

Биков О.М.

*доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Університету «КРОК»
<https://orcid.org/0000-0003-4965-696X>*

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК СПОСІБ КОНТРОЛЮ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СВОЇХ ФУНКЦІЙ

Постановка проблеми. Питання розвитку та становлення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є актуальним та важливим чинником покращення функціонування місцевої влади у громадах. Громада обирає владу та має контролювати її роботу як основний інструмент забезпечення інтересів містян. Зазвичай, громадському контролю присвячено мало уваги у контексті його реалізації під час функціонування органів місцевого самоврядування, однак ми переконані у необхідності дослідження цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню контролю та громадського контролю за функціонуванням органу місцевого самоврядування присвятили свої наукові роботи такі науковці: становлення та розвитку органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах присвятили свої наукові праці такі науковці як: Андрійко О., Батанов О., Братель С., Барановська Т., Денисюк С., Калиновський Б., Кулик Т., Федоровська О. та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Питання становлення та розвитку контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування досліджувались науковцями у багатьох наукових працях, однак питання саме громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є таким, що постійно розвивається у процесі децентралізації влади, а отже потребує постійного дослідження.

Метою статті є дослідження громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування на прикладі міста Києва.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед варто зазначити, що визначаючи термін «громада» (англійською - community), необхідно інформувати, що термін складає два слова – «common» (спільний) та «unity» (єдність). Отже, громада – це по суті спільнота, яка утворюється з метою мати щось спільне з іншими людьми; соціальні відносини, де конкретна група людей виробила конкретні норми поведінки, цінності, традиції та способи ведення господарства; група людей, яка проживає на одній території та має спільні ознаки самоврядування [2, с.16].

Територіальна громада є елементом системи місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та на нашу думку складає основу місцевого самоврядування загалом.

Інші науковці визначають громаду як сукупність громадян, які територіально спільно проживають, мають спільні інтереси, а з правової точки зору характеризується базовою адміністративно-територіальною одиницею, формою організації місцевої влади, господарюючим суб'єктом [3, с.121].

Крім того, пропонується розглянути такі ознаки територіальної громади як спільна територія (мешкання, володіння майном, робота тощо); психологічна приналежність до громади; спільна роздільна власність тощо; спільна сплата зборів/податків [4].

Загалом, місцеве самоврядування, враховуючи довготривалу історію вивчення цього інституту з дослідженням демократії на місцевому рівні, має важливе значення через створення своєрідного підґрунтя реалізації влади народу на місцях, тобто місцевої демократії, джерелом якої є місцева громада.

Європейська хартія про місцеве самоврядування визначає, що через громаду містяни отримують навички господарювання та керування фінансовими справами, що дозволяє забезпечити здійснення більшості соціально-економічних прав громадян у демократичному суспільстві.

Конституцією України у статті 140 закріплено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування [1].

Батанов О., досліджуючи територіальну громаду, неодноразово наголошував у своїх наукових працях, що територіальна громада – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо) [5].

Територіальна громада, на думку науковця, не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, а лише консолідує зусилля багатьох для досягнення спільного результату, досягнення спільної мети чи реалізації приватних цілей у публічно-правовій формі [5].

Крім того, стаття 140 Конституції України закріплює різновиди територіальних громад таких, як територіальну громаду села або

добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; а також територіальну громаду селища чи територіальну громаду міста [1].

Разом з тим, територіальні громади сусідніх сіл мають можливість об'єднатися в одну та відповідно утворити єдиний орган місцевого самоврядування і єдиного сільського голову.

Підставою добровільного об'єднання територіальних громад є рішення місцевого референдуму як згоди населення на утворення спільних органів місцевого самоврядування, спільного бюджету, майна. Оскільки сільська громада утворюється внаслідок рішення референдуму, то з такої ж підстави вона і скасовується.

Щодо майнових прав територіальних громад необхідно наголосити, що у статті 142 Конституції України визначено, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти іншої спільної власності, котрі перебувають в управлінні районних та обласних рад [1].

Щодо функцій територіальної громади, необхідно зазначити наступні:

нормотворчу, яка забезпечує формування установчих документів територіальної громади, підзаконних нормативно-правових актів тощо;

стратегічну, яка забезпечує планування та формування програм розвитку територіальної громади;

управлінську, яка забезпечує управління ресурсами територіальної громади, комунальним порядком, використанням ресурсів тощо;

господарчу, яка полягає у здійсненні розвитку місцевої інфраструктури (обслуговування доріг, водо-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території);

комунальна, що полягає у управлінні комунальним майном, що належить територіальній громаді;

бюджетна, за допомогою якої формується та затверджується бюджет; здійснюється контроль за його виконанням; визначення місцевих податків і зборів;

соціальна, яка передбачає управління соціальними закладами у межах територіальної громади;

інвестиційна, яка врегульовує порядок залучення державних, приватних, міжнародних інвестицій і грантів у розвиток територіальної громади;

інформаційна, яка полягає у створенні засобів місцевої інформації.

Для України історично територіальна громада вважається основою адміністративно-територіальної одиниці, на яку покладається ряд важливих функцій, забезпечення реалізації яких лежить на певних органах, установах, підприємствах чи організаціях, адже навіть

за рішенням громади колись розподілялась земля, а завдяки сплаченим податкам взагалі існували громади.

Основним елементом місцевого самоврядування, на нашу думку, є громада, яка сьогодні, зокрема завдяки децентралізаційним процесам, має низку важливих функцій і повноважень.

Реформа місцевого самоврядування, результатом якої територіальна громада стала основою ланкою децентралізованого адміністративно-територіального устрою є великим успіхом в рамках децентралізаційного процесу. А громади, які мають автономію, мають можливість самостійно вирішувати всі питання місцевого значення, уникнути загальнодержавного тиску та формувати життєзабезпечення громади самостійно, що на нашу думку є значним успіхом реформи, що проводить і до сьогодні.

Анотація

Наукова стаття, присвячена питанню громадському контролю як способу контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування своїх функцій розкриває основні питання контролю місцевого самоврядування в Україні. У статті наводяться питання становлення контролю місцевого самоврядування, а також визначення способів контролю за органами місцевого самоврядування. У статті розкрито питання громади і громадського контролю, в рамках якого має працювати орган місцевого самоврядування, в тому числі право громади контролювати функціонування органів місцевого самоврядування. Стаття містить інформацію щодо громадського контролю міського самоврядування Франції та інших зарубіжних європейських країн. У науковій статті визначено, що інститути громадського контролю місцевого самоврядування вміщують достатньо багато способів та інструментів контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, розкривається інформація щодо кожного з них. Досліджено, що існують форми громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування. Охарактеризовано на прикладі міста Києва як столиці України, які існують способи та інструменти громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, досліджено форми здійснення такого громадського контролю. Наведено приклад, коли шляхом реалізації громадського контролю, на прикладі міста Києва, було виправлено низку проблем та здійснено перешкоджання місцевій владі у вирішенні питань місцевого значення не на користь громаді. Констатовано, що розвиток та становлення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є вкрай важливим питанням, що має досліджуватись, удосконалюватись у законодавчому полі та ефективно використовуватись громадою як інструмент покращення функціонування місцевої влади у громаді.

Ключові слова: місцеве самоврядування, громада, контроль місцевого самоврядування, громадський контроль, інструменти громадського контролю.

Bykov O.M. Public control as a method of control over the implementation of their functions by local self-government bodies

Summary

The scientific article, devoted to the issue of public control as a way of controlling the implementation of their functions by local self-government bodies, reveals the main issues of control of local self-government in Ukraine. The article deals with the issue of establishing control of local self-government, as well as determining methods of control over local self-government bodies. The article discusses the issue of the community and public control within which the local self-government body should work, including the right of the community to control the functioning of the local self-government bodies. The article contains information on public control of city self-government in France and other foreign European countries. In the scientific article, it is determined that the institutions of public control of local self-government include a sufficient number of methods and tools of control over the functioning of local self-government bodies, information about each of them is disclosed. It has been investigated that there are forms of public control over the functioning of local self-government bodies. Using the example of the city of Kyiv as the capital of Ukraine, the existing methods and tools of public control over the functioning of local self-government bodies are characterized, and the forms of such public control are investigated. An example is given when, through the implementation of public control, on the example of the city of Kyiv, a number of problems were corrected and local authorities were prevented from solving issues of local importance that were not beneficial to the community. It was established that the development and formation of public control over the functioning of local self-government bodies is an extremely important issue that should be investigated, improved in the legislative field and effectively used by the community as a tool for improving the functioning of local government in the community.

Key words: local self-government, community, control of local self-government, public control, tools of public control.

Список використаних джерел:

1. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/> (дата звернення 04.08.2022).
2. Бопп Д. *Перетворюючи світ: практ. посіб. для розбудови сталих громад*. Пер. та публ. здійснено в рамках Проекту розвитку громадянського суспільства. Ужгород, 2008. 164 с.
3. Кравченко В. *Місцеві фінанси України: Навч. посіб.* К.: Т-во «Знання» України, 1999. 487 с.
4. Мороз О. Територіальна громада: сутність, становлення та сучасність та сучасні українські реалії. *Науковий вісник*. 2008. Вип. 2. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26506/moroz.pdf> (дата звернення 25.07.2022)
5. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 4. С. 25-33.