

Трибуна Молодого Вченого

УДК 340.114

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.5.10>

СПІВВІДНОШЕННЯ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПІДЗВІТНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ІНСТИТУТОМ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ



Голик Юрій Юрійович,

аспірант кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

У статті розглянуто питання співвідношення гарантій реалізації принципу підзвітності органів місцевого самоврядування з інститутом відповідальності. Наголошено, що реалізація принципу народовладдя місцевого самоврядування відбувається через його правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність. Така автономія не буде ефективною без комплексної реалізації інших принципів місцевого самоврядування, які виступають у ролі стримувань та противаг для максимального захисту прав та свобод громадян. Ідеться про принцип підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

Наголошено, що пізнання сутності гарантій реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування дозволяє їх відрізнити від інституту відповідальності. Якщо головне призначення гарантій полягає у забезпеченні досягнення блага чи інтересу, то призначення відповідальності – відновлення порушеного права. Стверджується, що реалізація будь-якого суб'єктивного права являє собою певний процес, що триває в часі, але все ж таки ним обмежений. У ході реалізації права відповідальність виникає після порушення протиправним впливом безперешкодного його використання, порушення розпоряджень норм про права.

Акцентовано, що гарантії місцевого самоврядування – необхідна для реалізації повноважень обстановка та спеціальний механізм, що забезпечують безперешкодну ефективну участь місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, вираження волі та інтересів відповідної територіальної громади.

Підкреслено, що гарантії реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування не ототожнюються з інститутом відповідальності. Головне призначення гарантій полягає у забезпеченні досягнення блага чи інтересу, а відповідальності – відновлення порушеного права, тобто відновленні можливості певної поведінки, порушеної протиправним впливом. Відповідальність виступає засобом підвищення соціальної активності та високої самодисципліни громадян, звертає увагу на посилення виховної роботи, що дозволить більш ефективно здійснювати місцеве самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, принцип підзвітності органів місцевого самоврядування, гарантії, народовладдя, відповідальність.

Holyk Yurii. Correlation of guarantees of implementation of the principle of accountability of local self-government bodies with the institution of responsibility

The article deals with the issue of the correlation between guarantees of implementation of the principle of accountability of local self-government bodies and the institution of responsibility. It is emphasised that implementing the principle of people's rule of local self-government occurs

through its legal, organisational, and material and financial independence. Such autonomy will not be effective without the comprehensive implementation of other principles of local self-government, which act as checks and balances for the maximum protection of the rights and freedoms of citizens. In particular, it is about the principle of accountability and responsibility of local self-government to territorial communities.

It is emphasised that knowing the essence of guarantees of implementing the principle of accountability and responsibility of local self-government bodies allows us to distinguish them from the institution of responsibility. If the main purpose of guarantees is to ensure the achievement of good or interest, then the purpose of responsibility is to restore the violated right. It is argued that realising any subjective right is a process that continues in time but is still limited by it. In exercising the right, liability arises after a violation of its unhindered use by unlawful influence, a violation of regulations on rights.

It is emphasised that guarantees of local self-government are necessary for the implementation of powers and a special mechanism that ensures the unhindered effective participation of local self-government in solving issues of local importance, expression of will and interests of the relevant territorial community.

It is emphasized that guarantees of implementation of the principle of accountability and responsibility of local self-government bodies are not identified with the institution of responsibility. The main purpose of guarantees is to ensure the achievement of good or interest, and liability is to restore the violated right, that is, to restore the possibility of certain behavior violated by illegal influence. Responsibility acts as a means of increasing citizens' social activity and high self-discipline, drawing attention to strengthening educational work, which will allow more effective implementation of local self-government.

Key words: local government, principle of accountability of local self-government bodies, guarantees, people's power, responsibility.

З прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. нормативне закріплення отримали основні принципи місцевого самоврядування, серед яких визначальне місце посідає саме принцип народовладдя. Конкретизація принципу народовладдя на міжнародному рівні відбулась через ратифікацію Україною Європейської хартії місцевого самоврядування 15 липня 1997 р., підтримуючи орієнтацію демократичних держав на принципи і риси, яким має слідувати організація та діяльність місцевого самоврядування, співвідношення місцевого самоврядування з місцевим управлінням, яке здійснюється на державній основі.

Разом із тим реалізація принципу народовладдя місцевого самоврядування відбувається через його правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність (автономію). Проте така автономія не буде ефективною без комплексної реалізації інших принципів місцевого самоврядування, які виступають у ролі стримувань та противаг для максимального захисту прав та свобод громадян. Зокрема, йдеться про принцип підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування перед територіальними громадами,

що передбачено ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Співвідношення принципу народовладдя з принципом підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування саме по собі є однією з правових гарантій місцевого самоврядування в Україні.

При цьому реалізація кожного з принципів місцевого самоврядування, у тому числі й принципу підзвітності та відповідальності, передбачає створення державою відповідних умов, гарантій. Проте аналіз науково-теоретичних джерел показав, що у науці немає чіткого уявлення про сутність гарантій реалізації принципу підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування, немає розуміння їх співвідношення з інститутом відповідальності, адже трапляються випадки їх поєднання та ототожнення.

Така наукова невизначеність пояснюється відносно нетривалою історією інституту місцевого самоврядування в Україні та радянським минулим, яке не передбачало реальної участі громадян в управлінні державою. Питання підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування залишаються дотепер маловивченими і розробленими в юридичній літературі. Цей напрям мало аналізується

як теоретиками, так і у практичній діяльності. Разом із тим конституційне ствердження, що місцеве самоврядування в межах своїх повноважень самостійне, а його органи не входять у систему органів державної влади, вимагає нових підходів і рішень до всієї сукупності механізмів взаємин комунальних утворень, держави та громади. Нерозв'язаність цих питань породжує правові колізії, а отже, й проблеми правозастосування.

Більше того, самі по собі закони, якими б вони досконаліми не були, не здатні гарантувати точне і належне їх виконання. Тільки належний контроль у формі звітування та відповідальності за прийняті рішення здатен попередити зловживання правом під час здійснення місцевого самоврядування, забезпечити раціональність дій і прийнятих рішень органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Без цього неможливо гарантувати громадянам дотримання і забезпечення їхніх прав і свобод.

У спеціальній літературі проблеми висвітлюються в контексті загальних проблем теорії держави і права, конституційного права тощо у працях М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, М. Воронова, Р. Давидова, В. Кампо, О. Карлова, А. Коваленка, М. Корнієнка, В. Куйбіди, П. Любченка, Л. Наливайко, М. Орзіха, В. Опришка, В. Погорілка, М. Пухтинського, М. Савчина, С. Серьогіної, П. Стецюка, О. Фрицького, В. Шаповала, В. Яворського та ін.

У загальній теорії права немає єдності щодо визначення поняття гарантій взагалі, гарантій місцевого самоврядування та безпосередньо гарантій реалізації принципів місцевого самоврядування [1; 2]. Більшість дослідників проблем місцевого самоврядування переносять загальнотеоретичні визначення гарантій на гарантії місцевого самоврядування загалом та їх принципів зокрема. Так, В. Кампо вважає, що «під гарантіями слід розуміти правовий механізм захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування» [3, с. 45]. М. Корнієнко розглядає гарантії місцевого самоврядування як «комплекс заходів, за допомогою яких забезпечується реальне здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами та орга-

нами місцевого самоврядування, а також захист права на місцеве самоврядування» [4, с. 42–44]. П. Біленчук визначає гарантії місцевого самоврядування як «економічні, політичні та правові умови та засоби повної та ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань та функцій місцевого самоврядування» [5, с. 44].

Не заперечуючи позиції вказаних науковців, необхідно відзначити, що окреме поняття може бути усвідомлене тільки через включення його до системи уявлень, що вже склалася про місцеве самоврядування, і тому слід враховувати дві обставини. По-перше, в загальній теорії права питання про поняття гарантій не можна вважати вирішеним остаточно, оскільки така категорія перебуває в динаміці під впливом різних суспільних фактів. По-друге, теоретичні дослідження елементів гарантій місцевого самоврядування загалом та гарантій реалізації його принципу підзвітності та відповідальності, не враховуючи специфіки об'єкта досліджуваного явища, тобто місцевого самоврядування, можуть призвести до спотворення ставлення до нього, тому проблема пізнання гарантій не може бути чітко зрозуміла без аналізу різних форм взаємодії їх із відповідними сферами життя (фінансової, майнової тощо). У літературі є також відома розбіжність щодо об'єкта гарантій місцевого самоврядування. Одні автори (та їх більшість) вживають термін, закріплений у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», – «гарантії місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб» [6, с. 70; 7, с. 29; 8; 9], інші – «гарантії діяльності місцевого самоврядування», а деякі – «гарантії реалізації принципів органів місцевого самоврядування», не роблячи відмінностей між ними, хоча така різниця, безумовно, існує, про що свідчить вивчення значень цих понять, а також правил семантики.

Ще більше невизначеності додає позиція авторів, які під час характеристики гарантій реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування не аргументовано ототожнюють поняття гарантій та відповідальності. Фактично робиться спроба заперечувати існування такої самостійної

правової категорії, як «гарантії», звести їх до суб'єктивних прав і навіть ототожнити їх із нормами права.

Ми не підтримуємо такий підхід, адже у цьому випадку не простежується механізм забезпечення повноважень місцевого самоврядування і формується хибний висновок: надання суб'єкту певних прав неодмінно тягне їх реалізацію, оскільки гарантованість вже закладена у суб'єктивному праві або принципі. Проте реалізація такого принципу, можливість відповідної поведінки визначається не як така, а у вигляді гарантій. Перетворення цієї можливості, насправді, не відбувається автоматично: необхідна наявність умов, що сприяють цьому, факторів. Гарантії як самостійна правова категорія набагато складніша, ніж окрема правова норма. Застосовуючи спрощений погляд на поняття гарантій реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування, зводячи їх до норм права або статей закону, можна погодитися із твердженням про вираження гарантій і у формі норм – дозволів або в будь-якій іншій формі, та з їх отождошенням із суб'єктивними правами, але з єдиною умовою: це норми права розглядаються в різних проявах, а не гарантії або інші категорії – в нормах права.

Пізнання сутності гарантій реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування дозволяє їх відрізнити від інституту відповідальності. Так, якщо головне призначення гарантій полягає у забезпеченні досягнення блага чи інтересу, то призначення відповідальності – відновлення порушеного права.

Реалізація будь-якого суб'єктивного права являє собою певний процес, що триває в часі, але все ж таки ним обмежений. У ході реалізації права відповідальність виникає після порушення протиправним впливом безперешкодного його використання, порушення розпоряджень норм про права (ретроспективна, динамічна відповідальність, відповідальність у негативному плані).

Після втручання держави, спрямованого на досягнення правового результату – відновлення можливості передбаченого нормою поведінки (зокрема, застосуванням

відповідальності), нормальний процес реалізації прав триває. У цьому випадку відповідальність за порушення обов'язків у наявних правовідносинах має на меті забезпечити приведення реальної поведінки у відповідність до моделі правовідносин. Здебільшого результат, передбачений правом, досягається за рахунок застосування відповідальності, однак це тягне за собою певні моральні витрати, витрачаються ресурси носія права, необхідні для відновлення порушених можливостей.

Зарахування до гарантій інституту відповідальності суперечить фактам порушення прав і свобод, що іноді трапляються, штучно завищує рівень їх реалізації і стан законності загалом, позаяк у розрахунок не приймаються ті засоби, якими була досягнута мета суб'єктивних прав [10, с. 25–28].

Вказане не дозволяє погодитися з твердженням, що відповідальність як гарантія реалізації прав, свобод і обов'язків настає не тільки як позитивна відповідальність, а й як власне юридична відповідальність, яка неспроможна забезпечити реалізацію права у випадках, коли відсутня можливість певної поведінки його власника.

Передбачаючи заперечення і затвердження того, що відповідальність забезпечує реалізацію права в таких аналогічних випадках, «реалізація будь-якої правової санкції впливає на правопорушника з метою запобігання вчиненню ним нових правопорушень» і в цьому випадку постає як гарантія, необхідно відразу ж зазначити, що до конкретного суб'єктивного права, що реалізується в кінцевому тимчасовому проміжку, ретроспективна відповідальність відношення не має, бо вона є насамперед застосуванням заходів покарання (стягнення), сформульованих у санкціях норм права.

Таким чином, гарантії місцевого самоврядування – це необхідна для реалізації повноважень обстановка та спеціальний механізм, що забезпечують безперешкодну ефективну участь місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, вираження волі та інтересів відповідної територіальної громади.

Органи місцевого самоврядування, які виступають активною формою участі гро-

мадян в управлінні суспільними і державними справами, органічним елементом системи народовладдя, призначені для того, щоб відображати інтереси відповідних територіальних громад і забезпечувати їх урахування під час вироблення та реалізації управлінських рішень, що тим самим зумовлює їхню відповідальність за свої рішення, дії, бездіяльність перед особою, територіальною громадою та державою [11; 12].

Таким чином, наявність відповідальності, усвідомлення свого обов'язку, побоювання застосування санкції можуть бути віднесені до гарантій прав як умова, що забезпечує їх безперешкодне та ефективно здійснення. Проте перелічені явища (усвідомлення, побоювання) належать до психічних явищ, свідомості (зокрема, правосвідомості), а не до гарантій як об'єктів зовнішньої дійсності.

Вчиненню дій у правовій сфері передує процес психічного регулювання. Тим самим здійснюється виховання у посадових осіб та громадян почуття відповідальності, яке створює умови для безперешодною та ефективною реалізації місцевого самоврядування, формує необхідну обстановку, в якій місцеве самоврядування реально здійснюватиметься. Натомість інститут відповідальності поєднується з гарантіями в частині забезпечення законності у сфері місцевого самоврядування, правопорядку взагалі.

Таке розуміння співвідношення відповідальності та гарантій призводить до усвідомлення відповідальності як важливого засобу підвищення соціальної активності та високої самодисципліни громадян, звертає увагу на посилення виховної роботи, що дозволить більш ефективно здійснювати місцеве самоврядування.

У такому випадку інститут відповідальності має схожі риси з контролем, який, забезпечуючи дотримання певних правил і норм під час здійснення місцевого самоврядування, є одним із засобів його законної та ефективною реалізації. При цьому ефективність місцевого самоврядування забезпечується за рахунок поєднання контролю як зі сторони державних органів, так і зі сторони громадянського суспільства [13, с. 3; 14].

Слушною також видається точка зору А. Рабіновича, відповідно до якої юри-

дична відповідальність виступає як закріплений у законодавстві і забезпечений державою обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належать [15, с. 56]. Схожу тезу висловлює Л. Наливайко, вкладаючи у зміст відповідальності обов'язок винної особи перетерплювати примусове позбавлення певних благ шляхом застосування до неї заходів державного примусу [16, с. 46; 17]. Як бачимо, розуміння юридичної відповідальності пов'язане з протиправною оцінкою поведінки, правопорушенням, що тягне за собою державний примус у формі покарання. Отже, для всіх вищезазначених визначень поняття юридичної відповідальності характерним є те, що наголос робиться, по-перше, на «обов'язку» та «покаранні», й особливо на суб'єктивному розумінні цього явища, тобто розглядається з точки зору правопорушника, відповідаючи на питання: у чому виражається відповідальність саме для нього, в яких наслідках? По-друге, вченими відзначається, що юридична відповідальність реалізується в межах особливих, охоронних правовідносин, які виникають між державою і правопорушником, унаслідок чого до останнього застосовуються санкції з негативними для нього наслідками. При цьому всіма без виключення дослідниками підкреслюється, що юридична відповідальність – складне, багатофункціональне явище, яке міцно пов'язане з численними правовими категоріями: «правовідносинами», «правовими нормами», «правовими санкціями», «правомірною поведінкою», «законністю», «правопорушенням», «правовою діяльністю», «правовою культурою» тощо.

Навіть позитивний (перспективний) характер юридичної відповідальності, який проявляється через стримування від негативної поведінки суб'єкта правовідносин, не відкидає негативного (ретроспективного) аспекту, адже передбачає його існування. Таке судження допомагає чітко з'ясувати відносини відповідальності, які мають місце в діяльності того чи іншого суб'єкта права. Тобто буквально юридичну відповідальність не варто розглядати лише як результат правопорушення, що тягне за собою застосування держав-

ного примусу. Якщо у суспільстві зростає відповідальна правомірна поведінка учасників правовідносин, то зрозуміло, що необхідність у застосуванні покарання за скоєні правопорушення значно зменшуватиметься. Тобто негативний аспект відповідальності настає лише в тому разі, якщо не спрацював її позитивний аспект. Окремі науковці вказують на те, що позитивна відповідальність значною мірою перебуває у площині морально-етичних норм, виникає за межами ретроспективної відповідальності. Позитивна відповідальність проявляється в тому, що уповноважена особа усвідомлює підвищені вимоги до виконання своїх повноважень, а ретроспективна відповідальність завжди пов'язана із застосуванням певної санкції [18, с. 11; 19].

Таким чином, у позитивній формі правова відповідальність представлена у вигляді комплексу встановлених законодавчими та нормативно-правовими актами ознак, що характеризують діяння як правомірне та соціально корисне, яке не тягне застосування негативної форми реалізації відповідальності. Реалізовується позитивна форма відповідальності через юридичні обов'язки суб'єкта права, який у майбутньому добровільно, свідомо

та відповідно до припису норми права їх виконує. Якщо ж цього не станеться і суб'єкт права скоїть правопорушення, то виникне необхідність у застосуванні державного примусу для належного виконання цих суб'єктивних обов'язків. Отже, під час з'ясування сутності юридичної відповідальності важливо одночасно розглянути її позитивний і негативний аспекти у взаємозв'язку та взаємозалежності, оскільки вивчення лише одного з них значно звужує смислове навантаження змісту цього правового явища [20].

Отже, гарантії реалізації принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування не ототожнюються з інститутом відповідальності. Адже головне призначення гарантій полягає у забезпеченні досягнення блага чи інтересу, а призначення відповідальності – відновлення порушеного права, тобто відновленні можливості певної поведінки, порушеної протиправним впливом. При цьому відповідальність виступає важливим засобом підвищення соціальної активності та високої самодисципліни громадян, звертає увагу на посилення виховної роботи, що дозволить більш ефективно здійснювати місцеве самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Наливайко Л.Р., Чепик-Трегубенко О.С. Децентралізація публичної влади в умовах формування громадянського общества и евроинтеграции Украины. *Leges si Viata*. 2017. № 1/2 (301). С. 121–125.
2. 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.
3. Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М. Оніщук, В. М. Кампо ; ред. В.М. Кампо. Київ : Освіта і культура, 1998. 56 с.
4. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку : навчальний посібник / В.В. Кравченко, Н.В. Кравченко, В.П. Лисюченко, В.А. Негода, М.В. Пітцик та ін. Київ : Арарат-Центр, 2000. 206 с.
5. Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навчальний посібник / Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Київ : Атіка, 2000. 304 с.
6. *Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів* : збірник нормативних актів / Уклад. М.П. Воронов, В.Д. Яворський, П.М. Любченко та ін. Харків : Факт, 2000. 400 с.
7. Кампо В. Місцеве самоврядування в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 36 с.
8. 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.
9. Nalyvaiko I. The role of civil society institutions in preventing and combating corruption in public authorities. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 27–30.

10. Щebetун І.С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2002. 198 с.
11. Яцук В.А. Організаційно-правові засади відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2012. 22 с.
12. 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.
13. Nalyvaiko L., Minakova Ye., Mediyanyk V. Control over the activities of local government bodies: concepts and types, object and subject. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 2 (111) С. 8–13. URL: <https://er.dduvs.in.ua/handle/123456789/6858>.
14. Наливайко О.І. Державний контроль у системі місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики. *Право і суспільство*. 2015. №. 3 (2). С. 22–28.
15. Рабінович А. Юридично значимі послуги: загальнотеоретичне поняття, класифікація. *Право України*. 2010. № 8. С. 142–147.
16. Наливайко Л. Проблеми визначення поняття, специфічних ознак та функцій конституційної відповідальності в сучасній конституційній теорії. *Право України*. 1999. № 10. С. 45–50.
17. 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. URL: <http://kelmczasopisma.com/ua/viewpdf/9125>.
18. Армаш Н.О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 19 с.
19. Nalyvaiko L., Marchenko O., Ilkov V. Conceptualization of the phenomenon of corruption: international practices and Ukrainian experience. *Economic annals-XXI*. 2018. №. 172. P. 32–38.
20. Кириченко Ю.М. Юридична відповідальність органів місцевого самоврядування: багатоаспектність визначення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2020/39.pdf.