

Голик Ю. Ю.,
аспірант кафедри
загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

ГЕНЕЗА ПРИНЦИПУ ПІДЗВІТНОСТІ І ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Становлення сучасної системи принципів місцевого самоврядування в Україні, в тому числі принципу підзвітності та відповідальності, відбувалось протягом всієї історії його розвитку. Щоб глибше зрозуміти зміст, сутність і стан реального забезпечення принципу підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування важливо дослідити історичні особливості і умови його становлення.

Історія місцевого самоврядування сягає часів родоплемінного устрою у слов'ян при появі їх на території сучасної України. Наявні історичні джерела містять перші достовірні згадки про народоправство у східних слов'ян. Повідомлення про народні зібрання у східнослов'янських племен датуються серединою другої половини VI ст. нашої ери. Перша письмова згадка про органи місцевого самоврядування в Київській Русі датується 983 роком [1, с. 5]. Та навіть тоді, воно вже мало протодемократичний зміст.

Вічова демократія поклала основу контролю за діями виборних посадових осіб. Так, за вимогою одного з «кінців» віче могло прийняти рішення про зміщення якої завгодно посадової особи і, при необхідності їх покарання. Що стосується Києва, то він міг вирішувати питання обрання чи усунення від влади князя. У часи роздробленості Русі жоден князь не міг стати на київський престол без згоди громади [1, с. 8-10]. Віче мало право втручатися у справи князя [2, с. 81]. Проте прототип демократичного принципу підзвітності і відповідальності органів місцевого самоврядування отримав розвиток у період національно-визвольної революції і Гетьманщини. Упродовж існування Запорізької Січі тут склався власний військовий і соціальний устрій, де всі козаки вважалися за рівних і мали однакові права, брали участь у козацьких радах. Всі посади у козацькій громаді були виборними, всі вибрані несли персональну відповідальність за свої дії, і у будь-який час могли бути скинуті з обійманих посад, а у випадку скоєння злочинів – могли бути засуджені до страти. Таким чином, громадський лад у них ґрунтувався на самоорганізації і на основах демократії [1, с. 21-22]. Проте, як і будь-який демократичний принцип, принцип підзвітності та відповідальності не розвивався постійно і послідовно.

Наступ царизму на козацьке та місцеве самоврядування в Україні почався з 20-х рр. XVIII ст. В Лівобережній Україні різко зросла кількість

російських чиновників та військових, яких призначили на найважливіші посади. Магдебурзьке право в українських містах упродовж XVIII ст. майже звелось нанівець. У 1764 р. ліквідується інститут гетьманства, а в 1783 р. скасовується полково-сотенний устрій. Це означало уніфікацію форм організації суспільного життя в Україні за російським зразком. У 1889 р. царським указом для контролю за діяльністю сільського самоврядування було запроваджено інститут земських начальників, який проіснував до лютого 1917 р. [3, с. 152, 154]. Фактично місцева влада не несла реальної чи формальної відповідальності перед населенням, проте була підконтрольною імперії. В період знаходження українських земель під контролем російської імперії аж до повалення царського режиму місцеве самоврядування стало формальністю, а його гласність, підконтрольність та відповідальність – фікцією.

В Західній Україні розвиток місцевого самоврядування наприкінці XVIII – на початку XX ст. ознаменувався уніфікацією австрійським урядом норм місцевого самоврядування за імперським зразком та його обмеження. Проте, революція 1848 р. призвела до демократизації системи організації влади в Австрійській імперії, що стосувалося і місцевого самоврядування [3, с. 154]. Повноцінного забезпечення принципу підзвітності та відповідальності, безумовно це не гарантувало.

Історія розвитку українського місцевого самоврядування пов'язана і з діяльністю УНР (Української Народної Республіки) та ЗУНР (Західноукраїнської Народної Республіки). З проголошенням державної незалежності України в січні 1918 р. місцеве самоврядування було визнано складовою частиною нового демократичного конституційного ладу. Так само після утворення в листопаді 1918 р. ЗУНР місцеве самоврядування посіло гідне місце серед її конституційних органів. Спроби збудувати українську модель місцевого самоврядування робили всі незалежні українські уряди (Генеральний Секретаріат, Гетьманат, Директорія). Головний принцип місцевого самоврядування в УНР був демократичний [4, с. 35; 5, с. 65; 2, с. 84]. У політико-правовому плані визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні, вперше в Україні, було закріплено ще в Конституції гетьмана П. Орлика – 1710 р., а пізніше в Конституції УНР 1918 р., положення яких так і не були реалізовані. За радянських часів цей принцип рішуче заперечувався, він суперечив централізованому характеру радянської держави [6, с. 58].

За радянських часів характер функціонування системи місцевої влади був неоднозначний та суперечливий, що зумовлено особливістю більшовицької політичної системи, яка вже на перших етапах свого існування далеко відійшла від демократичних традицій робітничого соціалістичного руху, заклавши тим самим організаційні передумови виникнення тоталітарної держави [7]. Повноваження місцевих рад визначалися за принципом так званої «матрьошки», відповідно до якого певна частина повноважень, скажімо, сільської ради були одночасно і повноваженнями районної ради, а повноваження районної рада – повноваженнями обласної. Взаємовідносини

у системі міських рад будувалися за принципом «керівництва» згори донизу, а їх виконавчі органи перебували у так званому «подвійному підпорядкуванні». Природно, таке становище місцевих рад було не сумісне з природою місцевого самоврядування, хоча ці органи були зобов'язані виконувати і деякі функції місцевого самоврядування [8, с. 47]. Фактично у СРСР і в УРСР не існувало реального місцевого самоврядування, тому розвиток принципу підзвітності і відповідальності органів місцевого самоврядування в цих умовах не відбувався, а був фікцією. При цьому сучасна система принципів місцевого самоврядування була вперше закріплена саме у радянському законодавстві.

Реальне відновлення місцевого самоврядування в Україні розпочалося у березні 1990 р., коли на основі формально демократичних виборів було сформовано Верховну Раду Української РСР та місцеві ради народних депутатів. Саме ці вибори привели до складу депутатського корпусу людей, в тому числі й до органів місцевого самоврядування, зокрема колишніх дисидентів, яким була невідома комуністична бюрократична система [3, с. 179]. Досвід законодавчого закріплення принципів місцевого самоврядування прослідковується у окремих статтях законів: «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р., «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26.03.1992 р., «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [9], «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. та ін. У зазначених законах закріплено та деталізовано принцип підзвітності і відповідальності місцевого самоврядування перед населенням.

Процес створення міжнародних стандартів у Західній Європі став відбитком інтеграційних процесів, які розпочалися з 1949 р., коли була утворена Рада Європи. Підписання або приєднання до цих документів і реалізація їхніх положень Україною стало каталізатором процесів зі становлення в цивілізованій системі місцевої демократії [10, с. 29]. Визнання наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. ст. на міжнародному рівні місцевого самоврядування як основи будь-якого демократичного ладу, з одного боку, значною мірою посилює тенденцію глобалізації доктрини місцевого самоврядування та муніципального права, яка особливо рельєфно спостерігається у сучасних євроінтеграційних процесах [11, с. 60]. Але імплементація міжнародних стандартів і принципів місцевого самоврядування відбулась в Україні вже після проголошення незалежності, що свідчить про відкритість до глобалізації та демократизації.

Зокрема, першими міжнародними актами у сфері місцевого самоврядування, які ратифікувала Україна були: Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади від 1980 р. (набрала чинності від 14 липня 1993 р.); Європейська хартія місцевого самоврядування від 1985 р. (ратифікована від 15.07.1997 р.); Всесвітня Декларація місцевого самоврядування від 1985 р.

(імplementована Асоціацією міст України в 1997 р. в Хартії українських міст) та ін. Принагідно, що жоден із вказаних документів не закріплює прямо принцип підзвітності і відповідальності органів місцевого самоврядування. Проте, цей принцип опосередковано визначається іншими стандартами.

Якщо порівнювати конституції держав міцних демократій Західної Європи з конституціями держав Центрально-Східної Європи, то можна побачити, що принципи самоврядування, система органів місцевого самоврядування, порядок формування, повноваження, більш деталізовані в останніх [12, с. 47]. Отже, принцип підзвітності і відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні є власним історичним надбанням, а не запозиченим з міжнародної практики. Він відтворювався в різних історичних етапах з різним ступенем інтенсивності, змінював свій зміст і формат реалізації, але сформувався як повноцінний національний принцип місцевого самоврядування.

Із проголошення незалежності України і аж до Революції Гідності місцеве самоврядування розвивалось як адміністративно-командна система, далека до реальних принципів демократії, верховенства права, підзвітності, відповідальності.

У 2013 році (до Революції Гідності) видатний вчений-конституціоналіст О. Батанов зауважував, що Україна була негативним прикладом ігнорування як позитивного зарубіжного досвіду муніципального будівництва, так і концептуальних засад демократії, втілених в основних теоріях місцевого самоврядування. Модель місцевого самоврядування, яка за роки незалежності сформувалася в Україні, була внутрішньо суперечливою та узгодженою, як з позиції законодавчої регламентації та практики своєї організації та функціонування, так і концептуально, з точки зору класичних моделей і теорій муніципального права, у тому числі й їх аксіологічних засад. Тогочасна модель місцевого самоврядування переживала фазу своєрідної деградації та мутації, поступово трансформуючись на патерналістську модель самоврядування, яка за своїм духом близька до радянської моделі місцевої влади [13, с. 80]. Децентралізація як одна із реформ системи публічної влади спрямована на побудову реально демократичного і ефективного врядування в Україні, відповідно до міжнародних та європейських стандартів і підходів. Неодмінною ознакою такого врядування є його прозорість і підзвітність, а також відповідальність.

Принцип підзвітності і відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні є власним історичним надбанням, а не запозиченим з міжнародної практики. Він відтворювався в різних історичних етапах з різним ступенем інтенсивності, змінював свій зміст і формат реалізації, але сформувався як повноцінний національний принцип місцевого самоврядування.

В умовах євроінтеграції, радянський підхід до визначення принципів місцевого самоврядування, що зберігається і до сьогодні, потребує переосмислення на користь принципів місцевого самоврядування держав-членів Європейського Союзу, а також принципів, що визначені у Європейській хартії місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Мальчин Ю., Чумак В. Історія місцевого самоврядування України: навч. посібник (3-тє вид.). Київ: АМУ, 2017. 88 с.
2. Клімова Г. П. Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2004. № 8. С. 80-89.
3. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч. посібник. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2017. 234 с.
4. Копиленко О. Місцеве самоврядування в УНР: досвід і проблеми. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1992. №. 2. С. 34-40.
5. Грицьак І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності. *Вісник УАДУ*. 1997. № 1. С. 60-65.
6. Самойленко Л. Я. Зміст і принципи місцевого самоврядування в контексті саморозгортання демократії в Українському суспільстві. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. № 19. С. 56-59.
7. Делія О. В. До питання про місцеву владу в СРСР. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=720>.
8. Ковалів М. В., Іваха В. О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 45-49. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_824_10.
9. Грищук М. В. Принципи місцевого самоврядування як основні засади організації та функціонування місцевого самоврядування: політико-правовий аналіз. URL: http://dspace.opua.edu.ua/bitstream/handle/11300/263/app-37_Grischuk_M_V_%28266-270%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
10. Адашис Л. І. Правові засади самоврядування. Муніципальне право: навч. посібник у визначеннях і схемах. Дніпро: УМСФ, 2019. 272 с.
11. Батанов О. В. Сучасні міжнародні стандарти у галузі місцевого самоврядування та права людини. *Вісник АПСВТ*. 2016. № 3-4. С. 60-63
12. Богів Я. С. Поняття та принципи місцевого самоврядування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 827. С. 45-52.
13. Батанов О. В. Аксиологічний вимір сучасного муніципального права. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 78-82.