

вісник АМУ. – 2011. – Вип. 2. – С. 56-60.

*Рецензент: доктор наук по государственному управлению, профессор Кальныш Ю.Г.*

УДК 352.075

**В.П. Чурсин,**

к.держ.упр.

## **ФОРМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*Анотація. Запропоновано відповідальність органів місцевого самоврядування розглядати, по-перше, як ознаку учасника управлінських відносин, по-друге, як комплекс взаємозв'язків між елементами системи управління, по-третє, як вплив на той елемент системи управління, внаслідок діяльності якого порушилося функціонування всієї системи чи окремих її складових. Виокремлено та досліджено регулятивну, превентивну, каральну, виховну та відновлювальну функції відповідальності. Розроблено форми забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування на основі запровадження інститутів громадського інспектора та уповноваженого з прав територіальної громади, які здійснюють моніторинг управлінських рішень органів місцевого самоврядування, якості надаваних ними послуг, процесу вирішення питань місцевого значення, задоволення потреб та інтересів територіальної громади.*

*Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, відповідальність, система відповідальності, форма забезпечення відповідальності, інстанція відповідальності, забезпечення відповідальності, громадський інспектор, банкрутство органів місцевого самоврядування.*

*Аннотация. Предложено ответственность органов местного самоуправления рассматривать, во-первых, как признак участника управленческих отношений, во-вторых, как комплекс взаимосвязей между элементами системы управления, в-третьих, как воздействие на тот элемент системы управления, в результате деятельности которого нарушилось функционирование всей системы или отдельных*

*ее составляющих. Выделено и исследовано регулятивную, превентивную, карательную, воспитательную и восстановительную функции ответственности. Разработаны формы обеспечения ответственности органов местного самоуправления на основе внедрения институтов общественного инспектора и уполномоченного по правам территориальной общины, осуществляющих мониторинг управленческих решений органов местного самоуправления, качества предоставляемых ими услуг, процесса решения вопросов местного значения, удовлетворения потребностей и интересов территориальной общины.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, ответственность, система ответственности, инстанция ответственности, обеспечения ответственности, форма обеспечения ответственности, общественный инспектор, банкротство органов местного самоуправления.*

*Summary. Responsibility of subjects of local government is suggested to examine, firstly, as a feature of participant of administrative relations, secondly, as a complex of intercommunications between the elements of managerial system, thirdly, as influence on the element of managerial the system, as a result of activity of which functioning of all of the system or its separate constituents was violated. There were selected and investigated regulative, preventive, punitive, educate and restorative functions of responsibility. There were developed forms of local governments' accountability based on the introduction of public inspector and local community's commissioner to monitor management decisions of local governments, the quality of their services, the process of solving local issues, meeting needs and interests of local communities.*

*Key words: local government, local community, responsibility, system of responsibility, form of providing of responsibility, instance of responsibility, providing of responsibility, public inspector, bankruptcy of local government bodies.*

### *Постановка проблемы.*

Несмотря на значительный вклад ученых, проблема ответственности органов местного самоуправления остается недостаточно разработанной и требует дальнейшего исследования.

*Целью* данной статьи является развитие форм обеспечения ответственности органов местного самоуправления в Украине с учетом мирового опыта.

*Анализ научного наследия.* Функционирование института ответственности субъектов местного самоуправления Украины и зарубежных стран рассмотрены в работах отечественных и зарубежных ученых, таких как Д. Берман, Н. Бонне, В. Виноградов, Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, М. Доннели, В. Евдокимов, Д. Кийовски, Н. Краснов, А. Лиска, Я. Радбон, М. Рикавек-Пахвицевич, Дж. Роббинз, Я. Старцев, М. Черногор и другие [.....].

*Изложение основного материала.*

Среди принципов местного самоуправления одним из важнейших является принцип ответственности перед территориальными общинами органов и должностных лиц местного самоуправления. Наличие у этих субъектов прав и обязанностей по решению вопросов местного значения предполагает одновременно и их ответственность за надлежащее состояние реализации соответствующих полномочий.

Выяснено, что субъект может быть ответственен только в той степени, в которой он является свободным в своих действиях. Кроме того, субъект несет ответственность только за то, что находится в пределах его прямого или косвенного воздействия. Ответственность как регулятор взаимоотношений между субъектами местного самоуправления включает в себя положительный и отрицательный аспекты, поддерживая и ограничивая, поощряя и запрещая целенаправленную деятельность различных актеров в системе самоуправления.

Определено, что в общем виде ответственность представляет собой зависимость субъекта от результатов его деятельности. Соответственно, ответственность органов местного самоуправления выступает как

зависимость указанных субъектов от последствий их деятельности. Зависимость в данном контексте оказывается как обусловленность состояния органа местного самоуправления, его статуса (формального и неформального), параметров, режима функционирования, компетенции, полномочий результатам деятельности всего органа или отдельных должностных лиц, входящих в его состав. Причем последствия могут быть как уже имеющиеся (отрицательная ответственность), так и предполагаемые, возможные (позитивная ответственность).

Органы местного самоуправления, имея определенную свободу действий, всегда находятся перед выбором - выбором между деятельностью и бездействием, выбором направлений своей деятельности, выбором между различными альтернативами решения той или иной местной проблемы, способом ее решения и тому подобное. Осуществляя свободу выбора, указанные субъекты тем самым берут на себя ответственность за результаты своего выбора. Однако их свобода не является произвольной и неограниченной, она всегда определяется объемом компетенции, содержанием конкретных условий, выступающих как объективные пределы проявления и реализации властных полномочий. Свобода выбора и обуславливает необходимость ответственности за результаты его осуществления.

Доказано, что ответственность органов местного самоуправления имеет многоаспектный характер. Во-первых, ответственность выступает как атрибут, свойство, признак участника управленческих отношений, проявляется в его способности, возможности и обязанности "отвечать" за свои действия или бездействие как совершенные (негативный аспект), так и вероятные (положительный аспект). Во-вторых, ответственность отражает сложный комплекс взаимосвязей и отношений, возникающих в системе управления между ее элементами и для предотвращения

нарушений, их устранения, урегулирования и восстановления нормального функционирования системы. В-третьих, ответственность рассматривается как процесс, совокупность последовательных действий по отношению к тому элементу системы управления, в результате неэффективной деятельности которого, неисполнения или ненадлежащего исполнения им своих обязанностей нарушилось должное (нормальное) функционирование всей системы или отдельных ее компонентов.

Система ответственности состоит из взаимосвязанных компонентов: субъекта, объекта, инстанции и норм. Субъектом ответственности в системе местного самоуправления может быть: отдельная должностное лицо, коллектив органа, структурное подразделение или орган местного самоуправления в целом, территориальная община, то есть те актеры, которые способны решать вопросы местного значения. Объектом ответственности выступают вопросы местного значения, качество предоставления управленческих услуг, степень реализации должностных обязанностей, соблюдение исполнительской дисциплины, выполнение инструкций, уровень удовлетворения потребностей членов территориальной общины, представления интересов местных жителей. Инстанцией - элемент системы ответственности, регулирующей деятельность субъектов путем их оценки, контроля, поощрения или применения санкций. Нормами есть правила поведения, эталоны, стандарты, образцы и т.д., которые используются для сравнения с другими (фактическими или предполагаемыми) вариантами состояния субъекта, его действий, параметров и режимов функционирования.

Среди видов ответственности органов местного самоуправления выделены юридическую, политическую, профессиональную, моральную и гражданскую ответственность.

В контексте ответственности орган местного самоуправления может находиться в различных состояниях в зависимости от того, во-первых, берет ли он на себя ответственность (или она возлагается на него), во-вторых, несет ли он ответственность, в-третьих, действует орган ответственным образом; и, в-четвертых, или привлекается он к ответственности. Существование полноценной ответственности предполагает сочетание в статусе органа местного самоуправления всех указанных ролей.

Выяснено, что ответственность органов местного самоуправления проявляется через совокупность ее функций, а именно: регулятивную, превентивную, карательную, воспитательную и восстановительную. Регулятивная функция направлена на формирование поведения должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов, на установление и определение границы между правомерным и преступным, должным и недопустимым путем разрешений, запретов, обязательств и поощрений. Суть превентивной функции заключается в предупреждении совершения преступлений, элиминации или минимизации антисоциального поведения, засторози совершения недопустимых действий как самим органом местного самоуправления, так и другими актерами, функционирующими в пределах соответствующей территориальной общины. Карательная функция предусматривает наступление для органа местного самоуправления определенных негативных последствий. Воспитательная функция связана с формированием у должностных лиц местного самоуправления и депутатов уважительного отношения к закону. Восстановительная функция направлена на восстановление нормального функционирования ее элементов.

Конституирование ответственности органов местного самоуправления может происходить в различных формах: добровольной, принудительной, навязанной (ролью, статусом, полномочиями, обстоятельствами), вызванной ожиданиями других субъектов. Эти ожидания выступают как компоненты системы регуляции социального поведения отдельных членов территориальной общины, их взаимодействия в группах, формальных и неформальных объединениях.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления является важной гарантией эффективности осуществления местного самоуправления. Для нее характерна направленность на выполнение ряда важных задач, а именно: обеспечение эффективной реализации функций местного самоуправления и надлежащее выполнение субъектами своих полномочий, учет, представительство и защита законных прав и интересов территориальной общины при решении вопросов местного значения; понуждении выполнения органами и должностными лицами местного самоуправления обязательств перед юридическими и физическими лицами; строгое соблюдение принципа законности в деятельности этих субъектов, обеспечение тесного взаимодействия населения с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Доказано, что формы обеспечения ответственности органов местного самоуправления являются конкретными проявлениями методов, средств и приемов создания предпосылок и обеспечения ответственной деятельности указанных субъектов. Предложена классификация форм обеспечения ответственности органов местного самоуправления, которая осуществляется по следующим классификационным признакам: по субъектом обеспечения (государственные, общественные и самоуправляющиеся) объектом (обеспечение ответственности

представительных, исполнительных органов, органов самоорганизации населения, должностных лиц местного самоуправления, депутатов ), по масштабу реализации (общегосударственные, региональные, локальные), по времени реализации (постоянные, периодические, разовые), по характеру (организационные, правовые, экономические, психологические).

Установлено, что одним из наиболее важных проблем, сдерживающих как становление действенных органов местного самоуправления в целом, так и препятствуют созданию системы их ответственности в частности, есть проблемы правового регулирования указанных институтов. Нечеткость положений нормативно-правовых актов приводит к чисто декларативной ответственности органов местного самоуправления перед территориальной общиной, которая не имеет реального влияния на принятие управленческих решений. Несогласованность и несистематизованность законодательства Украины, его неполнота, противоречивость и непоследовательность являются теми факторами, которые в значительной степени затрудняют или вообще невозможным привлечение к ответственности органов местного самоуправления, их должностных лиц и депутатов местных советов. Применение существующих форм ответственности органов местного самоуправления характеризуется бессистемностью, неполнотой и низкой эффективностью, порождает многочисленные осложнения и коллизии при их использовании на практике.

Значительное количество отечественных нормативно-правовых актов содержит положения об обязательном участии граждан в процессах принятия решений. Однако в этих нормативно-правовых актах отсутствует четкость и конкретика. Подавляющее большинство граждан Украины практически лишены возможности влиять на решения органов местного самоуправления правовым путем, а органы местного самоуправления



игнорируют требования законодательства и не принимают уставы территориальных общин или отдельные местные положения о консультациях с общественностью и учета мнения общественности. Кроме того, имеются уставы и положения внедряют дискриминационные условия, затрудняющие, а зачастую фактически невозможным реализацию права членов общин на проведение общественных слушаний по инициативе граждан, прав на местные инициативы и общее собрание граждан.

На пути внедрения эффективных организационно-правовых форм обеспечения ответственности органов местного самоуправления в Украине стоит не только отсутствие собственно соответствующих норм законодательства, но и низкая активность и безответственность самих членов территориальной общины.

В местном самоуправлении влияние и значение инстанции ответственности (прежде территориальной общины) изменяется в реальных управленческих процессах и широко варьируется в зависимости от активности и инициативности членов территориального сообщества. Пассивное, небрежное и безынициативное отношение жителей к местным проблемам, их отстраненность и нежелание вмешиваться в деятельность (в том числе и в неправомерное) органов местного самоуправления фактически приводит к существенному ограничению влияния вообще к потере одного из основных элементов системы ответственности - инстанции ответственности, очевидно, уже не позволяет говорить о действенности или даже существовании системы ответственности как таковой.

Ответственность органов местного самоуправления напрямую зависит от ответственности самих граждан, а коллективная ответственность - от личной ответственности. Население может в

различных формах создавать и направлять в органы местного самоуправления и должностных лиц "запросы", стимулируя ответственность властных субъектов.

Выяснено, что подавляющее большинство граждан Украины (около 60%) не чувствуют личной ответственности за состояние дел как в стране, так и в том населенном пункте, где они проживают. Только почти четверть населения все же имеет чувство хотя бы частичной ответственности за состояние дел в государстве, меньше трети - в месте своего проживания. В отличие от статистически-демографических факторов (пол, возраст, тип поселения, регион), более тесная связь оказывается между наличием у граждан чувства ответственности и особенностями их социальной и социокультурной идентификации (образовательный уровень, общественное положение, принадлежность к среднему классу). Кроме того, существует прямо пропорциональная зависимость между ответственностью и активной жизненной позицией субъекта, его способностью влиять на органы власти и участвовать в принятии управленческих решений.

Доказано, что отсутствие действенной системы ответственности органов местного самоуправления в Украине обусловлена, в том числе, и низкой эффективностью функционирования инстанций ответственности. Пассивность территориальных общин, настроения иждивенчества и патерналистские установки населения, недостаточный контроль со стороны избирателей, правоохранительных и судебных органов приводят к ослаблению их влияния на субъект ответственности, существенного ограничения функций инстанции вообще потери им своей роли в системе ответственности. Отсутствие действенных форм обеспечения ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

приводит к злоупотреблениям и нарушениям, мешает соблюдению принципа неотвратимости наступления ответственности.

Результаты исследования ответственности органов местного самоуправления за рубежом свидетельствуют о широком разнообразии форм обеспечения ответственности органов местного самоуправления путем:

- досрочного роспуска, приостановления деятельности, прекращения полномочий органов местного самоуправления;

- отзыв или отставки должностных лиц;

- Создание в муниципалитетах специальных государственных контрольных органов (Дания, Германия, Франция);

- введение в состав муниципалитетов назначенных государством должностных лиц, которые наделены правом наблюдения и контроля за деятельностью органа местного самоуправления (Франция, Испания, Люксембург, Австрия, Бельгия);

- передачи полномочий другим органам публичной власти;

- временного приостановления, пересмотра, отмены или признания неконституционными (недействительными) актов органов и должностных лиц местного самоуправления;

- обжалование противоправных решений и действий органов местного самоуправления, распоряжений и приказов их должностных лиц;

- обязательства органов и должностных лиц местного самоуправления при невыполнении ими возложенных задач и полномочий принять необходимые меры;

- назначение уполномоченных лиц в случае, если органы местного самоуправления или их должностные лица не реализуют предоставленные им полномочия и в установленные сроки не выполняют распоряжения органа государственного правового надзора;

- направление органам и должностным лицам местного самоуправления сообщений о протесте относительно принятых ими решений, действий или бездействия, а также требований в течение определенного срока отменить или изменить указанные решения и действия (бездействие);

- внесение в случаях, если органы или должностные лица местного самоуправления в установленные сроки не выполняют рекомендаций органа государственной власти, соответствующего ходатайства в органы правового надзора.

Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления обеспечивает решение вопроса эффективности местной выборной власти, защиты граждан от злоупотреблений и способствует проведению единой государственной политики в отдельных сферах государственной и общественной жизни.

Итак, важную роль в обеспечении ответственности органов местного самоуправления играют территориальные коллективы, которые, формируя "запросы" в муниципальные органы и их должностных лиц и сравнивая полученные ответы с нормами и интересами местного сообщества, ее стремлениями и ценностями, вместе со специальными государственными органами функционируют как действенные инстанции в системе ответственности. Поэтому особое значение приобретают проблемы инициативности местных жителей, их требовательность к властным структурам, активность в различных формах, желание участвовать в решении вопросов местного значения.

Доказано, что на концептуальном уровне обеспечения ответственности органов местного самоуправления требует реализации комплекса целенаправленных последовательных мер в отношении всей системы ответственности (субъекта, объекта, инстанции, норм и

взаимосвязей между ними), что является необходимым условием формирования действенных и эффективных органов местного самоуправления. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления обеспечивается путем: совершенствования законодательного урегулирования процедуры судебной защиты прав и законных интересов субъектов местного самоуправления, установление четких оснований и процедур инициирования досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, их банкротства; разработки и внедрения механизмов постоянного общественного контроля в системе местного самоуправления; закрепления демократических и прозрачных процедур проверки органов местного самоуправления со стороны субъектов государственного контроля.

Становление системы самоответственности органов местного самоуправления требует соответствующего комплекса норм (кодекс поведения, этический кодекс), определяющих "внутренние" правила поведения должностных лиц и депутатов местных советов, способствовали совершенствованию этических регуляторов деятельности субъектов местного самоуправления, обеспечение профессионального отбора кадров в системе местного самоуправления. Такой кодекс должен быть направлен на создание правовых условий для повышения доверия населения к органам публичной власти, укрепление престижа органов местного самоуправления, усиления авторитета должностных лиц и депутатов местных советов, содействие указанным субъектам в эффективной реализации своих полномочий, решении вопросов, связанных с предотвращением, возникновением и урегулированием этических конфликтов, минимизацией их негативных последствий для всех сторон, поощрения достойного нравственного поведения должностных лиц, повышение уровня внутри организационной культуры органа власти в

целом. Основанием ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц должны быть не только невыполнение ими обязанностей, но и их некомпетентные и недостаточно компетентные действия.

Разработаны формы обеспечения ответственности органов местного самоуправления на основе внедрения института общественного инспектора и уполномоченного по правам территориальной общины, осуществляющих мониторинг управленческих решений, качества предоставляемых услуг, процесса решения вопросов местного значения, удовлетворения потребностей и интересов территориальной общины.

Доказано, что ответственность органов местного самоуправления должно обеспечиваться через становление территориальной общины как действенной инстанции, инициативность и активность населения, требовательность и совокупность запросов к субъектам публичной власти со стороны жителей. Формирование территориальной общины как инстанции в системе ответственности базируется на широком привлечении населения в процессы принятия управленческих решений путем: стимулирование местных общественных инициатив, развития механизмов регулирования общественных отношений на основе усиления самоидентификации населения с соответствующим населенным пунктом, совершенствование системы общественного мониторинга решения органами самоуправления вопросов местного значения ; внедрение институтов общественного инспектора и уполномоченного по правам территориальной общины; налаживание партнерских отношений между органами местного самоуправления и территориальной общиной. Реформирование предполагает превращение психологии индивидуализма и иждивенчества членов территориальной громады в идеологию

гражданской ответственности, партнерства населения и органов местного самоуправления.

Предложен подход к обобщению форм обеспечения ответственности органов местного самоуправления.

Обеспечение ответственности как органов, так и в целом субъектов местного самоуправления, имеет внедряться через выявление и преодоление противоречий между устаревшим и таким законодательством, не соответствует требованиям практики, и неофициально закрепленными нормами эффективной деятельности, опираясь на инициативы членов территориальной громады. Ответственность органов местного самоуправления должна быть персонифицирована, обеспечена равновесием между должным и возможным, балансом прав и обязанностей, обязательствам активного использования должностными лицами и депутатами местных советов предоставленных им полномочий.

Выводы. Проанализировано современное задел по ответственности органов местного самоуправления. Обнаружено, что формы обеспечения ответственности органов местного самоуправления являются конкретными проявлениями методов, средств и приемов создания предпосылок и обеспечения ответственной деятельности указанных субъектов. Выяснено, что ответственность органов местного самоуправления имеет ряд функций. Нечеткость положений нормативно-правовых актов приводит к чисто декларативной ответственности органов местного самоуправления перед территориальной общиной. Разработаны практические рекомендации по обеспечению ответственности органов местного самоуправления.

*Список использованных источников:*

1. Чурсін В. П. Інститут громадських інспекторів як організаційно-правова форма забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування / В. П. Чурсін // Публічне Управління: теорія і практика. – 2011. – № 2 (6). – С. 213–218.
2. Чурсін В. П. Форми забезпечення відповідальності органів місцевого

самоврядування / В. П. Чурсін // Науковий вісник Академії муніципального управління. – Серія “Управління”. – 2011. – № 2. – С. 384–391.

*Рецензент: доктор наук по государственному управлению, профессор Куц Ю.А.*

УДК 354: 332.3

**В.П. Яцук,**

к.гос.упр.

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕХАНИЗМОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-  
ИМУЩЕСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА УКРАИНЫ**

*Анотація. Розглянуто та рекомендовано методологічні положення щодо оцінки ефективності механізмів державного управління земельно-майновим комплексом. Проаналізовано ефективність діючих механізмів державного управління земельно-майновим комплексом України. Сформульовано концептуальні положення формування ефективних механізмів державного управління земельно-майновим комплексом. Визначено напрями удосконалення інструментарію інституційно-організаційного та економіко-правового механізмів державного управління земельно-майновим комплексом в умовах євроінтеграції*

*Ключові слова: земельні ділянки, земельні поліпшення, нерухомість, земельно-майновий комплекс, ефективність механізмів державного управління земельно-майновим комплексом.*

*Аннотация. Рассмотрены и рекомендованы методологические положения по оценке эффективности механизмов государственного управления земельно-имущественным комплексом. Проанализирована эффективность действующих механизмов государственного управления земельно-имущественным комплексом Украины. Сформулированы концептуальные положения формирования эффективных*