

УДК 340.114

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.2>

ПІДЗВІТНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Голик Ю.Ю.,*аспірант кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

Голик Ю.Ю. Підзвітність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правові аспекти.

У статті охарактеризовано принцип підзвітності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. Децентралізація як одна із реформ системи публічної влади спрямована на розбудову реально демократичного і ефективного врядування в Україні, відповідно до міжнародних та європейських стандартів і підходів. Неодмінною ознакою такого врядування є його прозорість і підзвітність. Доведено, що реформа децентралізації влади вплинула на зміст і мету принципу підзвітності органів місцевого самоврядування. Сучасне трактування принципу підзвітності місцевого самоврядування є ширшим, ніж обов'язок органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб звітувати про свою діяльність.

Закон встановлює мінімальні вимоги щодо реалізації принципу підзвітності органів місцевого самоврядування у формі періодичного звітування, тоді як широкі дискреційні повноваження дозволяють їм формувати власні комунікаційні стратегії та плани, обирати різноманітні форми комунікації та зворотного зв'язку з громадою. Принцип підзвітності органів місцевого самоврядування тісно пов'язаний із залученням громадськості до прийняття рішень на місцевому рівні та розвитком громадського контролю. Він створює підґрунтя для застосування практик фасилітації та медіації в громаді.

Реалізація принципу підзвітності здійснюється в обов'язковому порядку та потребує активних і вольових дій органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Це відрізняє принцип підзвітності від принципу відкритості. Імперативна вимога щодо підзвітності є засобом стримування органів місцевого самоврядування у їхній автономії, яка була суттєво розширена та поглиблена в результаті децентралізації влади.

Спроможність, ефективність, самостійність, автономність і непідконтрольність місцевого самоврядування державі – ключова мета реформи. Це, в свою чергу, обумовлює низку ризиків і загроз верховенству права, корупційній

безпеці, інтересам громади на місцевому рівні тощо. Тому, належно побудована система стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні – чи не найдієвіша гарантія забезпечення верховенства права. В цій системі принципу підзвітності належить провідна роль, тому він заслуговує системної наукової уваги.

Ключові слова: децентралізація влади, підзвітність, місцеве самоврядування, верховенство права, транспарентність

Holyk Y. Accountability of local government bodies in the conditions of decentralization of power in Ukraine: theoretical and legal aspects.

The article describes the principle of accountability of local self-government bodies in the conditions of decentralization of power in Ukraine.

Decentralization as one of the reforms of the public power system is aimed at building a truly democratic and effective governance in Ukraine, in accordance with international and European standards and approaches. An essential feature of such governance is its transparency and accountability.

It is proved that the reform of decentralization of power affected the content and purpose of the principle of accountability of local self-government bodies. The modern interpretation of the principle of accountability of local self-government is broader, between the duty of local self-government bodies and their officials to report on their activities.

The law establishes minimum requirements for the implementation of the principle of accountability of local self-government bodies in the form of periodic reporting, while broad discretionary powers allow them to form their own communication strategies and plans, to choose various forms of communication and feedback with the community. The principle of accountability of local self-government bodies is closely related to the involvement of the public in decision-making at the local level and the development of public control. It creates the basis for the application of facilitation and mediation practices in the community.

Implementation of the principle of accountability is mandatory and requires active and voluntary actions of local self-government bodies and officials. This distinguishes the principle of accountability from the principle of openness. The imperative requirement of accountability is a means of restraining local governments in their autonomy, which has been significantly expanded and deepened as a result of the decentralization of power.

The key goal of the reform is the ability, efficiency, independence, self-sufficiency and independence of local self-government from the state. This, in turn, causes a number of risks and threats to the rule of law, anti-corruption security, interests of the community at the local level, etc. Therefore, a properly constructed system of checks and balances in local self-government is perhaps the most effective guarantee of ensuring the rule of law. In this system, the principle of accountability has a leading role, therefore it deserves systematic scientific attention.

Key words: decentralization of power, accountability, local self-government, rule of law, transparency.

Актуальність теми дослідження. Індикатором сталого місцевого розвитку є стан реальної реалізації принципів місцевого самоврядування. Як демократична інституція за своєю сутністю, місцеве самоврядування більше тяжіє до інститутів громадянського суспільства, ніж до органів державної влади. Саме тому, підзвітність, публічність та прозорість, відповідальність у процесі розроблення, прийняття і реалізації рішень органами місцевого самоврядування має бути їх неодмінною якістю і характерною рисою.

Аналіз наукових джерел. В цьому контексті слід відзначити наукові досягнення вітчизняних дослідників, які сформували основу для наукового пізнання принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування. Так, питання контролю, підзвітності, відкритості місцевого самоврядування стали предметом наукової уваги таких дослідників, як: С. Братель, В. Гаращук, М. Гармон, О. Джафарова, С. Денисюк, М. Дубнік, С. Кушнір, Н. Латигіна, Т. Наливайко, Г. Пришляк, А. Павелко, Л. Рогатіна, І. Сквірський, О. Федоровська, С. Шестак та ін. Децентралізація влади розкрита у наукових працях плеяди дослідників, серед них: О. Бабінова, М. Баймуратов, В. Боклаг, В. Боярський, М. Лахижа, А. Матвієнко, А. Мельничук, В. Наконечний, Л. Наливайко, П. Остапенко, О. Петренко, М. Пухтинський, Т. Тарасенко, Б. Федірко, О. Чепік-Трегубенко, Б. Шевчук, Ю. Шемшученко та ін. Актуальність дослідження принципу підзвітності

органів місцевого самоврядування обумовлена його активним розвитком в умовах децентралізації влади як складової принципу прозорості муніципальної влади – визнаної засади демократичного врядування у світі.

У цьому дослідженні ми розділяємо принцип підзвітності та відповідальності на дві самостійні складові, щоб розкрити принцип підзвітності органів місцевого самоврядування як самодостатнє явище, яке має власну специфіку реалізації в умовах децентралізації.

Метою статті є теоретико-правова характеристика принципу підзвітності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Вплив публічного управління буде ефективним тоді, коли пройдуть ціннісні зміни публічно-управлінської діяльності, зміняться засоби вирішення суспільних проблем, зорієнтованість буде направлена на потреби населення. Все це дає підстави стверджувати, що оптимізація публічного управління та адміністрування в Україні має за мету забезпечення нових принципів відносин щодо формування програм, механізмів підзвітності та громадського контролю. Це сприятиме швидкому поширенню цінностей громадянського суспільства, до яких належать верховенство права, демократія, соціальна справедливість, сильне самоврядування, мобільний державний менеджмент. Відтак, громадськість матиме змогу реалізувати свій потенціал, запровадити інноваційні ідеї, що призведе до створення конкурентоспроможної держави [1, с. 246–248]. Децентралізація як одна із реформ системи публічної влади спрямована на побудову реально демократичного і ефективного врядування в Україні, відповідно до міжнародних та європейських стандартів і підходів. Неодмінною ознакою такого врядування є його прозорість і підзвітність.

Децентралізація можлива і доцільна лише у тому випадку, коли органи місцевого самоврядування є спроможними виконувати надані їм повноваження – організаційно, кадрово, фінансово, вони є прозорими та підзвітними громаді, а також коли держава має змогу ефективно здійснювати нагляд за законністю дій органів місцевого самоврядування та не допустити банкрутства громад через помилку виборців на виборах – обрання тих, хто не може управляти. [2, с. 30]. Навіть досконало спланована реформа не буде дієвою без політичної волі та мотивації.

Децентралізація влади забезпечує органам місцевого самоврядування широкі організаційні, функціональні, матеріальні ресурси [15; 16; 17]. Спроможність, ефективність, самостійність, автономність і непідконтрольність місце-

вого самоврядування державі – ключова мета реформи. Це, в свою чергу, обумовлює низку ризиків і загроз верховенству права, корупційній безпеці, інтересам громади на місцевому рівні тощо. Тому, належно побудована система стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні – чи не найдієвіша гарантія забезпечення верховенства права. В цій системі принципу підзвітності належить провідна роль, тому він заслуговує системної наукової уваги.

Характеристику принципу підзвітності органів місцевого самоврядування важливою розпочати з аналізу його чинного нормативно-правового забезпечення.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від одним із основних принципів місцевого самоврядування є підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб [3]. У ст. 75 Закону визначено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність [3]. Підзвітність органів місцевого самоврядування має внутрішній та зовнішній аспекти.

Так, місцеві ради є представляють територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 10). Отож вони підзвітні та відповідальні безпосередньо перед територіальною громадою. Сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – органам виконавчої влади (ч. 6 ст. 42). Виконавчі органи місцевих рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (ст. 11). Староста є відповідальним і підзвітним місцевій раді та підконтрольним голові (ч. 6 ст. 54-1) [3]. При цьому, всі суб'єкти системи місцевого самоврядування (як індивідуальні, так і колективні) несуть відповідальність за свої рішення, незаконні дії чи бездіяльність.

Закон встановлює мінімальні вимоги щодо реалізації принципу підзвітності органів місцевого самоврядування у формі періодичного звітування, тоді як широкі дискреційні повноваження дозволяють їм формувати власні кому-

нікаційні стратегії та плани, обирати різноманітні форми комунікації та зворотного зв'язку з громадою.

Реформа децентралізації влади вплинула на зміст принципу підзвітності органів місцевого самоврядування. Сучасне трактування принципу підзвітності місцевого самоврядування є ширшим, між обов'язок органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб звітувати про свою діяльність. Це результат як загальних процесів демократизації в Україні та інформатизації суспільства, так і реформи децентралізації влади.

Експерти Програми Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» вважають, що підзвітність – це механізм, за допомогою якого досягається баланс владних повноважень органу влади і покладеної на нього відповідальності. Підзвітність означає, що наділені владними повноваженнями і відповідальністю органи влади зобов'язані аргументовано доповісти і обговорювати результати своєї діяльності з громадою [4]. Підзвітність поділяється на фінансову, демократичну (політичну) та звітність про результати досягнення цілей [5, с. 22]. На думку М. Дубняк, дотримання принципу підзвітності реалізується шляхом систематичного, аргументованого інформування та обговорення з громадою результатів діяльності ОМС [6]. Ю. Батан визнає підзвітність складовою верховенства права та запобіжником порушень прав людини, що являє собою нормативне закріплення та реалізацію нагляду, контролю та юридичної відповідальності. Підзвітність пов'язана з складовими верховенства права: повагою до прав людини, правовою визначеністю, пропорційністю [7]. Підзвітність визначають станом відносин між органами місцевого самоврядування та громадянами, за якого в громадян є реальна можливість бути залученими та впливати на процеси вироблення політик, контролювати й перевіряти діяльність органів місцевого самоврядування [8]. Ми підтримуємо широкий підхід до розуміння змісту принципу підзвітності місцевого самоврядування, оскільки він не обмежується інформуванням громадян про певний результат роботи, а дозволяє досягти значно більше цілей.

Отож, і мета реалізації принципу підзвітності органів місцевого самоврядування еволюціонувала в результаті реформи децентралізації влади.

Громадяни бажать впливати на процес прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування, щоб побудувати в Україні сучасну демократичну європейську державу. І одним із перших кроків на цьому шляху є звітування перед громадою про вже прийняті рішення. Законодавство передбачає

декілька видів звітів, серед яких: звіт постійної комісії місцевої ради: звіт депутата місцевої ради, звіт голови районної, районної у місті та обласної рад, звіт міського, сільського, селищного голови. Дієвою формою звіту є саме звіт перед виборцями, який є обов'язком кожного депутата [9]. Принцип підзвітності органів місцевого самоврядування тісно пов'язаний із залученням громадськості до прийняття рішень на місцевому рівні та розвитком громадського контролю.

Залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування підвищує довіру виборців до них. Головним чинником підвищення такої довіри є своєчасне та докладне звітування обранцями перед громадськістю (виборцями), що одночасно є дієвим, законним способом примножити електоральне поле своїх прихильників [10, с. 64]. Але, підзвітність вимагає застосування ширшого спектру форм її реалізації та не обмежується звичайним звітуванням з метою інформування.

Реалізація принципу підзвітності здійснюється в обов'язковому порядку та потребує активних і вольових дій органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Це відрізняє принцип підзвітності від принципу відкритості. Імперативна вимога щодо підзвітності є засобом стримування органів місцевого самоврядування у їхній автономії, яка була суттєво розширена та поглиблена в результаті децентралізації влади.

Основним, фундаментальним принципом місцевого самоврядування є автономія – право на самостійне вирішення проблем місцевого значення. Правова автономія органу місцевого самоврядування полягає в тому, що він має власні повноваження, визначені законом, а також має право на судовий захист для забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу для здійснення ініціатив. Органи місцевого самоврядування не підпорядковані ієрархічно іншим суб'єктам влади і будь-який адміністративний контроль за його діями можливий тільки для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування [11, с. 41]. Але автономія, навіть демократичної публічної влади, завжди пов'язана з ризиками і потребує належного урівноваження та збалансування через контроль.

Державний контроль за діяльністю місцевого самоврядування може здійснюватися обмежено, а громадський контроль за місцевим самоврядуванням розвивається повільно. З одного боку відсутність державного контролю, а з іншого – слабо розвинений і несистематичний

громадський контроль створюють на місцевому рівні сприятливі умови для зловживання владою, корупції та інших порушень закону. Державний контроль в умовах децентралізації влади є необхідним у контексті дотримання законності і верховенства права, але має бути мінімальним і домірним [12, с. 197–199; 18, с. 89; 19]. Демократичний громадський контроль та внутрішній вертикальний контроль в органах місцевого самоврядування мають бути домінуючими у стримуванні незаконної дискреції та зловживанні автономією муніципальною владою. Основою для такого контролю є принцип підзвітності органів місцевого самоврядування.

Принцип підзвітності місцевого самоврядування перед територіальною громадою створює підґрунтя для застосування практик фасилітації та медіації в громаді.

Експериментальне застосування фасилітації в пілотних громадах дозволило експертам: напрацювати нестандартні рішення під час кризових подій; налагодити зв'язки між різними гравцями в громаді для взаємопосилення та обміну різноманітними ресурсами; досягти соціальної згуртованості на основі узгодженого бачення та рішень, спільної діяльності, активного обміну інформацією, експертизою, знаннями та навичками; покращити розуміння громадянами рішень ОМС, процедур їх розроблення; розширити формат участі та залучення жителів до розроблення та прийняття рішень; краще зрозуміти наявні та необхідні громаді ресурси та ін. [13; 20]. Залучення громадськості, науковців, бізнесу та інших зацікавлених суб'єктів до прийняття компромісних рішень знімає з органів місцевого самоврядування навантаження щодо прийняття складних, непопулярних рішень.

Отже, принцип підзвітності органів місцевого самоврядування має на меті – інформувати членів територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування; залучити громадськість до прийняття рішень на місцевому рівні та до впливу на процес їх прийняття; розвивати громадський контроль; підвищити довіру громади до органів місцевого самоврядування; гарантувати прозорість і верховенство права у роботі муніципальної влади; попередити конфлікти у громаді та нейтралізувати напругу.

Реалізація принципу підзвітності вимагає застосування інформаційно-комунікаційних технологій, що обумовлено цифровізацією публічного управління. Застосування інструментів електронного урядування у місцевому самоврядуванні дасть змогу підвищити ефективність роботи органів місцевого самоврядування та досягти якісно нового рівня управління в територіальній громаді, що базується на прин-

ципах результативності, ефективності, прозорості, відкритості, доступності, довіри та підзвітності [14, с. 135; 21]. Такий підхід суттєво спрощує комунікацію органів та посадових осіб місцевого самоврядування з громадою, що особливо важливо в умовах воєнного стану.

Сьогодні місцеве самоврядування в Україні розвивається в складних політико-правових та соціально-економічних умовах. Реалізація вимог воєнного стану, протидія безпековим загрозам на місцевому рівні, вчинені воєнні злочини РФ проти членів територіальних громад, відновлення зруйнованої інфраструктури, забезпечення життєздатності громади в умовах ракетних обстрілів – це не повний перелік проблем, з яким зіткнулось українське місцеве самоврядування, яке станом на 24 лютого 2022 року ще перебувало в стані реформування.

В умовах відсічі воєнної агресії РФ, громадяни України потребують інтенсивної комунікації з місцевим самоврядуванням. Реалізація принципу підзвітності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою дозволяє досягти такого стану взаємодії, який би уможливував розуміння місцевим самоврядуванням потреб та інтересів громади, а також задовольняв потреби громадян в інформації.

Висновки. Реформа децентралізації влади вплинула на зміст і мету принципу підзвітності органів місцевого самоврядування. Сучасне його розуміння є ширшим, ніж обов'язок органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб звітувати про свою діяльність. Принцип підзвітності органів місцевого самоврядування має на меті – інформувати членів територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування; залучити громадськість до прийняття рішень на місцевому рівні та до впливу на процес їх прийняття; розвивати громадський контроль; підвищити довіру громади до органів місцевого самоврядування; гарантувати прозорість і верховенство права у роботі муніципальної влади; попередити конфлікти у громаді та нейтралізувати напругу.

Належно побудована система стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні – основна гарантія забезпечення верховенства права. Імперативна вимога щодо підзвітності є засобом стримування органів місцевого самоврядування у їхній автономії, яка була суттєво розширена та поглиблена в результаті децентралізації влади. Демократичний громадський контроль та внутрішній вертикальний контроль в органах місцевого самоврядування мають бути домінуючими у стримуванні незаконної дискреції та зловживанні автономією муніципальною владою. Основою для такого контролю, також, є принцип підзвітності органів місцевого самоврядування.

Закон встановлює мінімальні вимоги щодо реалізації принципу підзвітності органів місцевого самоврядування у формі періодичного звітування, тоді як широкі дискреційні повноваження дозволяють їм формувати власні комунікаційні стратегії та плани, обирати різноманітні форми зворотного зв'язку з громадою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лях Ю.І. Взаємодія публічного управління і суспільства України в сучасних умовах. *Інновації в управлінні соціально-економічним розвитком*: мат. І міжн. науково-практ. конф. (5 березня 2018 р., Харків.). Харків, 2018. 580 с.
2. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Таран В. Принцип 12. Підзвітність. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-12.-Accountability_V.Taran_.pdf.
5. Brinkerhoff, D. *Accountability and Health Systems: Overview, Framework, and Strategies*. Bethesda, MD: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc., 2003. 31 p.
6. Дубняк М. Прозорість, відкритість та підзвітність як принципи інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/10794/Dubniak_Prozorist_vidkrytist_ta_pidzvitnist.pdf?sequence=1.
7. Батан Ю.Д. Підзвітність – складова верховенства права та запобіжник порушень прав людини. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8345/Batan_Verkh_prava_zb_18-11-2017.pdf?sequence=1.
8. 10 фактів про методологію оцінювання підзвітності міст України: що варто знати? URL: <https://transparentcities.in.ua/news/10-faktiv-pro-metodolohiiuotsiniuvanniapidzvitnosti-mist-ukrainy-shcho-vartoznaty>.
9. Павелко А. Підзвітність – один із ключових принципів місцевого самоврядування. *Місцеве самоврядування*. 2016. № 4. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2016/april/issue-4/article-17141.html>.
10. Посібник для керівництва органів місцевого самоврядування щодо побудови системи інституційної доброчесності. [б.м.]: USAID, 2022. 92 с.
11. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів гро-

- мад / В. Кашевський (упоряд.). Рівне, 2008. 134 с.
12. Мінакова Є.В. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2021. 244 с.
 13. Як громаді адаптуватись до війни? Посібник із самофасилітації / Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) та громадської організації «Український кризовий медіа-центр», 2022.
 14. Швець А.І. Основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2021. 220 с.
 15. Наливайко Л.Р., Чепик-Трегубенко О.С. Децентралізація публичної влади в умовах формування громадянського суспільства та євроінтеграції України. *Leges et Vita*. 2017. № 1/2 (301). С. 121–125.
 16. Наливайко Л.Р., Чепик-Трегубенко О.С. Децентралізація влади в Україні в умовах розбудови демократичного громадянського суспільства. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 10. С. 44–47.
 17. Nalyvaiko, L., Chanysheva, G., Kozin, S. Remuneration Of Public Servants In The Federal Republic Of Germany. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. № 4 (5). P. 228–232.
 18. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія. Київ: Хай-Тек Прес, 2017. 276 с.
 19. Minakova Ye., Nalyvaiko I. Application of mediation in the resolution of public legal disputes with the participation of local governments. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 3 (47). С. 223–227.
 20. Nalyvaiko I. The role of civil society institutions in preventing and combating corruption in public authorities. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 27–30.
 21. Nalyvaiko L., Chepik-Trehubenko O. Application of the principle of the rule of law international and national courts. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 4. (48). P. 413–419. <http://kelmczasopisma.com/ua/viewpdf/9125>.