

УДК 340.114

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.5>

ПІДЗВІТНІСТЬ ТА ПІДКОНТРОЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Мінакова Є.В.,

*доцент кафедри загальноправових дисциплін
Навчально-наукового інституту права та інноваційної освіти
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук
<https://orcid.org/0000-0003-3823-3072>*

Мінакова Є.В. Підзвітність та підконтрольність органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації влади.

У статті обґрунтовано взаємозв'язок принципів підзвітності та підконтрольності органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації влади. Проаналізовано правове забезпечення цих принципів, а також їх співвідношення.

Питання підконтрольності та підзвітності органів місцевого самоврядування актуалізуються в умовах децентралізації влади в Україні. Роль держави в управлінні справами громади суттєво звужена, як і контроль органів державної влади за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Це в свою чергу перекладає навантаження щодо здійснення такого контролю на громаду, інститути громадянського суспільства та фізичних і юридичних осіб. В таких умовах актуалізується розвиток громадського контролю в державі як цілісного і комплексного інституту, а також трансформується і розширюється зміст підзвітності як інструменту контролю.

Підвищення впливу, розширення ресурсів і повноважень органів місцевого самоврядування потребує відповідного збалансування на демократичних засадах. Підзвітність та контроль набувають значення у контексті забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування, посилення якої обумовлене децентралізацією влади.

Підзвітність як принцип місцевого самоврядування не обмежена виключно обов'язком періодично звітувати про діяльність муніципальних органів чи посадових осіб, це система специфічних відносин між підзвітними та уповноваженими суб'єктами метою яких є реальне досягнення відкритості і демократизму. Підконтрольність означає що діяльність певного суб'єкта є предметом контролю – державних органів, громадянського суспільства, внутрішніх суб'єктів контролю.

Ці демократичні принципи місцевого самоврядування не отримали дієвих та досконалих правових механізмів реалізації. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування доз-

воляють регламентувати відповідні процедури в статутах територіальних громад, але цього не відбувається через їх низьку ініціативність.

Ключові слова: підзвітність, підконтрольність, відповідальність, місцеве самоврядування, верховенство права, децентралізація влади.

Minakova Ye.V. Accountability and controllability of local government bodies under the conditions of the reform decentralization of power.

The article substantiates the relationship between the principles of accountability and control of local self-government bodies in the conditions of the reform of power decentralization. The legal support of these principles, as well as their correlation, is analyzed.

Issues of controllability and accountability of local self-government bodies are actualized in the conditions of decentralization of power in Ukraine. The role of the state in the management of community affairs is significantly narrowed, as is the control of state authorities over the legality of the activities of local self-government bodies. This, in turn, shifts the burden of such control to the community, civil society institutions, and individuals and legal entities. In such conditions, the development of public control in the state as a whole and complex institution is actualized, as well as the content of accountability as a control tool is transformed and expanded.

Increasing the influence, expansion of resources and powers of local self-government bodies requires appropriate balancing on a democratic basis. Accountability and control become important in the context of ensuring the responsibility of local self-government bodies, the strengthening of which is due to the decentralization of power.

Accountability as a principle of local self-government is not limited exclusively to the obligation to periodically report on the activities of municipal bodies or officials, it is a system of specific relations between accountable and authorized subjects, the goal of which is the real achievement of openness

and democracy. Controllability means that the activity of a certain subject is subject to control – by state bodies, civil society, and internal control subjects.

These democratic principles of local self-government did not receive effective and perfect legal implementation mechanisms. The discretionary powers of local self-government bodies allow for the regulation of relevant procedures in the charters of territorial communities, but this does not happen due to their low initiative.

Keywords: accountability, controllability, responsibility, local self-government, rule of law, decentralization of power.

Актуальність теми дослідження. Основою стабільного функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні є принципи місцевого самоврядування. Серед них, в умовах децентралізації влади, особливий інтерес представляють принципи підконтрольності, підзвітності, відповідальності і гласності. Це обумовлено тим, що в умовах реформи вкрай важливим є удосконалення системи стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні.

Наразі, окрім запобігання та протидії правопорушенням в органах місцевого самоврядування, що здійснює правоохоронна система, необхідним є системний контроль за дотриманням принципу верховенства права з боку інститутів громадянського суспільства та політично активних громадян. Підзвітність місцевого самоврядування уможливорює як такий контроль, так і є одним із засобів забезпечити транспарентність муніципальної влади загалом.

Аналіз наукових джерел. Наукові дослідження проблематики контролю у місцевому самоврядуванні проводили О. Андрійко, С. Братель, О. Джафарова, С. Денисюк, В. Гаращук, А. Крупник, С. Кушнір, М. Лациба, Л. Наливайко, Г. Пришляк, Л. Рогатіна, І. Сквірський, О. Савченко, О. Смоляр, О. Сушинський, О. Федоровська, С. Шестак та ін. Окремі аспекти принципу підзвітності досліджували Ю. Батан, Ю. Голик, М. Дубняк, А. Павелко, В. Таран, А. Швець та ін. Але потребує нового бачення концепція підзвітності та підконтрольності органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації влади.

Метою статті є обґрунтування принципів підзвітності та підконтрольності органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Протягом тривалого часу в правничих, політичних, управлінських наукових дослідженнях, що присвячені місцевому самоврядуванню в Україні обґрунтовується потреба імплементації принципів і стандартів Європейського Союзу.

І наразі панівна в європейському управлінні концепція «good governance», набуває все біль-

шого поширення в Україні. Ця концепція орієнтована на взаємодію державних структур та інститутів громадянського суспільства, головною метою якої є побудова прозорого, заснованого на широкій участі громадян процесу реалізації політики в інтересах їх більшості. Розвиток місцевого самоврядування в Україні має спиратися на кращі традиції європейської концепції «good governance», серед яких одними із ключових принципів є підзвітність, підконтрольність і відповідальність органів публічної влади громадськості [1, с. 320]. Питання підконтрольності та підзвітності органів місцевого самоврядування актуалізуються в умовах децентралізації влади в Україні. Це обумовлено тим, що посилення впливу, розширення ресурсів і повноважень органів місцевого самоврядування потребує відповідного збалансування на демократичних засадах.

Задля упровадження дієвої системи публічного управління необхідне сприяння ефективності й підзвітності для локальних органів публічної влади; поступовий перехід від існуючої системи відповідальності, орієнтованої на виконання внутрішньосистемних правил, до оцінки звітності, що побудовано на соціально вагомих динамічних результатах діяльності. Перевагою забезпечення ефективності й підзвітності локальних органів влади через децентралізацію влади є забезпечення широкої участі громадян у вирішенні місцевих питань (їхній обсяг і суспільна вага тим більше, чим вище ступінь децентралізації). Громадський контроль на місцях буде ефективнішим засобом забезпечення реальної підзвітності влади, аніж традиційні спеціалізовані контрольні й наглядові органи [2, с. 78]. Роль держави в управлінні справами громади суттєво звужена, як і контроль органів державної влади за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Це в свою чергу перекладає навантаження щодо здійснення такого контролю на громаду, інститути громадянського суспільства та фізичних і юридичних осіб. В таких умовах актуалізується розвиток громадського контролю в державі як цілісного і комплексного інституту, а також трансформується і розширюється зміст підзвітності як інструменту контролю.

До основних завдань децентралізації влади відносять: передачу повноважень з вищих рівнів державного управління на нижчі з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів; чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та між різними рівнями органів місцевого самоврядування; посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед виборцями й державою [3, с. 129; 4, с. 45]. Підзвітність та контроль набувають значення у контексті забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування, посилення якої обумовлене децентралізацією влади.

Перш ніж перейти до системного дослідження підконтрольності та підзвітності як взаємопов'язаних принципів місцевого самоврядування необхідно проаналізувати їх правове забезпечення.

Відповідно до ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. 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 [5]. Закон встановлює мінімальні вимоги щодо реалізації 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 для звітування про свою діяльність [6, с. 20]. Підзвітність як принцип місцевого самоврядування не обмежена виключно обов'язком періодично звітувати про діяльність муніципальних органів чи посадових осіб, це система специфічних відносин між підзвітними та уповноваженими суб'єктами метою яких є реальне досягнення відкритості і демократизму.

Що стосується контролю за діяльністю місцевого самоврядування, то він знайшов набагато ширшу правову регламентацію. У ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. зазначено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється на підставі та в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень [5]. Органи державної влади здійснюють контроль за реалізацією делегованих повноважень через аналіз відповідних актів органів місцевого самоврядування, інформації про виконання таких повноважень, через проведення перевірок діяльності тощо. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування знаходить хоч і несистемне, але деталізоване закріплення у чинному законодавстві [7, с. 69]. Що стосується громадського контролю, то його регламентація є фрагментарною і несистемною. Матеріальні норми, що декларують можливість проведення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування не спираються на чіткі процесуальні механізми. Рекомендаційний характер результатів громадського контролю нівелює його дієвість.

Отже, ці демократичні принципи місцевого самоврядування не отримали дієвих та досконалих правових механізмів реалізації. Дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування дозволяють регламентувати відповідні процедури в статутах територіальних громад, але цього не відбувається через їх низьку ініціативність.

Друге питання на якому важливо зупинитись – це взаємозв'язок та співвідношення підконтрольності та підзвітності органів місцевого самоврядування.

Контроль є терміном, який відображає дотримання законності у конкретно визначених суспільних відносинах з конкретно визначеним їх складом. Контроль у широкому розумінні є діяльністю щодо забезпечення відповідності стану керованого суб'єкта прийнятим управлінським рішенням та відповідності функціонування суб'єкта владних повноважень закону [8, с. 7]. Підконтрольність – це засіб обмеження влади шляхом встановлення конституційних, суспільних, державних рамок та обов'язків [9, с. 277]. Підконтрольність означає що діяльність певного суб'єкта є предметом такого контролю – державних органів, громадянського суспільства, внутрішніх суб'єктів контролю.

Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю, урегульована, системна діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на попередження, виявлення й усунення недоліків і порушень у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади. Структура контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає: суб'єктів контролю; об'єкт і предмет контролю; підстави проведення, мету і завдання контролю; форми, принципи і методи контролю; врегульовану процедуру контролю – його взаємопов'язані етапи [10, с. 194]. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування має внутрішній та зовнішній аспекти.

Реалізація принципу підконтрольності припускає використання населенням різних форм контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування: вибори, референдум, громадські слухання, збори громадян, місцеві ініціативи, мітинги, діяльність громадських рад, діяльність органів самоорганізації населення та діяльність громадських організацій [1, с. 321]. Такий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є зовнішнім.

З іншого боку, підконтрольність та підзвітність посадових осіб місцевого самоврядування можна розуміти як певний стан службових відносин між посадовими особами органів влади, відповідно до якого одна посадова особа має право перевіряти службову діяльність іншої [11, с. 249]. Це – внутрішній аспект.

За своїм змістом поняття «підконтрольність» ширше ніж поняття «підзвітність», оскільки пер-

ше завжди включає право на обов'язкове одержання від підконтрольних суб'єктів відповідної інформації та звітів. У свою чергу, підзвітність може передбачатись і застосовуватись самостійно й окремо від здійснення усіх функцій контролю [12]. Підзвітність є демократичним стандартом і має імперативний характер.

Поняття демократичної підзвітності об'єднує політичну та соціальну підзвітність – прямі або опосередковані, вертикальні, горизонтальні, діагональні або будь-які інші механізми, що базуються на ключовому демократичному принципі громадського контролю за процесом прийняття рішень. Демократична підзвітність передбачає і не такі прямі засоби, наприклад, стримування, противаги та інші механізми, за допомогою яких ті чи інші органи здійснюють контроль [13, с. 20]. Підзвітність – це механізм, за допомогою якого досягається баланс владних повноважень органу влади і покладеної на нього відповідальності [14]. 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 [6, с. 19]. Підзвітність як процес і вид діяльності також має свою специфічну структуру.

Підзвітність формує взаємозв'язок між двома типами суб'єктів: 1) носії зобов'язань – виборні або призначувані посадовці, які наділені повноваженнями та несуть відповідальність за виконання доручених їм функцій, а також зобов'язані роз'яснювати та обґрунтовувати свої дії та відповідати за наслідки (позитивні чи негативні) своїх дій; 2) носії права вимоги – громадяни або політичні інститути, що представляють громадян, які мають, відповідно, право або повноваження перевіряти дії носіїв зобов'язань, ставити їм питання, виносити по ним рішення та накладати санкції, коли це необхідно. Термін «носій права вимоги» охоплює як людей, які мають права, так і громадські інститути, наділені повноваженнями [13, с. 20]. Об'єктом взаємодії вказаних суб'єктів є не просто інформація про роботу органів місцевого самоврядування та її результати. Об'єкт взаємодії включає обґрунтування ефективності виконання своїх зобов'язань органами місцевого самоврядування перед громадою. Мета взаємодії – не обмін інформацією, а досягнення певного якісного стану діяльності органів місцевого самоврядування, а також їх відповідальності.

Зарубіжний досвід демонструє, що контроль і підзвітність в органах публічної влади посилює

забезпечення верховенства права [15; 16]. Це в свою чергу є неодмінним пріоритетом реформи децентралізації влади.

Децентралізація влади обумовлює появу нових форм, методів та технологій, що використовуються у процесі контролю та звітування [17, с. 45]. Використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) з метою розширення можливостей громадян брати участь в управлінні муніципальними справами створює умови не тільки для розвитку громадянського суспільства, а й гарантує законність, відповідальність, підзвітність, прозорість і ефективність діяльності органів місцевого самоврядування. Використання ІКТ дозволить активізувати громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. До форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що можуть проводитись на основі ІКТ, можна віднести, зокрема: електронні петиції, електронні консультації з громадськістю, висловлення громадської думки в режимі «онлайн», інтернет-голосування та ін. [18, с. 44]. Реалізація принципу підзвітності ефективніша з використанням ІКТ, оскільки це дозволяє не тільки оприлюднювати інформацію про діяльність органу місцевого самоврядування, а й отримувати зворотну реакцію від громади. Такі технології є зручними, економними та уможливають безпечну комунікацію суб'єктів в умовах пандемії Covid-19 та воєнного стану.

Висновки. Підвищення впливу, розширення ресурсів і повноважень органів місцевого самоврядування потребує відповідного збалансування на демократичних засадах. Підзвітність та контроль набувають значення у контексті забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування, посилення якої обумовлене децентралізацією влади. Підзвітність як принцип місцевого самоврядування не обмежена виключно обов'язком періодично звітувати про діяльність муніципальних органів чи посадових осіб, це система специфічних відносин між підзвітними та уповноваженими суб'єктами метою яких є реальне досягнення відкритості і демократизму. Підконтрольність означає що діяльність певного суб'єкта є предметом такого контролю – державних органів, громадянського суспільства, внутрішніх суб'єктів контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Стрілець Ю.П. Принцип підконтрольності в контексті концепції «good governance». *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 2. С. 319–325.
2. Ніколюк О.В., Мироненко Б.В., Кирилова В.П. Реформування системи публічного управління в умовах децентралізації влади. *Економіка харчової промисловості*. 2022. Том 14. Випуск. С. 77–83.

3. Карташов Є.Г. Децентралізаційна реформа України у контексті європейської інтеграції: монографія. Київ: Освіта України, 2018. 250 с.
4. Олійник В. Децентралізація влади в Україні: теоретичні засади. *Education and science of today: intersectoral issues and development of sciences: IV International Scientific and Practical Conference (December 9, 2022; Cambridge). Cambridge. P.C. Publishing House & European Scientific Platform, 2022. С. 45–46.*
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Голик Ю.Ю. Підзвітність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правові аспекти. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 17–22.
7. Мінакова Є.В. Правове регулювання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади та євроінтеграції. *Нове українське право*. 2022. № 6. Том 2. С. 64–72.
8. Ківалов С.В. Контроль як напрям діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Правове життя сучасної України: у 3 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 травня 2020 р.) / відп. ред. М. Р. Аракелян. Одеса: Гельветика, 2020. Т. 2. С. 3–6.*
9. Ткаля О., Шелудько А. Загальні принципи організації та діяльності державного апарату. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 274–279.
10. Мінакова Є.В. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2021. 244 с.
11. Москальчук К.М. Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми держави і права. Зб. наук. праць*. 2009. № 45. С. 246–251.
12. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5: П С. 736 с.
13. Демократична підзвітність при наданні державних послуг: практичний посібник для пошуку можливостей вдосконалення за допомогою оцінювання / Г. Бюремальм, А. Фернандес, Г. Хорхе, В. Мольєда. URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democratic-accountability-in-service-delivery-UK.pdf>.
14. Таран В. Принцип 12. Підзвітність. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/Principle-12.-Accountability_V.Taran_.pdf.
15. 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.
16. Leheza Y., Nalyvaiko L., Sachko O., Shcherbyna V., Chepik-Trehubenko O. Principles of law: Methodological approaches to understanding in the context of modern globalization transformations. *Ius Humani. Law Journal*. 2022. № 11 (2). P. 55–79.
17. Наливайко Л.Р., Чепік-Трегубенко О.С. Децентралізація влади в Україні в умовах розбудови демократичного громадянського суспільства. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 10. С. 44–47.
18. Касяненко Є.В. Інформаційно-комунікаційні технології у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3 (96). С. 40–45.