

**СЛОБОДЯНИК Т. М.,**  
начальник юридичного відділу  
(Кременчуцький національний  
університет імені  
Михайла Остроградського)

УДК 342.25

### **РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Формування територіальної громади як інстанції в системі відповідальності передбачає посилення відповідальності самого місцевого співтовариства.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, депутати місцевих рад, сільський, селищний, міський голова.

Формирование территориальной общины как инстанции в системе ответственности предусматривает усиление ответственности самого местного сообщества.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, депутаты местных советов, сельский, поселковый, городской голова.

Formation of the territorial community as an instance in the system of responsibility means the increased responsibility of the local community itself.

**Key words:** local self-government bodies, deputies of local councils, village council, settlement council, mayor.

**Вступ.** Партисипативна демократія як основа зв'язків органів влади з громадськістю в системі місцевого самоврядування є невід'ємною складовою представницької демократії. У зв'язку із цим актуалізуються питання адекватного впливу територіальних громад на органи місцевого самоврядування, посадових осіб і депутатів місцевих рад, у тому числі з метою оцінки ефективності вирішення зазначеними суб'єктам публічної влади питань місцевого значення, здійснення ними як функцій муніципального управління, так і дотримання передбачених законодавством правил поведінки, обмежень і заборон, норм суспільної моралі тощо [1].

Демократична модель публічного управління передбачає активну участь членів територіальної громади та їх об'єднань у процесах підготовки, ухвалення й реалізації управлінських рішень. Це вимагає наявності відповідних механізмів і процедур, які дають змогу громадянам, з одного боку, справляти вплив на зазначені процеси, а з іншого – контролювати дії органів місцевого самоврядування [2].

**Постановка завдання.** Формування територіальної громади як інстанції в системі відповідальності передбачає посилення відповідальності самого місцевого співтовариства, що базується на комплексному розв'язанні питань місцевого значення та широкому залученні населення до процесів ухвалення управлінських рішень такими шляхами:

– стимулювання місцевих громадських ініціатив, спрямованих на соціально-економічний розвиток відповідної адміністративно-територіальної одиниці та сприяння органам місцевого самоврядування в реалізації таких проектів;

– розвитку механізмів регулювання суспільних відносин на основі посилення самоідентифікації населення з територією відповідного села, селища, міста, формування почуття «малої Батьківщини»;



– удосконалення системи громадського муніципального моніторингу соціально-економічних показників, перебігу соціально-економічних реформ, етапів реалізації інвестиційних проектів, формування системи збору й поширення кращих практик проведення реформ на регіональному та місцевому рівнях;

– налагодження партнерських відносин між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою [3].

**Результати дослідження.** Дієвий двосторонній зв'язок органів місцевого самоврядування з громадськістю можливий лише за наявності прозорості й відкритості органів влади, їх готовності до співпраці з громадськістю, готовності самої територіальної громади до активної участі в процесі управління, тобто до запровадження засад партисипативної демократії. Для цього необхідно на законодавчому рівні закріпити дієві процедури, які забезпечували би прозорість діяльності влади взагалі та на місцевому рівні зокрема. Пленарні засідання рад мають бути доступними для широких верств населення. Публічність процесу прийняття рішень зменшить прояви корупції й лоґролінгу (взаємної підтримки депутатів депутатами) [4].

Вирішення питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності територіальних громад залежить насамперед від того, наскільки ефективно організовано роботу органів місцевого самоврядування, наскільки ініціативними й наполегливими є вони у своїй діяльності. Тому в разі незадовільного вирішення питань місцевого життя претензії населення повинні звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також до себе, оскільки населення самостійно формує органи місцевого самоврядування.

Дієвість місцевого самоврядування суттєво залежить від здатності членів територіальної громади контролювати місцеву владу та змінювати її, якщо вона виявляється неспроможною реалізовувати покладені на неї законом повноваження й ефективно вирішувати питання місцевого значення. Іншими словами, члени територіальної громади мають контролювати органи влади та змінювати їх або коригувати їх діяльність залежно від того, наскільки ефективно вони функціонують [5].

Функціонування територіальної громади як інстанції має базуватися на принципах законності, об'єктивності, неупередженості, незалежності, гласності та громадянської відповідальності членів місцевої спільноти. Реалізація зазначених принципів припускає використання населенням різних форм впливу на діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, до яких відносяться такі: місцевий референдум, місцеві вибори, доручення виборців, звітування обраних осіб перед виборцями, інститут відкликання депутатів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, загальні збори громадян за місцем проживання, правотворча ініціатива, звернення громадян до органів місцевого самоврядування, обговорення населенням питань місцевого значення й проектів рішень органів місцевого самоврядування, участь мешканців у роботі органів самоорганізації населення тощо [6; 7; 8].

Розвиток інституту відповідальності органів місцевого самоврядування передбачає також удосконалення контролю над зазначеними суб'єктами, у тому числі з боку населення. Одним із можливих механізмів реалізації громадського контролю над органами місцевого самоврядування та формою забезпечення відповідальності суб'єктів публічної влади повинен стати інститут громадського інспектора, діяльність якого можна унормувати як безпосередньо в статуті територіальної громади, так і шляхом внесення змін до чинного законодавства.

Громадський інспектор має бути представником інтересів територіальної громади села, селища, міста, обиратися від громадських організацій, трудових колективів (чи їх профспілкових організацій) або самовисуванням на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування одночасно з виборами сільських, селищних, міських рад на строк повноважень останніх [9].



Оскільки діяльність одного громадського інспектора може ефективно реалізуватися лише на рівні невеликого населеного пункту, то для населених пунктів із чисельністю населення 500 осіб та більше доцільним є обрання такої кількості інспекторів, яка буде дорівнювати кількості депутатів, обраних до відповідної місцевої ради в мажоритарних виборчих округах. Отже, кількість громадських інспекторів насамперед має визначатися з урахуванням величини територіальної громади [10].

Із числа обраних під час чергових виборів громадських інспекторів мають бути сформовані відповідні громадські ради. Голова й секретар такої ради мають обиратися із числа новообраних громадських інспекторів. Рішення таких рад, наділених відповідними контрольно-наглядовими й консультативно-дорадчими функціями, мають носити рекомендаційний характер, а їх невиконання повинне тягнути за собою насамперед морально-етичну відповідальність та застосування засобів громадського впливу [11].

Доцільним є впровадження зазначеної форми одночасно з таким інститутом, як уповноважений із прав територіальної громади, якого слід обирати шляхом самовисування від територіальної громади, а не через рішення органів місцевого самоврядування, як це пропонується деякими дослідниками [6; 12].

Передбачається, що громадські інспектори можуть здійснювати свої функції як на громадських засадах, так і за рахунок коштів місцевого бюджету. Водночас задля зменшення ймовірного тиску з боку органів місцевого самоврядування вважаємо за доцільне не залучати громадського інспектора до роботи в зазначених органах, щоб запобігти впливу останніх на нього. Проте можливий також інший варіант, коли на громадських інспекторів міг би покладатися обов'язок щодо ініціювання створення й координації діяльності органів самоорганізації населення. Тоді громадський інспектор міг би ввійти до одного з тих, що будуть створені в його виборчому окрузі, або навіть очолити відповідний орган. У такому разі видається доцільним змінити процедуру утворення органу самоорганізації населення.

А тому вже найближчим часом громади отримають суттєвий імпульс із боку влади, який приведе механізм створення органів самоорганізації в дію. Громадські інспектори, їх рада та координовані (утворені за їх участю) органи самоорганізації населення зможуть стати своєрідною сполучною ланкою між жителями окремих територій сіл, селищ, міст та місцевими радами і їх виконавчими органами.

А отже, громадські інспектори та їх рада як організаційно-правова форма забезпечення відповідальності активізують громаду й залучають її до процесу створення органів самоорганізації населення, що зможе певним чином компенсувати відсутність районних у містах рад, створить певний механізм стримувань і противаг, сутність якого полягала б у тому, що уповноважений із прав територіальної громади, наділений контрольно-наглядовими функціями, забезпечував би контроль над усіма органами місцевого самоврядування, а громадські інспектори та їх рада контролювали б сільського, селищного й міського голову, відповідну раду та її виконавчий орган.

Водночас місцева рада контролювала б органи самоорганізації населення в передбачених законодавством випадках [13].

У цьому аспекті як громадські інспектори та ради, з них утворені, так і уповноважений із прав громади мають бути представлені як інстанція, на яку буде покладено функцію ініціації механізмів, передбачених ст. ст. 74–80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ініціювання процедури дострокового припинення повноважень ради (ст. 78) або дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови (ст. 79)) та ст. ст. 37–49 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (розділ V «Відкликання депутата місцевої ради»). Адже наразі вказані форми забезпечення відповідальності є абсолютно недовірними саме через відсутність конкретно визначеного суб'єкта, на якого покладено обов'язок розпочати процедуру притягнення до відповідальності. І насамперед це стосується тих ситуацій, коли має місце втрата до-



віри територіальної громади до сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад та утворених ними органів.

У таких випадках першочерговим завданням має бути колегіальне рішення громадської ради про початок процедури притягнення до відповідальності органу чи посадової особи місцевого самоврядування та направлення відповідного подання до органів прокуратури або суду [14].

Громадські інспектори можуть працювати як на постійній основі, так і поєднувати свою роботу з іншою діяльністю. Водночас вони, на відміну від державних контролюючих органів, не наділені юридичними примусовими повноваженнями, не мають права самостійно притягати органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб до юридичної відповідальності, адже їх рішення повинні носити здебільшого рекомендаційний характер і спрямовуватися на привернення уваги широкої громадськості до протиправних дій владних суб'єктів. З метою залучення населення до громадського контролю над органами місцевого самоврядування доцільним є залучення добровільних помічників громадського інспектора або членів тих органів самоорганізації населення, до яких можуть входити такі інспектори.

Загалом через раду громадських інспекторів та уповноваженого з прав територіальної громади як органи самоорганізації населення, так і інші громадські структури зможуть вирішувати більшість питань, зокрема пов'язаних із захистом законних прав та інтересів жителів [15].

Діяльність громадської ради повинна передбачати уважне ставлення до запитів громадян та їх повсякденних потреб, урахування реальних обставин, прояв ініціативи, наполегливості й оперативності. З огляду на це засідання громадської ради слід проводити регулярно, не рідше одного разу на місяць. На засіданнях мають розглядатися плани роботи, здійснюватися обмін думками, намічатися перспективні заходи, що є необхідною умовою ефективної роботи. Також слід передбачити обов'язкову присутність громадських інспекторів на сесії місцевої ради (як на пленарному засіданні, так і на засіданнях постійних комісій). Голові й секретарю ради громадських інспекторів варто надати право бути присутніми на засіданнях виконавчих комітетів. Подібними правами варто наділити також уповноваженого з прав територіальної громади. Для забезпечення своєї діяльності громадський інспектор повинен самостійно або в складі ради розробляти й реалізовувати план заходів громадського контролю, узагальнювати матеріали про функціонування органів місцевого самоврядування, реалізацію й захист ними прав та інтересів територіальної громади. Загалом необхідно надати інспекторам повноваження вчиняти будь-які дії, які не суперечать чинному законодавству, спрямовані на проведення громадського моніторингу органів місцевого самоврядування. За результатами перевірок із соціально значущих і таких, що можуть викликати суспільний резонанс, питань громадський інспектор має скласти звіт та оприлюднити його в комунальних засобах масової інформації, а також не рідше одного разу на рік відвідувати про свою діяльність на загальних зборах громадян за місцем проживання [16].

Варто відзначити, що потреба високого професійного рівня громадського моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування ставить під сумнів можливість виключно волонтерського характеру його реалізації, а також порушує проблему серйозного навчання тих активістів територіальної громади, які хочуть брати участь у контролі над суб'єктами публічної влади. Тому для забезпечення повноцінного й ефективного громадського моніторингу необхідне обов'язкове поєднання громадянської та експертної позиції в межах однієї команди або структури (наприклад, громадської ради) та інформаційного, методичного й організаційного забезпечення діяльності громадських інспекторів. А тому з метою забезпечення належної діяльності наведеного інституту громадянського суспільства доцільно законодавчо передбачити обов'язковість фінансування діяльності як громадських інспекторів, так і утворених ними органів за рахунок



коштів місцевого бюджету з одночасним запровадженням відповідальності громадських інспекторів та їх рад за реалізацію наданих їм повноважень. Фінансування має торкатися переважно матеріально-технічного забезпечення діяльності громадських інспекторів та їх рад, зокрема, інспектор міг би отримувати грошову винагороду.

**Висновки.** Отже, відповідальність органів місцевого самоврядування повинна забезпечуватися через становлення територіальної громади як дієвої інстанції внаслідок ініціативності й активності населення, вимогливості й сукупності запитів до суб'єктів публічної влади з боку жителів. Необхідність такого реформування передбачає перетворення психології індивідуалізму й утриманства членів територіальної громади на ідеологію соціальної відповідальності, партнерства громадян та органів місцевого самоврядування.

Одним із важливих механізмів реалізації громадського контролю над органами місцевого самоврядування та формою забезпечення відповідальності суб'єктів публічної влади є інститут громадського інспектора і його помічників та уповноваженого з прав територіальної громади, які в межах контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюють моніторинг ступеня вирішення питань місцевого значення, ефективності ухвалених управлінських рішень, якості надаваних послуг, задоволення потреб та інтересів територіальної громади [17].

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі вбачаємо в продовженні дослідження існуючих форм забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування задля вдосконалення процедур їх реалізації.

#### Список використаних джерел:

1. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі / В.К. Колпаков // Право України. – 2012. – № 4. – С. 17–21.
2. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации : [учеб. для студ. по спец. «Юриспруденция»] / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М. : Проспект, 2002. – 559 с.
3. Кравченко В.В. Конституційне право України : [навч. посібник] / В.В. Кравченко. – К. : Атіка, 2010. – 512 с.
4. Основи конституційного права України : [підручник] / за ред. В.В. Копейчикова. – Вид. 2-е, доп. – К., 2010.
5. Конституційне право зарубіжних країн : [навч. посібник] / [М.С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.] ; за заг. ред. В.О. Ріяки. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 544 с.
6. Конституція України. – К. : Преса України, 1996. – 80 с.
7. Батанов О.В. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) / О.В. Батанов // Інтернет видання «Юриспруденція он-лайн». – 2004. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=497>.
8. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 2009.
9. Домбровська О.В. Конституційне право на життя людини і громадянина та забезпечення його реалізації органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.В. Домбровська ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 19 с.
10. Конституційне право України : [навч.-метод. матеріали для студ. спец. «Правознавство»] / П.Б. Стецюк, З.С. Гладун, Л.Т. Комзол, М.Г. Федчишин. – Тернопіль : Економічна думка, 2010. – 68 с.
11. Конституційне право України: інтерактивний курс : [навч.-метод. посібник] / В.І. Шмеріга, Н.М. Крестовська. – Х. : Одиссей, 2004. – 238 с.
12. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / [В.О. Антонечко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.] ; за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.



13. Алексєєв В.М. Громадівські ради: законодавчий аспект / В.М. Алексєєв // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць / редкол. : С.М. Серьогін (гол. ред.) та ін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – С. 43–50.
14. Костюченко О.А. Конституційне право України : [навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни] / О.А. Костюченко. – К. : Київський нац. екон. ун-т., 2001. – 115 с.
15. Малишко В.М. Конституційне право людини на свободу світогляду і віросповідання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.М. Малишко ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 18 с.
16. Лиска О.Г. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування / О.Г. Лиска // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2008. – № 1. – С. 137–144.
17. Місцеве самоврядування в Україні: загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання : зб. типових місцевих нормат. актів / А.С. Ткачук, В.І. Кампо, В.В. Прошко та ін. – К. : ІГС, 2001. – 44 с.

**ТЕРОВАНЕСОВ А. М.,**  
аспірант кафедри конституційного  
і міжнародного права  
(Донецький національний університет)

УДК 368.9.06

#### НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПРАВОВІДНОСИН МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ

У статті досліджуються наукові методи розвитку медичного страхування. Передбачено, що вивчення методології впливає на формування теоретичного базису системи медичного страхування. Закріплюється тлумачення терміна «методологія медичного страхування». Встановлено неможливість висвітлення всієї сукупності наукових прийомів вивчення медичного страхування.

**Ключові слова:** медичне страхування, методологічні засади, теоретичний базис, правовідносини, наукові методи.

В статье исследуются научные методы развития медицинского страхования. Установлено, что методологические основы влияют на формирование теоретического базиса системы медицинского страхования. Доказывается невозможность освещения всей совокупности научных приемов. Предложено толкование термина «методология медицинского страхования».

**Ключевые слова:** медицинское страхование, методологические основы, теоретический базис, правоотношения, научные методы.

The article is devoted to investigation of methods for studying the development of medical insurance. In the article is explored the impact of methodology on the theoretical basis of health insurance. The interpretation of the term “methodology of medical insurance” is proposed. In the article is suggested way to further research of the legal relationship of medical insurance.

**Key words:** medical insurance, methodological principles, theoretical basis, legal relations, scientific methods.

