

УДК 342.25:352(477)

DOI: 10.32342/2709-6408-2021-2-3-4

**Н.М. БАТАНОВА,**

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України (м. Київ)*

*ORCID: 0000-0003-1828-6708*

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В АСПЕКТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено дослідженню місцевого самоврядування як важливого засобу реалізації прав територіальних громад та їхніх членів. Автор статті доводить, що територіальна громада є необхідною демократичною протиположністю центральній владі і сприяє обмеженню проявів свавілля з боку держави. Актуальність проблематики децентралізації публічної влади та розвитку місцевого самоврядування не викликає сумніву. Автор звертає увагу на досвід європейських країн. Такий досвід доводить необхідність системних реформ у сфері децентралізації влади з метою підвищення ролі місцевого самоврядування у подоланні господарсько-економічних, соціально-культурних та, подекуди, політико-правових проблем суспільства. Визначено, що згідно із сучасними економічними та політологічними дослідженнями децентралізація влади може мати як позитивний, так і негативний вплив на економічні показники розвитку країни та на добробут громадян.

Досліджено, що децентралізація також може мобілізувати не достатньо використані ресурси, створюючи конкуренцію серед субнаціональних урядів і забезпечуючи кращі результати політики. Обґрунтовано авторську думку, що децентралізація може наблизити уряд до людей, тим самим сприяючи більшій прозорості й підзвітності. Наведено авторську позицію стосовно того, що в бідних регіонах із нерозвинутою економікою децентралізація може не привести до кращого узгодження суспільних благ та послуг з потребами населення.

У статті особливу увагу приділено проблемам втілення у житті громад концепту «відповідальне місто» та реалізації соціальної відповідальності і прозорості діяльності муніципалітетів. Показано, що в багатьох містах світу муніципалітети все активніше враховують у своїй діяльності екологічні й соціальні аспекти розвитку громад. Розкрито зарубіжний досвід, який свідчить, що без формування цілісного механізму (соціальної, політичної, юридичної) відповідальності у місцевому самоврядуванні окрема територіальна громада не може сформуватися як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, і народ у цілому не може стати реальним сувереном у своїй державі. Автором доведено актуальність теми конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні. Зроблено висновок, що світова практика реальної децентралізованої публічної влади свідчить про необхідність формування не лише самостійних та самодостатніх територіальних громад, а й відповідального місцевого самоврядування.

*Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, соціальна відповідальність, територіальна громада, юридична відповідальність.*

**П**остановка проблеми. Ефективне місцеве самоврядування є важливим засобом реалізації прав територіальних громад та їхніх членів – жителів сіл, селищ та міст, однією з визначальних умов формування громадянського суспільства та функціонування демократичної, соціальної, правової держави в Україні.

На сьогодні питання вдосконалення правового статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування є одним з ключових як у прикладному, так і доктринальному аспектах.

Стан дослідження. В Україні останнім часом приділяється значна увага дослідженню проблем юридичної відповідальності. Особливого значення у контексті децентралізації публічної влади набуває інститут конституційно-правової відповідальності. Наукові дослідження загальних та інституціональних проблем конституційно-правової відповідальності проводили М.О. Баймуратов, Ю.Г. Барабаш, О.В. Батанов, В.В. Гецько, В.В. Книш, Л.Т. Кривенко, О.В. Краснікова, О.О. Майданник, О.В. Мельник, Л.Р. Наливайко, О.В. Олькіна, В.Ф. Погорілко, В.І. Полевий, Г.І. Салівон, О.В. Скрипнюк, Т.М. Слободяник, О.В. Совгіря, Ю.М. Тодика, В.І. Топузов, В.Л. Федоренко, А.О. Червяцова, В.М. Шаповал та ін.

Метою статті є дослідження проблем реалізації конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні у контексті децентралізаційних реформ в Україні.

Виклад основного матеріалу. З огляду на це розвиток місцевого самоврядування невідмінно спричиняє необхідність більш детального правового врегулювання статусу територіальних громад, удосконалення правового регулювання у цій сфері відповідно до суспільних потреб. Територіальна громада є необхідною демократичною протиположністю центральній владі і сприяє обмеженню проявів свавілля з боку держави. Передавання тих чи інших повноважень на рівень територіальних громад дозволяє запобігти зайвій концентрації влади на центральному рівні, переобтяженню центрального апарату місцевими справами [1, с. 1].

У свою чергу, як зазначає Б. Мельниченко, «децентралізацію потрібно розцінювати не просто як передавання повноважень, ресурсів і компетенції вирішувати основні питання життя на найближчому до людини рівні, де це можна зробити найефективніше, а як створення базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади (вагомої ланки у структурі громадянського суспільства), рівень розвитку якого безпосередньо впливає на модель публічного управління» [2, с. 38].

Актуальність проблематики децентралізації публічної влади та розвитку місцевого самоврядування не викликає сумніву. Як наголошує Уряд України, реформа децентралізації «передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність» [3].

Досвід європейських країн переконливо підтвердив необхідність системних реформ у сфері децентралізації влади з метою підвищення ролі місцевого самоврядування у подоланні господарсько-економічних, соціально-культурних та, подекуди, політико-правових проблем суспільства. Адже послідовна інституціоналізація та конституювання місцевого самоврядування передбачає докорінну зміну сутності та змісту політичних, соціальних, економічних відносин, перетворення людини на активного учасника управлінських процесів на локально-регіональному рівні. При цьому муніципальна влада стає найбільш наближеною до територіальної громади формою публічного владарювання, здатною найбільш оперативно, усвідомлюючи відповідальність перед тією ж громадою, реагувати на її потреби. Лише публічно-самоврядна влада зацікавлена в наданні справді якісних муніципальних послуг у соціальній сфері, на відміну від державних органів, які досить часто керуються не соціальними інтересами та потребами місцевого населення, а зовсім іншими чинниками.

Безумовно, децентралізація влади, як і будь-яка інституційна реформа у державі, не є панацеєю від усіх суспільних проблем: політичних, економічних, соціальних тощо. Згідно із сучасними економічними та політологічними дослідженнями, децентралізація влади може мати як позитивний, так і негативний вплив на економічні показники країни та на добробут громадян. З одного боку, передавання повноважень та ресурсів субнаціональним рівням управління може привести до зростання ефективності економіки, тому що органи місцевого самоврядування більше здатні адекватно виконувати державні функції відповідно до вподобань громадян, які проживають у різних регіонах країни. Децентралізація також може мобілізувати не досить використані ресурси, створюючи конкуренцію серед субнаціональних урядів і забезпечуючи кращі результати політики [4].

Загальноновизнано, що органи місцевого самоврядування мають інформаційні переваги перед центральними урядами щодо потреб місцевих жителів, на підставі чого місцеві чиновники можуть краще спроектувати та впроваджувати політику на місцевому рівні,

ніж посадові особи в центральних урядах. Отже, децентралізація може наблизити уряд до людей, тим самим сприяючи більшій прозорості й підзвітності. Більша децентралізація також сприяє прозорості та висвітлює відмінності в забезпеченні суспільними благами та послугами на різних територіях, зменшує можливості корупції. Місцеві органи влади також мають політичні стимули задля забезпечення зростання економічного розвитку й соціального задоволення громадян, щоб схилити їхні голоси за свої партії на виборах.

З іншого боку, децентралізація і регіональна автономія здатні підірвати можливості центральної влади держав ЄС у виконанні важливої соціальної функції – вирівнювання соціальних можливостей громадян у різних регіонах. За відсутності чіткої підзвітності місцевої влади децентралізація може сприяти захопленню локальною елітою всіх повноважень публічної влади, і, як наслідок, збільшити соціальну роздробленість та знизити добробут громадян. Окрім того, у бідних регіонах з нерозвинутою економікою децентралізація може не призвести до кращого узгодження суспільних благ та послуг з потребами населення, адже децентралізація пов'язана з додатковими бюрократичними витратами, що виникають внаслідок збільшення шарів управління. Бідні країни не можуть собі дозволити додаткові витрати, пов'язані зі створенням зайвих інституцій [5, с. 156, 158].

У такому контексті проблем децентралізації публічної влади особливої актуальності набувають питання політичної та юридичної (насамперед, конституційно-правової) відповідальності у місцевому самоврядуванні як з точки зору гарантування конституційного ладу, посилення ролі та значення муніципального чинника в процесах формування правової державності та громадянського суспільства, так і процесів організації та функціонування місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад, реалізації правосуб'єктності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, реформування адміністративно-територіального, інші питання, які відіграють суттєву роль у процесах демократизації на місцях та зміцнення територіальної цілісності держави [6].

У зв'язку з цим варто звернути особливу увагу на проблеми втілення у житті громад концепту «відповідальне місто» та реалізації соціальної відповідальності і прозорості діяльності муніципалітетів. Концепт «відповідальне місто» пов'язаний із поширенням ідей сталого розвитку та їх активним впровадженням у практику бізнесу та неурядових організацій. Звідси дедалі гостріше постає питання прозорості й соціальної відповідальності муніципалітетів.

З початку XXI ст. муніципалітети європейських країн чимдалі активніше реалізують таку політику. У багатьох містах світу муніципалітети все активніше враховують у своїй діяльності екологічні й соціальні аспекти розвитку громад, проводять постійні діалоги із стейкхолдерами та готують нефінансову звітність тощо. У цьому випадку соціальна відповідальність розглядається як відповідальність муніципалітетів за вплив рішень і дій на громаду, довкілля і суспільство, яка здійснюється на основі діалогу з громадою задля її сталого розвитку і добробуту. Традиційно політика соціальної відповідальності впроваджується в таких сферах: організаційне управління, права людини та трудові відносини, охорона довкілля, ділові практики і взаємодія з клієнтами і громадою [7].

Сутність та функціонально-телеологічне призначення відповідальності у її муніципальному вимірі полягає у збереженні за державою в цілому загальних функцій (відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою) та, одночасно, передаванні на локальний рівень під відповідальність територіальних громад практичного управління значною часткою суспільних справ – питань місцевого значення (відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням). Традиційно органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тою владою, яка має найтісніший контакт з громадянином.

При цьому за державою залишаються функції адміністративного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Причому будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Такий нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону

та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Традиційно адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти (ст.ст. 4, 8 Європейської хартії місцевого самоврядування) [8].

Зарубіжний досвід свідчить, що без формування цілісного механізму (соціальної, політичної, юридичної) відповідальності у місцевому самоврядуванні як окрема територіальна громада не може сформуватися як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, так і народ у цілому не може стати реальним сувереном у своїй державі, а незадоволення політикою, яка проводиться владою, може призводити до поза- або неправових, нецивілізованих, насильницьких форм вирішення політичних та інших проблем. Якщо система місцевого самоврядування не буде включати в себе ефективні механізми відповідальності, ця система, навіть за умовами реалізації усіх демократичних принципів, зведеться лише до децентралізації влади. Більше того, неодмінно буде виключено саму можливість визначення такого способу владарювання як місцевого самоврядування. Бюрократія просто зійде на місцевий рівень та буде продовжувати залишатися безконтрольною на фоні відчуженості жителів від управління місцевими справами, ускладненості або взагалі неможливості самоорганізації жителів, усвідомлення ними спільної справи та відповідальності за неї [9, с. 667–668].

За своєю суттю та функціонально-телеологічним призначенням відповідальність є «гарантією самостійності функціонування органів місцевого самоврядування, а також демократичної організації державної влади, прогресивного розвитку суспільства в цілому, важливим фактором утвердження і забезпечення законності публічної влади». Така відповідальність держави, органів державної і самоврядної влади, посадових осіб перед громадянином, суб'єктами місцевого самоврядування і суспільством є «фактором, що закріплює у правосвідомості людини уявлення про справедливість, легітимність влади» [10, с. 3].

**Висновки.** Отже, світова практика реальної децентралізованої публічної влади свідчить про необхідність формування не лише самостійних та самодостатніх територіальних громад, а й відповідального місцевого самоврядування. Ефективне здійснення місцевого самоврядування передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу, який може здійснюватися лише в умовах справжньої децентралізації публічної влади.

#### Список використаної літератури

1. Альошина Н.М. Територіальна громада як суб'єкт права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2014. 22 с.
2. Мельниченко Б. Децентралізація влади як основа удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 37–41. URL: <http://yurvisnyk.in.ua/v42021/7.pdf> (дата звернення: 21.11.2021).
3. Реформа децентралізації. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi?fbclid=IwAR2RZyWMmhSN4hj3ZVB0rkaXOTt7KrlmhMGh2wT1TbrUuFVKDFQ1e2B8k> (дата звернення: 21.11.2021).
4. Rodriguez-Pose A., Ezcurra R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*. 2010. № 10. P. 619–644.
5. Стогова О. Вплив децентралізації публічної влади на ставлення громадян до Європейського Союзу. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 156–162. URL: <http://yurvisnyk.in.ua/v42021/22.pdf> (дата звернення: 21.11.2021).
6. Батанов О.В., Бедрій Р.Б. Децентралізація публічної влади в Україні в контексті зарубіжного досвіду та євроінтеграційних процесів: монографія. Львів: СПОЛОМ, 2021. С. 159–176.
7. Зінченко А., Тітаренко І., Саприкіна М., Іщук Є. Прозорість і соціальна відповідальність муніципалітетів. Київ: Юстон. 52 .

8. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994036> (дата звернення: 21.11.2021).

9. Антоненко В.О., Кравченко В.В., Баймуратов М.О., Батанов О.В. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: колективна монографія. Київ: Атіка, 2007. 864 с.

10. Краснікова О.В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2003. 19 с.