

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД СТАНУ РОЗРОБЛЕНOSTІ ПРОБЛЕМ ТЕОРІЇ ПРИНЦИПУ ПІДЗВІТНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ANALYTICAL REVIEW OF THE STATE OF DEVELOPMENT OF PROBLEMS OF THE THEORY OF THE PRINCIPLE OF ACCOUNTABILITY AND RESPONSIBILITY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES

Селіхов Д.А., д.ю.н., доцент,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Стаття присвячена проблемам стану розробленості теорії принципу підзвітності та відповідальності органів місцевої влади. У статті звертається увага на те, що інститут місцевого самоврядування за всі роки незалежності нашої держави викликав і продовжує викликати значний науковий інтерес та наукові дискусії стосовно його призначення, сутності, завдань та функцій, статусу органів та посадових осіб і умов його, статусу, реалізації. Вказується на те, що важливим напрямком для наукових дискусій є вивчення сутнісних та змістовних характеристик підзвітності органів місцевого самоврядування, потребують додаткового наукового осмислення не вирішені наукою питання відповідальності місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади, особливості реалізації підзвітності та відповідальності, ефективності відповідного законодавства та його застосування. Звертається увага на те, що не зважаючи на важливість проблематики підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування в умовах децентралізації, комплексного дослідження в цьому напрямку не проводилося. Відповідно відсутні й сучасні наукові розробки заходів покращення стану правового регулювання та реалізації принципу підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування. Зазначається, що лише окремі проблеми реалізації принципу підзвітності та відповідальності фрагментарно розглядалися на сторінках дисертаційних досліджень у межах більш широкого висвітлення проблем функціонування місцевого самоврядування та процесів децентралізації. У статті проаналізовано праці вчених, на сторінках яких висвітлювалися питання підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування. Робиться висновок, що вказані вище та інші наукові дослідження становлять джерельну базу для здійснення наукових пошуків у питаннях сутності та змісту принципу підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування, його взаємодії з іншими принципами та функціями місцевого самоврядування та функціонування державної влади в нашій країні в умовах децентралізації. Обґрунтовується, що відсутність сучасної теорії підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування потребує окремого концептуального наукового дослідження.

Ключові слова: принцип підзвітності та відповідальності, територіальна громада, органи місцевого самоврядування, децентралізація влади, контроль та нагляд, громадянське суспільство, управління, наукові дослідження.

The article is devoted to the problems of the development of the theory of the principle of accountability and responsibility of local authorities. The article draws attention to the fact that the institute of local self-government over all the years of independence of our state has caused and continues to cause significant scientific interest and scientific discussions regarding its purpose, essence, tasks and functions, the status of bodies and officials and conditions for its, status, implementation. It is pointed out that an important direction for scientific discussions is the study of essential and substantive characteristics of accountability of local self-government bodies. The issues of responsibility of local self-government in the conditions of decentralization of power, features of implementation of accountability and responsibility, effectiveness of relevant legislation and its application require additional scientific understanding. Attention is drawn to the fact that, despite the importance of the issues of accountability and responsibility of local self-government in conditions of decentralization, no comprehensive research in this direction has been conducted. Accordingly, modern scientific developments of measures to improve the state of legal regulation and implementation of the principle of accountability and responsibility of local self-government are also lacking. It is noted that only certain problems of the implementation of the principle of accountability and responsibility were considered fragmentarily on the pages of dissertation studies within the framework of a broader coverage of the problems of the functioning of local self-government and the processes of decentralization. The article analyzes the works of scientists whose pages covered the issues of accountability and responsibility of local self-government bodies. It is concluded that the above and other scientific studies constitute a source base for carrying out scientific research on the essence and content of the principle of accountability and responsibility of local self-government, its interaction with other principles and functions of local self-government and the functioning of state power in our country in conditions of decentralization. It is substantiated that the absence of a modern theory of accountability and responsibility of local self-government requires a separate conceptual scientific study.

Key words: the principle of accountability and responsibility, territorial community, local self-government bodies, decentralization of power, control and supervision, civil society, management, scientific research.

Постановка проблеми. Інститут місцевого самоврядування за всі роки незалежності нашої держави викликав і продовжує викликати значний науковий інтерес та наукові дискусії стосовно його призначення, сутності, завдань та функцій, статусу органів та посадових осіб і умов його, статусу, реалізації. В процесі децентралізації влади ці питання отримали новий поштовх для обговорення. Важливим напрямком для наукових дискусій є вивчення сутнісних та змістовних характеристик підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування, що отримали нове бачення та підходи науковців в контексті процесів децентралізації. Вважаємо, що у контексті сучасних умов державотворення та реформаторських процесів потребують додаткового наукового осмислення не вирішені наукою питання сутності та змісту підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади, особливості

реалізації підзвітності та відповідальності, ефективності відповідного законодавства та його застосування.

Однак, не зважаючи на важливість проблематики підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування в умовах децентралізації, комплексного дослідження в цьому напрямку не проводилося. Відповідно відсутні й сучасні наукові розробки заходів покращення стану правового регулювання та реалізації принципу підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування. Лише окремі проблеми реалізації принципу підзвітності та відповідальності фрагментарно розглядалися на сторінках дисертаційних досліджень у межах більш широкого висвітлення проблем функціонування місцевого самоврядування та процесів децентралізації.

Аналіз останніх досліджень. Значний вклад у розвиток інституту місцевого самоврядування внесли наукові праці таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов,

В.С. Куйбіда, А.Р. Крусян, В.В. Кравченко, Н.В. Мішина, Л.Р. Наливайко, О.О. Петришин, М.О. Пухтинський, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький та ін. Більшість дослідників на сторінках своїх наукових праць вирішували питання подальшого розвитку місцевого самоврядування, оптимальних напрямків його реформування, однак сучасні процеси децентралізації і їх наукове супроводження не можна визнати задовільними без врахування принципу підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування, який слугує ефективним інструментом законності, якості та ефективності функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Метою статті є здійснення аналітичного огляду стану розробленості проблем теорії принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування.

Викладення основного матеріалу. Становлення місцевого самоврядування в нашій державі пов'язано з розвитком як законодавства, так і наукових досліджень, які можна можна поділити на ті, що присвячені: 1) сутності та змісту інституту місцевого самоврядування; 2) які стосувалися принципів місцевого самоврядування і ті 3) що торкалися питання реформування та розвитку місцевого самоврядування.

Проблематика становлення та розвитку місцевого самоврядування привертала увагу багатьох вчених різних галузей правових та гуманітарних наук, у тому числі фахівців з політології, економіки, менеджменту, державного управління, історичних наук тощо. Відповідні фахівці у межах предмету наукових досліджень висвітлювали різні аспекти становлення та розвитку місцевого самоврядування, у тому числі його принципів.

Так, М.В. Гришук у дисертації «Місцеве самоврядування в Україні: політико-правові аспекти становлення і розвитку на сучасному етапі» (2007 р.), здійснює порівняльний аналіз основоположних норм та принципів вітчизняних нормативно-правових актів з Європейською хартією місцевого самоврядування, робить висновок, що принципи місцевого самоврядування мають бути імперативними (санкціоновані або встановлені державою, закріплені у Конституції, законодавчих або підзаконних актах) та універсальними (проведення нормативного фіксування лише тих принципів, згідно з якими формується та функціонує система місцевого самоврядування) [1, с. 9].

У своїй дисертації «Регіональний вимір територіальної організації влади в Україні» І.О. Степанець (2018 р.) здійснила упорядкування принципів трансформації територіальної організації влади, дослідила принципи послідовності, субсидіарності, системності, комплексності, територіальної цілісності. Ведучи мову про підзвітність та відповідальність органів місцевого самоврядування О.І. Степанець зазначає, що їх можливо реалізувати завдяки ефективній системі місцевого самоврядування [2].

Історичний досвід розвитку місцевого самоврядування і його принципів розглядали на сторінках своїх праць такі вчені, як М.В. Білоконь [3], Н.В. Левченко [4], Я.В. Верменич [5] та інші.

Значні здобутки щодо становлення та розвитку місцевого самоврядування, здійсненню державного управління на місцевому рівні та реалізацію принципів місцевого самоврядування мають в своєму арсеналі фахівці науки державного управління, такі як В.Д. Бондаренко [6], Н.Р. Нижник [7], В.Я. Малиновський [8] та інші. Наприклад, М.О. Баймуратов та В.А. Григор'єв у монографії «Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні» [9] висвітлює принципи становлення та розвитку територіальної громади, як первинного суб'єкта муніципальної влади.

Роботи фахівців з політології, державного управління інших гуманітарних наук переконливо свідчать про важливість розвитку та створення умов реалізації принципів місцевого самоврядування, необхідності створення

їх оптимальної моделі в умовах децентралізації влади. Поряд з цим питанням підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування, на нашу думку, фахівцями багатьох гуманітарних наук не приділялося значної уваги.

Щодо юридичних наук, то тут переважно фахівці конституційного, муніципального та адміністративного права торкалися цієї тематики, хоча є окремі дослідження і серед фахівців кримінального, цивільного, міжнародного права.

Наприклад у своїй дисертації О.П. Шайтуро «Органи місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності» (2019 р.) розкриває роль та значення органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності і здійснення кримінологічного впливу на злочинність [10]. А.Й. Іванський у монографічній роботі «Місцеве самоврядування та захист майнових прав територіальної громади» (2019 р.) торкався фрагментарно принципів функціонування органів місцевого самоврядування у контексті реалізації їм майнових прав в умовах децентралізації [11].

Дуже багато праць вітчизняних вчених присвячені вивченню зарубіжного досвіду принципів місцевого самоврядування, порівнянню вітчизняного і зарубіжного законодавства, зокрема праці таких, як М.О. Пухтинський [12], В.П. Грובה [13; 14], В.В. Наконечний [15], О.М. Черненко [16] та інші. В цілому слід констатувати, що значну роль у розумінні принципу підзвітності та відповідальності мають не тільки компаративістські дослідження, але й праці зарубіжних вчених. В цих дослідженнях вивчався досвід інших країн, у тому числі стосовно підзвітності та відповідальності місцевої влади.

Щодо фахівців конституційного та муніципального права, то тут варто приділити увагу роботам О.В. Батанова [17; 18]. У своєму дисертаційному дослідженні «Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування» цей вчений висвітлював систему та зміст принципів місцевого самоврядування, здійснював класифікацію його функцій. Поряд з цим питанням реалізації принципу підзвітності та відповідальності увагу приділено недостатньо [19].

Наприклад, О.М. Алтуніна у дисертації «Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади» здійснює загальну характеристику принципів та функцій місцевого самоврядування. Вказана робота містить цікаві висновки, які можуть стати підґрунтям для подальшого дослідження принципу підзвітності та відповідальності [20].

Важливого значення мають праці Л.Р. Наливайко, в яких відома вчена висвітлює питання розвитку місцевого самоврядування та реалізації його принципів [21; 22; 23; 24]. Вказані праці слугують фундаментом для розвитку авторського пошуку стосовно розкриття сутності принципу підзвітності та відповідальності.

Г.В. Чапала в монографічному дослідженні «Місцеве самоврядування в системі публічної влади» [25] також, окрему увагу приділяє принципам побудови та функціонування місцевого влади, наголошує на необхідності відповідальності тощо. В.П. Грובה у дослідженні на тему «Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики» [13] висвітлює форми та принципи реалізації місцевої влади, звертає увагу на підзвітність та відповідальність, однак без критичної уваги саме його застосуванню в сучасних умовах децентралізації влади.

Не меншого значення в питаннях висвітлення принципів місцевого самоврядування, у тому числі щодо тлумачення принципу підзвітності та відповідальності мають підручники, навчальні посібники та інші навчальні видання. Вказана література слугує підґрунтям для дослідження змісту та сутності принципу підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування [26; 27; 28; 29].

На нашу думку, сьогодні потребує уваги здійснення науково-теоретичних досліджень саме принципу підзвіт-

ності та відповідальності, якому, на нашу думку в правовій науці не приділялося достатньої уваги. Дослідження питань принципу підзвітності та відповідальності потребує окремої уваги і закріплення моделі його реалізації з іншими принципами та функціями місцевого самоврядування. Потребують внесення для наукового обговорення з подальшою реалізацією у законодавстві пропозиції законодавчого закріплення механізму реалізації принципу підзвітності та відповідальності, що не можливо здійснити без ґрунтовних спеціальних досліджень. Безумовно існуючі наукові праці є важливим підґрунтям для того, щоб отримати науково обґрунтовані результати дослідження принципу підзвітності та відповідальності, побачити його взаємодію з іншими принципами місцевого самоврядування та функціями.

Так, А.Р. Крусян ще у 1999 році у дослідженні «Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні» доводить, що в основі теорії і практики взаємодії місцевих органів управління (самоврядування) лежать принципи їх конституційно визначеної самостійності, поєднання централізації і децентралізації в державному управлінні, деконцентрації публічної влади, діалектичний взаємозв'язок державного (загального) і місцевого інтересів, виділення питань державного значення, і питань місцевого значення [30; 31, с. 29].

Тому потребує також подальшого висвітлення та наукового дослідження питання взаємодії системи принципів місцевого самоврядування у тому числі у процесі їх реалі-

зації в умовах децентралізації та у кореляції з принципом підзвітності та відповідальності. Дійсно, функціонування місцевого самоврядування має відбуватися відповідно до міжнародних і конституційно-правових засад, що втілені у принципах. Тому взаємодія принципів між собою, принципу підзвітності та відповідальності потребує додаткового вивчення і має гуртуватися на чіткій методологічній платформі і втілюватися у науково обґрунтованих організаційно-правових формах.

Висновки. Отже, вказані вище та інші наукові дослідження становлять джерельну базу для здійснення наукових пошуків у питаннях сутності та змісту принципу підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування, його взаємодії з іншими принципами та функціями місцевого самоврядування та функціонування державної влади в нашій країні в умовах децентралізації. Стан сучасного етапу розвитку наукової думки свідчить про недостатність загальноприйнятого розуміння феномену принципу підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування в умовах децентралізації, а отже про широкі можливості розвивати цей інститут, ґрунтуючись на реальних потребах регулювання суспільних відносин у сфері, що становить предмет дослідження, враховуючи сучасні реформаторські процеси, умови децентралізації влади та воєнного стану в нашій державі. Відсутність сучасної теорії підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування потребує окремого концептуального наукового дослідження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гришук М.В. Місцеве самоврядування в Україні: політико-правові аспекти становлення і розвитку на сучасному етапі. Автореф. дис. ... канд. політ. наук., Одеса, 2007. 18 с.
2. Степанець І.О. Регіональний вимір територіальної організації влади в Україні. Дис. канд.економ. наук, Київ, 2018. С. 228.
3. Білоконь М.В. Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії в другій половині XIX століття (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження: Автореф. дисертації канд. юр. наук. 12.00.01 – теорія та історія держави і права. Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2002. 16 с.
4. Левченко Н.В. Формування сучасної української моделі місцевого самоврядування в контексті історичного досвіду (Магдебурзьке право). *Державне будівництво*. 2010. № 1.
5. Верменич Я. В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування. Ч. 1 Київ: Інститут історії України НАН України, 2009. 364 с.
6. Бондаренко В. Д. Тенденції розвитку органів самоорганізації населення в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2009. 20 с.
7. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / кол. авт. ; відп. ред. Н. Р. Нижник. Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.
8. Малиновський В.Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації. Луцьк: Гадяк Ж.В., 2010. 450 с.
9. Баймуратов М. О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса : АО БАХВА, 2003. 192 с
10. Шайтуро О. П. Органи місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності : монографія. Харків : ФОП Панов А. М., 2019. 409 с.
11. Іванський А. Й. Місцеве самоврядування та захист майнових прав територіальної громади : монографія. Одеса : Гельветика, 2019. 232 с.
12. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади / М.О. Пухтинський, П.В. Ворона, О.В. Власенко та ін. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.
13. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.02; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2013. 40 с.
14. Грובה В.П. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Вип. 31, Т. 1. С. 78–81.
15. Наконечний В.В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 283–289.
16. Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2019. 521 с.
17. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов ; відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2010. 656 с.
18. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... юрид. наук : 12.00.02; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2000. 257 с.
19. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.02; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2011. 478 с.
20. Алтуніна О. М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2009. 20 с.
21. Наливайко Л.Р. Державний лад України: поняття, система, гарантії. Харків, 2010. 535 с.
22. Наливайко Л., Орешкова А. Громадський контроль в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 47–55.
23. Наливайко Л. Р. Принцип субсидіарності як один із головних принципів діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2015. Вип. 6(1). С. 28–31. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhd_u_jur_2015_6\(1\)_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhd_u_jur_2015_6(1)_8).

24. 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.
25. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 23 с.
26. Бисага Ю. М. Муніципальне право України: навч. посібник / Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач, А. В. Бачинська. 2-е вид., перероб. та доп. Ужгород : Ліра, 2008. 440 с.
27. Битяк Ю. П. Адміністративне право Україн : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
28. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навч. посібник / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. Київ: Атіка, 2000. 304 с.
29. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник для студ. вищ. навч. закл. / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. Київ : Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 671 с.
30. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02; Одеська державна юридична академія. Одеса, 1999. 19 с.
31. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики. Дис. д-ра юрид.наук., Київ, 2017. 478 с.