

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 342.25 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2023.1.1>

Голик Ю. Ю.,

аспірант кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПРИНЦИП ПІДЗВІТНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. У статті висвітлено правові засади реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування. Визначено, що підзвітність та відповідальність забезпечення публічності результатів прийнятих рішень сприяють тому, що такі рішення приймаються в межах закону, знижують ризики корупції та некомпетентності, оскільки посадові особи місцевого самоврядування органи несуть відповідальність перед членами територіальних громад та державою у разі невиконання чи неналежного виконання делегованих повноважень. Проаналізовано міжнародну джерельну базу у сфері забезпечення принципу підзвітності та відповідальності органів муніципальної влади. Розкрито питання відображення у ключових міжнародних нормативних документах щодо місцевого самоврядування сучасної концепції підзвітності та відповідальності органів та посадових осіб муніципальної влади перед територіально громадою. Наголошено, що концептуальні засади системи місцевого самоврядування, серед яких принцип підзвітності та відповідальності, визначені і викладені у міжнародних актах, до яких приєдналась і Україна. Зазначено, що міжнародне нормативно-правове закріплення принципу підзвітності та відповідальності місцевих органів влади натепер сформоване, але його імплементація у національну правову систему України потребує удосконалення. Наголошено, що фундаментальні положення міжнародних документів знайшли відображення у національних нормативно-правових актах, особливо під час реформування системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. Принцип підзвітності та відповідальності розглядається як засада, покликана бути засобом стримування дій органів і посадових осіб місцевого самоврядування в межах правових і моральних норм, а також виступає як стимул ефективного функціонування зазначених органів в інтересах територіальної громади.

Ключові слова: муніципальна влада, органи місцевого самоврядування, принцип підзвітності та відповідальності, міжнародне нормативно-правове регулювання, територіальна громада, децентралізація.

Holyk Yu. Yu. The principle of accountability and responsibility of local government bodies in the conditions of decentralization of power: international legal regulation

Abstract. The article highlights the legal principles of implementing the principle of accountability and responsibility of local self-government bodies. It was determined that accountability and responsibility, ensuring the publicity of the results of the decisions made, contribute to the fact that such decisions are made within the limits of the law, reduce the risks of corruption and incompetence, since officials of local self-government bodies are responsible to members of territorial communities and the state in case of non-fulfillment or improper fulfillment of delegated powers. The international source base in the field of ensuring the principle of accountability and responsibility of municipal authorities was analyzed. It was noted that the principle of responsibility of local self-government bodies also gained international legal support separately. The issue of reflecting in key international normative documents on local self-government the modern concept of accountability and responsibility of bodies and officials of municipal government to the territorial community is revealed. It was emphasized that the conceptual principles of the local self-government system, including the principle of accountability and responsibility, are defined and outlined in international acts, to which Ukraine has joined. It is noted that the international normative-legal consolidation of the principle of accountability and responsibility of local authorities has been formed so far, but its implementation in the national legal system of Ukraine needs improvement. It was emphasized that the fundamental provisions of international documents were reflected in national legal acts, especially during the reform of the local self-government system in the conditions of decentralization of power. The principle of accountability and responsibility is considered as a

principle intended to be a means of restraining the actions of local self-government bodies and officials within the limits of legal and moral norms, and also acts as an incentive for the effective functioning of these bodies in the interests of the territorial community.

Key words: *municipal power, local self-government bodies, the principle of accountability and responsibility, international normative and legal regulation, territorial community, decentralization.*

Постановка проблеми. Ефективна діяльність органів місцевого самоврядування є гарантією успішного розвитку територіальної громади та, як наслідок, суспільства і держави. Унаслідок реформи децентралізації було доведено, що дотримання принципів місцевого самоврядування як підзвітності та відповідальності, прозорості у процесі розроблення, прийняття і реалізації рішень гарантують міцний взаємозв'язок та постійну комунікацію між владою та громадою. До того ж, внаслідок проведеної реформи, зазначені органи отримали автономію, ефективність якої забезпечується комплексною реалізацією принципів місцевого самоврядування, серед яких особливе місце займає принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, який виступає елементом стримувань та противаг для забезпечення на належному рівні прав та свобод людини і громадянина.

Разом з тим, зближення правових систем країн Європейського Союзу та України і, як наслідок, імплементація у національну правову систему нашої держави засад ефективного функціонування муніципальної влади є важливою запорукою розвитку органів місцевого самоврядування та підвищення довіри громадськості до результатів їх діяльності, у тому числі – через практичну реалізацію законодавчо закріплених принципів підзвітності та відповідальності перед членами територіальної громади. У зв'язку з цим, сьогодні, в умовах реального становлення системи місцевого самоврядування в Україні, значний інтерес викликає міжнародне нормативно-правове забезпечення організації та функціонування муніципальної влади, у тому числі закріплення принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Доктринальні та прикладні аспекти функціонування місцевого самоврядування та його суб'єктів

досліджували у своїх працях М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, В. Грובה, М. Корнієнко, В. Кравченко, А. Крусян, П. Любченко, Є. Мінакова, Н. Мішина, Л. Наливайко, М. Орзіх, О. Прієшкіна, Х. Приходько, М. Пухтинський, С. Серьогіна, О. Скрипнюк, О. Чепік-Трегубенко та ін. Над вивченням правового статусу органів місцевого самоврядування працювали І. Бутко, В. Головченко, В. Кампо, О. Корпань, М. Краснов, В. Куйбіда та ін. Проте здебільшого дослідження науковців присвячені загальній характеристиці принципів діяльності органів місцевого самоврядування. Поряд з цим потребує наукового осмислення нормативно-правове закріплення принципу підзвітності та відповідальності у міжнародно-правових актах для виявлення недоліків у нормативно-правовому регулюванні та удосконаленні системи законодавства України.

Метою статті є дослідження міжнародної нормативно-правової складової механізму реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади для подальшого її удосконалення та приведення до міжнародних стандартів.

Виклад основного матеріалу. Основною умовою ефективності децентралізації влади є чітка підзвітність органів місцевого самоврядування та відповідальність перед територіальними громадами. Децентралізація передбачає перерозподіл певних функцій в рамках адміністративних, політичних, або економічних атрибутів, від центрального уряду до органів місцевого самоврядування [1; 2]. Однак реалізація місцевого самоврядування потребує не тільки перерозподілу фінансових ресурсів і повноважень між центральною і місцевими владами, а здійснення цього з урахуванням рівня компетентності.

Підзвітність відповідальність, забезпечуючи публічність результатів прийнятих рішень, сприяють тому, щоб такі рішення приймалися в межах закону, зменшують ризики корупції

та некомпетентності, так як посадові особи органів місцевого самоврядування відповідальні перед членами територіальних громад та держави у випадку невиконання або неналежного виконання делегованих повноважень [3, с. 46; 4; 5; 6]. Однак, практична реалізація підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування не буде ефективною без якісного нормативно-правового забезпечення, оскільки його відсутність чи неналежний рівень правової регламентації надає можливість вільного трактування тих чи інших положень, що стосуються зазначених принципів та, як наслідок, корупційних дій з боку владних інституцій.

Міжнародне співтовариство, через діяльність таких міжнародних організацій як ООН, Рада Європи, Європейський Союз приділяє особливу увагу практичній реалізації принципів, які складають основу функціонування муніципальної влади [7, с. 13; 8]. Україна, поділяючи цінності міжнародного співтовариства, приєдналась до переважної більшості міжнародних актів у цій сфері, зокрема щодо правової регламентації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування.

Загалом, міжнародні стандарти у сфері місцевого самоврядування передбачають загальні вимоги щодо організації їх діяльності на основі відповідних стандартизованих правил. Ці стандарти закріплені, зокрема, в таких документах, як: Статут Ради Європи від 1949 р.; Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 1980 р.; Європейська хартія про місцеве самоврядування від 1985 р.; Всесвітня Декларація місцевого самоврядування від 1985 р.; Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні від 1992 р.; Європейська хартія міст від 1992 р. та Європейська декларація прав міст від 1992 р.; Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 2008 р.; Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін від 2009 р. та ін. [9; 10, с. 139]. Окрім зазначених вище актів, принцип підзвітності та відповідальності муніципальної

влади знайшов відображення також у французькій Декларації прав людини і громадянина від 1789 р. та Європейській Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні від 2008 р.

Так, у французькій Декларації прав людини і громадянина регламентовано принципи організації публічної влади, до яких відносяться й органи місцевого самоврядування [11, с. 121]. У документі Серед інших, здійснено й нормативне регулювання принципу підзвітності й підзвітність всіх органів і посадових осіб (ст. 15).

Окремо підзвітність є підціллю 16.6 «Створення ефективних, підзвітних та прозорих установ на всіх рівнях» з-поміж 17 цілей Сталого Розвитку ООН [12]. Зауважимо, що міжнародно-правове забезпечення здобув також окремо принцип відповідальності органів місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що відповідальність у наукових джерелах розглядається не тільки як принцип, але й як окремий інститут муніципального права, тому у деяких міжнародних документах він знайшов своє відображення без прив'язки до підзвітності органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

Серед міжнародних документів, які закріплюють принцип відповідальності, варто виокремити Всесвітню декларацію місцевого самоврядування (23–26 вересня 1985 р., м. Ріо-де-Жанейро), яка містить фундаментальні положення щодо функціонування муніципальної влади, а також питання відповідальності її посадових осіб.

Одним із фундаментальних міжнародних нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування є Європейська Хартія місцевого самоврядування. Закріплення у чинному законодавстві України принципів діяльності цих органів є необхідною вимогою Хартії, якою визначено низку принципів формування відповідної системи місцевого самоврядування в державах-членах Ради Європи, що підписали зазначений документ. У преамбулі документа визначено, що органи місцевого самоврядування виступають одним із фундаментальних елементів демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні державними справами – однією із демо-

кратичних засад. А у ст. 2 вищезгаданого документу визначено, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у національному законодавстві і в міру можливості в Конституції [13; 14]. Суть інших принципів полягає в тому, що: місцеве самоврядування за змістом є принципом демократичного суспільства і держави; право громадян на участь в управлінні державними справами – абсолютне право, яке може бути реалізовано і на місцевому рівні; для реалізації права громадян на участі в управлінні державними справами на місцевому рівні можуть бути створені органи місцевого самоврядування, які повинні бути наділені автономією у прийнятті рішень у межах своєї компетенції, реалізувати свою функцію демократичним шляхом, приймати владні рішення та нести за результатами своєї діяльності відповідальність; органи муніципальної влади мають бути наділені ресурсами, достатніми для реалізації покладених а них повноважень та здійснення функцій; права органів та посадових осіб місцевого самоврядування та територіальних громад повинні мати чітку регламентацію та бути надійно захищені.

Концепція місцевого самоврядування, що укорінена в Європейській хартії місцевого самоврядування, передбачає їх функціонування, спираючись на певні засади [15, с. 45; 16]. Принципами належного демократичного врядування на місцевому рівні, передбаченими Хартією, є, серед інших й підзвітність, щоб забезпечити, аби представники та посадові особи місцевої влади брали відповідальність і притягувалися до відповідальності за свої дії. Відповідальність же розглядається як інститут, що покликаний бути засобом стримування дій органів і посадових осіб місцевого самоврядування в межах правових і моральних норм, а також виступає як стимул ефективного функціонування зазначених органів.

Відповідно до ст. 9.7 Хартії, органи місцевого самоврядування наділені фінансовою автономією. Однак, від рівня практичної реалізованості зазначеної статті залежить і якість звітування перед територіальними громадами. Так, для того, щоб залишатися підзвітними громадянам та належно здійснювати свої повноваження, органи місцевого само-

врядування потребують надійних рамкових умов щодо їхніх фінансових ресурсів [13]. Це, зокрема, означає, що муніципальна влада має мати доступ до державних доходів, спираючись на принципи об'єктивності, справедливості, прозорості результатів та послідовності та бути впевненими у відсутності несподіваних та стрімких змін загальних умов чи скорочення певних асигнувань.

Таким чином, у Європейській хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних документах закріплено рамкові норми міжнародного характеру, без визнання державами яких і закріплення у внутрішньому законодавстві, їх виконання, важко говорити про спільні підходи країн Європи до проблем становлення і функціонування місцевих співтовариств, їх представницьких органів як підґрунтя демократичного устрою, про гармонізацію національного законодавства в цій сфері і, отже, про домінування інтеграційних тенденцій у Європі [17, с. 60; 18]. Активне співробітництво з Європейським Союзом, Радою Європи, ОБСЄ та іншими організаціями надають Україні можливість розробити ефективний інструментарій демократичних правових реформ, зокрема, щодо підвищення результативності процесу звітування відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування, налагодити комунікаційну взаємодію між органами муніципальної влади та інститутами громадянського суспільства з метою підвищення довіри останніх до владних інституцій на місцевому рівні.

Іншим міжнародно-правовим актом, який регламентує принцип підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування є Європейська Стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні, яка була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р. Зокрема, у тексті Стратегії визначено принципи, які можуть удосконалювати систему управління та надання послуг [19]. До них віднесено й підзвітність. Проте, у документі її визначено як відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування за свої дії, тобто зміст принципів звужено тільки до відповідальності.

Окрім того, міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування, транскор-

донного економічного та соціального співробітництва територіальних громад і місцевої влади, загальні підходи до відповідальності (у тому числі – муніципально-правової) при здійсненні транскордонного співробітництва, розвитку добросусідських відносин між територіальними громадами та укладання з огляду на це необхідних угод або домовленостей закріплює Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.) [20]. Україна приєдналася до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 14 липня 1993 року [21]. 24 червня 2004 р. Україна додатково ратифікувала низку протоколів до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Європейські стандарти з місцевого самоврядування, у тому числі загальні засади відповідальності, містяться також у Європейській декларації прав міст 1992 р., Європейській хартії міст II 2008 р.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що основною умовою ефективності децентралізації влади є чітка підзвітність та відповідальність органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами. Децентралізація передбачає перерозподіл певних функцій в рамках адміністративних, політичних, або економічних атрибутів, від центрального уряду до органів місцевого самоврядування. Однак, сьогодні

функціонування органів місцевого самоврядування ускладнене повномасштабною війною на території України та спричиненими нею наслідками. Відповідно, забезпечення та ефективна реалізація принципу підзвітності та відповідальності можуть бути об'єднуючою національною ідеєю, яка матиме результативність у подоланні системної кризи в діяльності муніципальної влади.

До міжнародних нормативно-правових актів, які закріплюють принцип підзвітності та відповідальності належать французька Декларація прав людини і громадянина; Європейська Хартія місцевого самоврядування; Європейська Стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні; Всесвітня декларація місцевого самоврядування; Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями; Європейська декларація прав міст; Європейська хартія міст II тощо.

Фундаментальні положення зазначених документів знайшли відображення у національних нормативно-правових актах, особливо під час реформування системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. Принцип підзвітності та відповідальності розглядається як засада, покликана бути засобом стримування дій органів і посадових осіб місцевого самоврядування в межах правових і моральних норм, а також виступає як стимул ефективного функціонування зазначених органів в інтересах територіальної громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Faguet J.P. (2005 August). «Governance from below, a theory of local government with two empirical tests», Research paper, <http://sticerd.lsc.ac.uk/dps/pepp/pepp12.pdf>.
2. 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. <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v11i2.312>
3. 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.
4. Minakova Ye., Nalyvaiko I. Public participation in the mechanism of prevention and anti-corruption in Ukraine. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 7 (51). P. 167–173.
5. Наливайко І. О. Сучасні механізми запобігання та протидії корупції в Україні. *The 5th International scientific and practical conference "Science, innovations and education: problems and prospects"* (December 8–10, 2021). CPN Publishing Group, Tokyo, Japan. 2021. С. 1036.
6. Nalyvaiko L., Marchenko O., Ilkov V. Conceptualisation of the Phenomenon of Corruption: International Practices and Ukrainian Experience. *Economic Annals-XXI*. 2018. № 172 (7–8). P. 32–37.

7. Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування / М. О. Петришина, О. О. Петришин. Х. : Право, 2016. 44 с.
8. Наливайко О. І. Державний контроль у системі місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики. *Право і суспільство*. 2015. № 3 (2). С. 22–28.
9. Nalyvaiko L. R. Transparency as a democratic standard of the government functioning. *Evropský Politický a Právní Diskurs*. 2014. Svazek 1., 4. vydání. С. 51–62.
10. Мінакова Є. В. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2021. 244 с.
11. Зінченко О. В. Еволюція ідей Декларації прав людини і громадянина від 1789 р. до початку XXI ст. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 2 (21). С. 117–125.
12. Goal 16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels. Division for Sustainable Development Goals. URL: <https://sdgs.un.org/goals/goal16>
13. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036
14. Nalyvaiko O. I., Chepik-Tregubenko O. S. Economic and social systems of society as elements of social structure: concept, objectives, trends. *Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis*: Collective monograph. Riga: Izdevniecība "Baltija Publishing", 2019. Volume 1. 304 p. P. 256–272.
15. Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 3 (86). С. 43–48.
16. Nalyvaiko L. State System Guarantees: Theoretical and Legal Characteristics. The issues of improving legal knowledge in the XXI century: the unity of theory and practice: collective monograph. Lviv-Toruń: Liha-Pres, 2019. P. 131–150.
17. Слободяник Т. М. Муніципально-правова відповідальність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні: дис. на здоб. ступ. к.ю.н. Київ: Національна академія внутрішніх справ. 2016. 262 с. С. 60;
18. Наливайко І. О. Теоретико-правові проблеми імплементації в Україні ст. 37 Стамбульської конвенції. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 25–29. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.03.4>
19. 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government: Valencia Declaration. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d47c5
20. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року). *Офіційний вісник України*. 2006. № 9. С. 585.
21. Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: Постанова Верховної Ради України від 14 липня 1993 року № 3384-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 36. Ст. 370.