про побудову досконалої системи контролю, складовою якої є громадський контроль.

По-друге, недостатній рівень довіри до публічної влади, що є наслідком багаторічного досвіду корупції та непрозорості, вимагає побудови нових моделей взаємодії між владою та суспільством.

Так, за результатами всеукраїнського соціологічного опитування, проведеного у 2024 році, респонденти продемонстрували скептицизм щодо реального впливу місцевих жителів на діяльність органів місцевого самоврядування. Зокрема, повідомили про реальність такого впливу – 39%, і з них однозначно – 11%, а решта 28% скоріше вважають, що мешканці можуть впливати. При цьому 59% стверджують, що мешканці не можуть впливати на місцеву владу [2]. Отже, за означених умов громадський контроль виступає ключовим інструментом для відновлення цієї довіри, оскільки він дозволяє громадянам не лише спостерігати, а й активно впливати на процеси управління спільним майном. Участь громадськості у прийнятті рішень щодо оренди, відчуження, приватизації або використання комунального майна є гарантією того, що ці рішення прийматимуться в інтересах більшості, а не вузьких груп.

По-третє, складність та закритість процедур управління комунальним майном для громадян на без фінансової або правової освіти та комплексу спеціальних знань значно ускладнює ефективне здійснення контролю. Юридичні колізії, відсутність єдиної та доступної інформації про об'єкти комунальної власності, недостатня прозорість аукціонів та конкурсів створюють сприятливе середовище для тіньових схем.

По-четверте, недостатня нерозвиненість інститутів громадянського суспільства на місцевому рівні та часткова обізнаність громадян про свої права та можливості знижують ефективність вказаного виду контролю. Хоча законодавство передбачає такі форми контролю, як громадські слухання, місцеві ініціативи, звітність посадових осіб, вони досить часто не знаходять свого практичного втілення через пасивність громади або відсутність у неї необхідних знань та навичок.

У комплексі означені вище фактори слугують підтвердженням важливості зміцнення громадського контролю за реалізацією права власності територіальних громад і обумовлюють актуальність теми цієї статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми, пов'язані з реалізацією права власності територіальних громад на землю, досліджували у своїх роботах С. Гринько та І. Костяшкін, які обґрунтували необхідність послідовного вирішення питання комунальної власності на землю через законодавче закріплення території громади на рівні адміністративно-територіального устрою країни та поширення юрисдикції органу місцевого самоврядування на відповідну територію як у межах, так і поза межами населеного пункту; внесення змін до ст. 83 Земельного кодексу України, поширивши право комунальної власності територіальних громад на всі землі, розташовані в межах таких громад, крім земель інших форм власності; визначення виключного переліку земель, які не переходять із державної власності [3]. І. Дем'янчук І.Р., визначивши підстави набуття права власності територіальною громадою, розділяє їх на дві групи (загальні та спеціальні), а також надає детальну характеристику вказаних груп [4]. А. Маковецьким запропоновано розглядати власність територіальних громад в якості системи відносин стосовно об'єктів (рухомих та нерухомих), що знаходяться у власності цих територіальних громад і становлять матеріальну основу місцевого самоврядування. У вказаній системі, на думку автора, слід виокремлювати суб'єкти права власності територіальних громад, як активну сторону взаємовідносин щодо власності територіальних громад, та самі об'єкти власності територіальних громад, як пасивну сторону взаємовідносин щодо власності територіальних громад [5]. Разом з тим, проблематика, пов'язана із зміцненням системи громадського контролю за реалізацією права власності територіальних громад, залишається недостатньо дослідженою, що обумовлює необхідність подальших наукових пошуків.

Мета статті – визначити особливості громадського контролю за реалізацією права власності територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблеми запровадження ефективного механізму громадського контролю (нагляду) є надзвичайно важливими для будь-якої сучасної правової демократичної держави, оскільки реалізація громадянами свого права на участь у системі державного та муніципального управління дає змогу підвищити його продуктивність та знизити деструктивний вплив корупційних ризиків. Особливої важливості питання громадського контролю набувають під час правового режиму воєнного стану. Як справедливо вказують В. Пилипчук, М. Будаков та В. Гірич, вчасно інформована громадськість допомагає в забезпеченні урядової відповідальності та підзвітності, а також сприяє тому, аби інформація ставала доступною для суспільства. Громадянське суспільство може привернути увагу громадськості й до порушень прав людини і громадянських свобод. Неурядові організації можуть посилювати інші форми демократичного

контролю через: розповсюдження незалежних аналітичних досліджень та інформації щодо сфери безпеки, військових питань і питань оборони в парламенті, засобів масової інформації та серед населення; моніторинг ставлення до захисту прав людини і поваги до верховенства права у сфері безпеки; висування на порядок денний питань безпеки, які важливі для всього суспільства; підвищення парламентської компетентності і працездатності у спосіб проведення курсів і семінарів; здійснення альтернативної експертної оцінки урядової політики безпеки, оборонного бюджету, питань ресурсів і постачання; заохочення публічних дебатів та формулювання можливих варіантів політики; забезпечення зворотного зв'язку між рішеннями щодо національної політики безпеки та їх упровадженням; підвищення рівня інформованості громадськості і сприяння альтернативним дебатам у громадській сфері [6]. Додамо, що визначені авторами завдання, які вирішуються у сфері громадського контролю, є актуальними і для контролю за системою місцевого самоврядування – відповідно до своєї компетенції, останні здійснюють велику кількість оборонних заходів, що знайшло своє відображення у ст.ст. 8, 12, 15 Закону України «Про національну безпеку України», ст.ст. 2, 3, 15 Закону України «Про оборону України», ст.ст. 9, 10, 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та ін.

Досліджуючи механізми демократичних відносин у сучасній державі, доцільно розглядати як цінність той результат, на досягнення якого спрямовано функціонування громадського контролю за діяльністю публічної влади. Аргументами на користь цієї позиції може бути розповсюдження серед членів суспільства уявлення про цінність досліджуваного контролю: про його існування, як свідчать результати різноманітних соціологічних досліджень, інформовані не всі члени суспільства, отже, для цієї категорії вказаний контроль навряд чи може бути визнаний благом. Але наслідки такого контролю, якими є раціональне витрачання коштів державного і місцевих бюджетів, ефективне подолання зовнішніх та внутрішніх загроз, спрямованих на дестабілізацію відносин у державі і суспільстві, здатна відчувати переважна більшість громадян. Перефразовуючи, скажемо, що для пересічного громадянина благом виступає не компетенція та організація діяльності суб'єктів публічної влади, а задоволення економічних, соціальних, освітніх, культурних та інших потреб, а також потреб у безпеці, що досягається завдяки ефективній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Поділ суспільних благ на патронатні та непатронатні дозволяє скласти уявлення про джерело походження активності, спрямованої на створення відповідних цінностей. Якщо блага є патронатними за своїм походженням, їх джерелом є держава, такі блага напрацьовуються у процесі виконання функцій держави. Фінансування вказаного процесу здійснюється за кошти державного та місцевих бюджетів, надходження до яких забезпечують переважно платники податків. Тобто має місце опосередкований характер фінансування створення патронатних благ: платники податків перераховують кошти у вигляді загальнодержавних і місцевих податків і зборів до державного і місцевих бюджетів; держава і органи місцевого самоврядування, використовуючи вказані кошти, створюють суспільні блага, після чого фізичні та юридичні особи отримують можливість такі блага споживати. Непатронатні блага створюються переважно за власний рахунок суб'єктів громадянського суспільства (сюди ми відносимо, у тому числі, й отримані ними на виконання статутних цілей гранти, благодійні внески та інші надходження, а також діяльність членів громадських об'єднань та інших суб'єктів у вільний час на безоплатній або оплачуваній основі (останнє – за рахунок внесків членів громадських об'єднань відповідно до їх статутів).

В умовах збройного конфлікту високої інтенсивності зростає вплив корупційних та інших ризиків, які деструктивно впливають на систему місцевого самоврядування. Поширеність корупційних правопорушень впливає як на сталість відносин у територіальних громадах, так і на боєздатність військових частин, що знаходить свій прояв у сфері побудови оборонних укріплень та під час вирішення інших оборонних завдань. Як аргументовано зауважує О. Бондаренко, особливості корупційних ризиків у контексті місцевого самоврядування можуть включати: органи місцевого самоврядування працюють на прямому рівні з мешканцями, що може створювати більшу можливість для особистих зв'язків і взаємовідносин, що сприяють корупції; в місцевих умовах існують тісні спільноти та бізнес-середовища, де корупційні угоди можуть бути помічені через впливові зв'язки; органи місцевого самоврядування часто мають обмежений бюджет, що може викликати ситуації, де посадовці шукають можливості для особистого збагачення через нестачу фінансових ресурсів; у невеликих громадах може бути менше прозорості та менше уваги з боку громадськості, що робить корупцію менш помітною, тощо [7].

Слід сказати, що нині система громадського контролю за реалізацією права власності територіальних громад характеризується недостатньою ефективністю. По-перше, цьому сприяють недостатня інформатизованість та транспарентність відносин у сфері управління цією власністю: жителі громади часто не мають доступу до відкритих інформаційних ресурсів, на яких відображалися б зміни у статусі об'єктів власності та інша важлива інформація. По-друге, недостатній розвиток інститутів громадянського суспільства на місцевому рівні та низька обізнаність громадян про свої права та можливості унеможливають повноцінну реалізацію заходів громадського контролю.

Висновки. Громадський контроль уявляє собою складне суспільне утворення, місією якого є створення передумов для постійного вдосконалення діяльності підконтрольних суб'єктів шляхом пошуку та аналізу помилок в їх діяльності і визначенні шляхів їх викорінення. Особливої значущості він набуває під час реалізації права власності територіальних громад, яке є фундаментальною матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування в Україні, забезпечуючи можливість задоволення широкого спектру потреб громади та її сталий розвиток.

Активна участь громадськості у прийнятті рішень щодо використання, відчуження чи приватизації комунального майна виступає необхідною гарантією їх прийняття в інтересах більшості, а не вузьких груп. Однак в умовах життєдіяльності невеликих населених пунктів, в яких керівництво територіальної громади пов'язано родинними чи іншими близькими зв'язками (навчання в одній школі, робота на одному підприємстві тощо) з більшістю мешканців певного села або селища, ефективність громадського контролю може бути знижена. Це створює підстави для зловживань під час розпорядження комунальною власністю.

Незважаючи на успіхи децентралізації до повномасштабного вторгнення, функціонування військових адміністрацій та зміни у податковому законодавстві в умовах воєнного стану створили нові виклики для управління комунальним майном. Низький рівень довіри суспільства до публічної влади, підтверджений соціологічними опитуваннями, висуває громадський контроль на позицію ключового інструменту для відновлення легітимності рішень щодо комунального майна. Для посилення громадського контролю за правом власності територіальних громад необхідним є підвищення інформатизованості та транспарентності управління комунальним майном, що дасть змогу забезпечити жителям громади вільний доступ до релевантної інформації. На нашу думку, питання формування адекватної поставленим цілям системи громадського контролю у територіальних громадах має базуватися на підтримці з боку держави розвитку трьох основних умов:

- 1) підвищення рівня інформаційної обізнаності жителів громади про об'єкти комунальної власності, їх ринкову вартість та реальну вартість оренди або продажу у разі відчуження;
- 2) підвищення рівня правової культури жителів територіальної громади, що включає активне їх залучення до системи правової просвіти та оволодіння навичками проведення громадських слухань у разі необхідності вирішення важливих для громади питань місцевого значення;
- 3) стимулювання підвищення соціальної відповідальності мешканців громади за стан розвитку систем соціального, медичного та логістичного забезпечення життєдіяльності населеного пункту, створення в ньому умов для вільної конкуренції суб'єктів підприємницької діяльності, розвитку освітнього простору тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України. Закон України 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Багаторівневе врядування в Україні в умовах повномасштабного російського вторгнення: Звіт восьмого всеукраїнського соціологічного дослідження. Київ: Рада Європи, листопад 2024. URL: <https://rm.coe.int/coe-kiis-report-oct2024-ukr-f/1680b26e25> (дата звернення 15.06.2025).
3. Гринько С., Костяшкін І. Право власності на землю територіальних громад. *Університетські наукові записки*. 2020. № 6. С. 174–183.
4. Дем'янчук І.Р. Підстави набуття права власності територіальною громадою. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 189–193.
5. Маковецький А.М. Поняття права власності територіальних громад за законодавством України. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 6. С. 7–11.

6. Пилипчук В.Г., Будаков М.О., Гірич В.М. Система організації управління і правового забезпечення діяльності спецслужб (досвід країн Європейського Союзу та Північної Америки): аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2012. 40 с.
7. Бондаренко О.С. Корупційні ризики в діяльності органів місцевого самоврядування: сутність, прояви та заходи протидії. *Академічні візії*. 2023. № 16. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/download/772/697/705> (дата звернення 15.06.2025).