

## СИСТЕМА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

*Лиска О.Г. (м. Харків)*

*В статті розглянута проблема забезпечення відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування. Здійснено системне дослідження феномену відповідальності. Запропоновано розуміння системи відповідальності у місцевому самоврядуванні як сукупності взаємопов'язаних елементів – суб'єкта відповідальності, об'єкта, інстанції та норм.*

**Ключові слова:** *місьцеве самоврядування, відповідальність, система, суб'єкт, об'єкт, інстанція, норма, територіальна громада*

### **Постановка проблеми в загальному вигляді**

Розбудова України як демократичної держави передбачає створення дієвої системи місцевого самоврядування, через яку якнайповніше може бути реалізовано принцип народовладдя. При цьому характерною тенденцією сучасних демократичних процесів є децентралізація влади та перенесення відповідальності за вирішення важливих соціальних, економічних, культурних та екологічних питань на рівень сіл, селищ, міст. Саме відповідальність дає змогу суб'єктам місцевого самоврядування усвідомлювати значення своїх дій, заохочує творчу активність, стимулює пошук нового, прогресивного, породжує ініціативу.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Проблеми забезпечення відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах розглянуто в працях вітчизняних та закордонних науковців, таких як О. Батанов, Ю. Дмитрієв, В. Кашо, М. Краснов, С. Мялковський, М. Солодка, М. Черногор та ін.

### **Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми**

Незважаючи на значний внесок вказаних вчених, проблема формування дієвої системи відповідальності у місцевому самоврядуванні залишається недостатньо розробленою та потребує подальшого дослідження.

**Метою статті** є дослідження системи відповідальності в місцевому самоврядуванні, з'ясування її основних елементів та зв'язків між ними.

### **Обговорення проблеми**

Складність побудови системи відповідальності в місцевому самоврядуванні зумовлюється, насамперед, природою місцевої демократії, багатофакторним феноменом відповідальності, необхідністю диференційованого підходу до відповідальності залежно від статусу та ролі її елементів. Різноманіття видів відповідальності, особливостей її функціонування та забезпечення, багатоманітні теоретичні підходи до аналізу її структури підтверджують складність і багатоаспектність цього поняття. Проблема відповідальності тривалий час є предметом наукового інтересу фахівців різних галузей: соціології, політології, філософії, психології, правничих наук, управління. Англійський філософ Р. Маккіон

зазначав, що термін “відповідальність” (responsibility) з’являється в англійській та французькою мовах у 1787 р. Будучи спершу пов’язаним з функціонуванням політичних інститутів епохи англійської і французької революції, він надалі набуває значно більшого поширення. Крім того, значно розширюється сфера його дії [17, с. 22]. У своїй праці “Фрагмент про правління” (A Fragment on Government) І. Бентам поняття “відповідальність правителів” визначав як право керованого вимагати від влади публічний звіт за будь-яку її дію [13, с. 217].

Слід звернути на увагу, що в англійській науковій літературі поняття “відповідальність” (responsibility) володіє досить широким змістом та може трактуватися як підзвітність (accountability), осудність (imputability), караність (punishability), зобов’язаність (liability), здатність надавати відповідь (answerability), розумність (reasonability) та ін. [5, с. 12]. З іншого боку, зазначене поняття в багатьох мовах за своїм змістом співпадає та пов’язано з виконанням обов’язку, боргу, з необхідністю відзвітувати за свої дії, спокутувати провину та ін. [6]. Загалом відповідальність розглядається як сукупність вимог одних суб’єктів до інших, усвідомлення людиною свого обов’язку перед суспільством, іншими людьми та перед собою [9]. Відповідальність як явище соціальне означає відповідність поведінки особи соціально-нормативним вимогам [14; 15]. Вона полягає у застосуванні санкцій до суб’єктів, що є порушниками певних норм, домовленостей, зобов’язань [2; 4]. На думку М. Бубера, “справжня відповідальність є лише там, де є дійсна можливість відповіді [3, с. 106]”. Подібною точки зору дотримується американський філософ А. Баам [12, с. 151]. Під відповідальністю розуміють різні форми контролю суб’єкта за своєю діяльністю відповідно до існуючих норм і правил, міру регуляції і саморегуляції [5, с. 76]. Відповідальність також можна розглядати як нерозривний зв’язок між діяльністю суб’єкта та її наслідками, а також як зв’язок свободи дії суб’єкта і необхідності, вираженої в нормах, вимогах, очікуваннях, запитах суспільства. Системне дослідження феномену відповідальності у місцевому самоврядуванні дає підстави стверджувати, що зазначене поняття характеризується низкою аспектів. По-перше, відповідальність виступає як атрибут, властивість, ознака учасника управлінських відносин та проявляється у його здатності, можливості та обов’язку “відповідати”, звітувати про свої діяння (дії чи бездіяльність) як вчинені (негативний аспект), так і ймовірні (позитивний аспект). По-друге, відповідальність відображає комплекс взаємозв’язків та відносин, що виникають у системі управління між її елементами та спрямовані на запобігання порушень, їх усунення, врегулювання та відновлення належного функціонування системи. По-третє, відповідальність розглядається як процес, сукупність послідовних дій по відношенню до того елемента системи управління, внаслідок неефективної діяльності якого, невиконання чи неналежного виконання ним своїх обов’язків, невідповідності його діянь встановленим нормам порушилося належне (нормальне) функціонування всієї системи чи окремих її компонентів. Для вивчення відповідальності

суб'єктів місцевого самоврядування необхідно дослідити її систему, яка складається з взаємопов'язаних елементів – власне суб'єкта відповідальності, об'єкта, інстанції та норм (рис. 1).

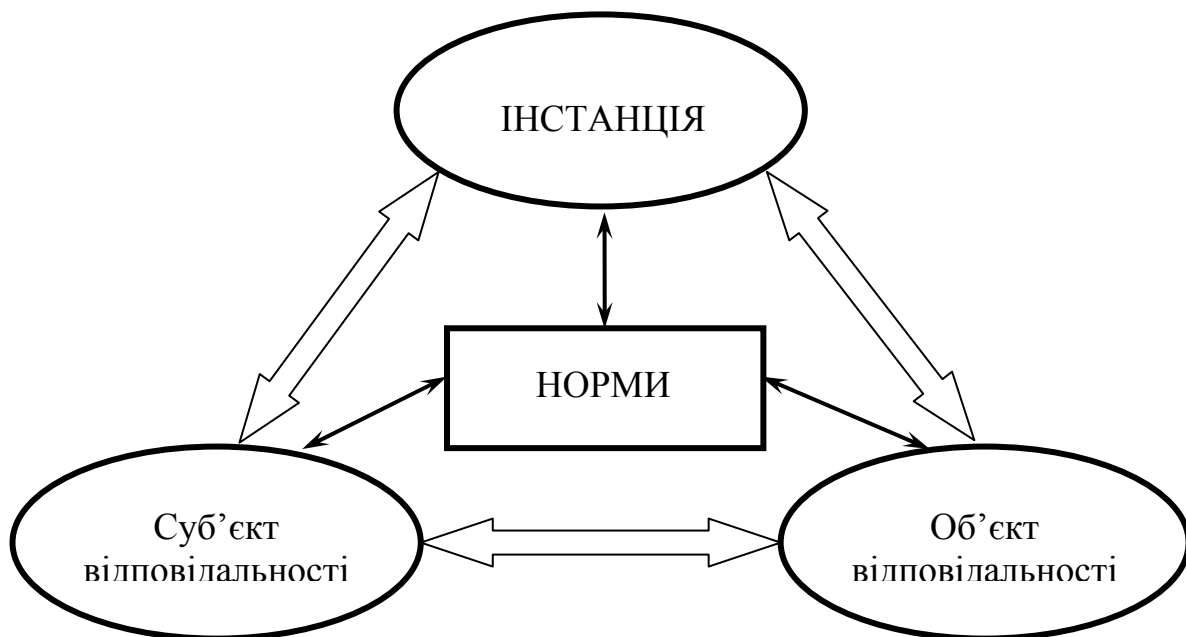


Рис. 1. Система відповідальності

Таке розуміння системи відповідальності, незважаючи на певну схематичність та спрощення, водночас дає досить повне уявлення про основні елементи системи і взаємозв'язки між ними, що дозволяє її застосовувати до будь-якого суб'єкта місцевого самоврядування. Подальше ж уточнення та деталізація складових системи та відносин між ними можлива і доцільна при дослідженні конкретних суб'єктів. Суб'єктами відповідальності у системі місцевого самоврядування можуть бути окрема посадова особа, колектив органу чи орган самоврядування загалом, територіальна громада, тобто ті актори, які здатні вирішувати питання місцевого значення. В цьому контексті необхідно відзначити низку можливих варіантів співвідношення суб'єкта відповідальності з власне відповідальністю та пов'язані з цим ролі суб'єкта. Це ролі, обумовлені та конкретизовані у тому, чи суб'єкт, по-перше, бере на себе відповідальність (чи вона покладається на нього); по-друге, чи несе він відповідальність; по-третє, чи діє суб'єкт відповідальним чином; та, по-четверте, чи притягається він до відповідальності [16, с. 78–101]. При цьому в реальній практиці місцевого самоврядування цілком можливим є спотворення чи взагалі “втрата” суб'єктом окремих ролей, або ж їх покладання на різних суб'єктів. Так, наприклад, суб'єкт може брати на себе відповідальність, але не нести її, не діяти відповідальним чином, або у випадку відхилення від норм не притягатися до відповідальності. Чи навпаки, до відповідальності можливе притягнення суб'єкта, на якого відповідальність фактично не покладалася. Необхідність належного функціонування системи відповідальності

передбачає наявність у статусі суб'єкта всіх зазначених ролей, що створює передумови для забезпечення дійсної відповідальності у місцевому самоврядуванні. Таким чином, суб'єкт може бути відповідальний лише в тій мірі, в якій він є вільним в своїх діях. Крім того, суб'єкт несе відповідальність лише за те, що знаходиться в межах його прямого чи непрямого впливу. Відповідальність як регулятор взаємовідносин між суб'єктами місцевого самоврядування включає в себе позитивний та негативний аспекти, підтримуючи та обмежуючи, заохочуючи та забороняючи цілеспрямовану діяльність різноманітних акторів у системі самоврядування. Об'єкт відповідальності – це те, за що саме покладається (чи приймається суб'єктом самостійно) відповідальність. Об'єктом відповідальності у місцевому самоврядуванні загалом можуть виступати питання місцевого значення, якість надання управлінських послуг, ступінь реалізації посадових обов'язків, виконання інструкцій, рівень задоволення потреб членів територіальної громади, представлення інтересів місцевих жителів тощо. Інстанція регулює діяльність суб'єктів шляхом їх оцінювання, контролю, заохочення чи застосування певних санкцій. В контексті запропонованої системи можна виокремити відповідальність суб'єкта відносно об'єкта (відповідальність “за”) та відповідальність відносно інстанції (відповідальність “перед”). Суттєве значення в системі відповідальності мають норми, під якими розуміються певні правила поведінки, еталони, стандарти, взірці тощо, своєрідні “точки відліку”, які використовуються для порівняння з іншими (фактичними чи ймовірними) варіантами стану суб'єкта, його дій, параметрів функціонування. Вони можуть виникати різними способами і на різній основі. Деякі норми, будучи безпосередньо включені в діяльність, не виокремлюються з поведінки і є її елементом. Усталені в практиці зразки такої поведінки, набуваючи суспільного усвідомлення, оцінки, можуть трансформуватися у формальні правила, закріплюватись у правових актах, а можуть існувати у вигляді звичок і стереотипів, утворюватись на основі домінуючих у суспільній свідомості ідей щодо підстав та принципів соціальної організації. Деякі з норм – загальнообов'язкові, формально-визначені правила поведінки, які встановлені або санкціоновані державою, охороняються нею, забезпечуються її силою, інші – сформувалися в результаті їхнього багаторазового повторення, існують в силу традицій, звичаїв; їх дія забезпечується внутрішнім переконанням суб'єкта, громадською думкою, заходами громадського впливу. Сукупність різноманітних норм, представлених існуючою нормативно-правовою базою, системою морально-етичних вимог, різними політичними, соціальними, культурними, технічними, технологічними тощо нормативами, визначає належну спрямованість суб'єкта, його адекватну очікуванням суспільства чи його певної частини позицію. Вчинки суб'єкта, які відповідають цим нормам та правилам, кваліфікуються як “нормальні” та правильні (позитивний аспект відповідальності). Внаслідок же вчинення суб'єктом дій, які не відповідають прийнятим нормам, він має зазнати певних санкцій, осуду і покарання

(негативний аспект відповідальності) [5, с. 14]. У цьому сенсі відповідальність виступає як кара за порушення суспільних вимог і норм.

Норми характеризуються відносною сталістю. Їх застосування передбачає, що суб'єкт місцевого самоврядування ознайомлений з ними і зобов'язаний діяти відповідно до цих норм. Тобто суб'єкт має виконувати ці нормативи і вимоги як належне, оскільки вони визначають легальність і легітимність його дій. Водночас, норми і правила, що отримали своє оформлення і закріплення (як у законодавстві, так і масовій свідомості), можуть не відповідати нагальним потребам територіальної громади та суспільства загалом, оскільки останні постійно змінюються. Особливо яскравий прояв це має при застосуванні норм права, коли виявляються протиріччя між застарілими та неефективними юридичними вимогами і дієвою громадською позицією суб'єкта, який взяв на себе підвищену відповідальність [10, с. 152–154]. Тобто зміна існуючих та виникнення нових форм взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування передбачають розширення їх можливостей вирішувати питання місцевого значення, задовольняти потреби територіальної громади, захищати її інтереси. При цьому відповідність нормам, що виступала обов'язковим орієнтиром цілеспрямованого вибору, може розходитися з адекватністю регулювання необхідних залежностей, і суб'єкт у таких випадках змушений порушувати норми заради досягнення своєї мети.

Норми, зокрема правові, виступають не тільки як певний ціннісний орієнтир діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, але і як певний обмежувач свободи їх дій. Так, наприклад, відповідно до ст. 19 Конституції України органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [7]. Таким чином, у цьому контексті відповідальність зазначених суб'єктів – це вимушена діяльність, пов'язана з владою “зовнішніх” умов і обставин, які визначені та охороняються державою. Один з шляхів подолання такої ситуації – це зміна ставлення до відповідальності у сфері місцевого самоврядування, перетворення її з обов'язку в підставу ініціативності та активності членів територіальної громади та сформованих нею органів, у значущий аспект світогляду жителів певного населеного пункту. Відтак, відповідальність починає виражати саме розв'язання питань місцевого значення, освоєння та перетворення навколишнього середовища, а не просту адаптацію до нього. Це обумовлено тим, що відповідальність нерозривно пов'язана зі свободою. Без свободи немає відповідальності – якщо суб'єкт не є вільним, якщо він детермінований у своїх вчинках, зумовлений впливом тих чи інших чинників, то він не відповідає за свої дії. І навпаки, якщо суб'єкт діє вільно, якщо існує свобода волі, вибору і засобів їх здійснення, то він і відповідає за наслідки своїх дій. При цьому свобода – це не вільність. Вільність, ґрунтуючись на корисливості і психофізіологічних потребах, протилежна свободі, що базується на відповідальності, покликаний зберегти і утвердити загальнолюдські цінності. У відповідальності один з найважливіших

критеріїв – це міра реалізації суб'єктом своєї свободи. Вихід за межі міри – це свавілля, безвідповідальність [11, с. 22]. Таким чином, категорія відповідальності охоплює проблему співвідношення здатності, можливості і обов'язку територіальної громади та органів місцевого самоврядування виступати як суб'єкти, ініціатори, автори своїх дій, свідомо й цілеспрямовано виконувати певні вимоги і вирішувати завдання, що стоять перед ними, здійснювати той чи інший вибір альтернативи при ухваленні управлінських рішень. Суттєвого значення набувають зв'язки, які складаються між усіма компонентами системи відповідальності – суб'єктом, об'єктом, інстанцією та нормами. Зокрема, суб'єкт відповідальності з метою цілеспрямованого впливу на об'єкт повинен, насамперед, мати таку можливість, підкріплену людськими, матеріальними, фінансовими, інформаційними тощо ресурсами та забезпечену наявністю каналів прямого зв'язку з об'єктом управління. Водночас завдяки зворотним зв'язкам між об'єктом та суб'єктом вся система місцевого самоврядування стає стійкою, у меншій мірі залежною від випадковостей, зберігає свою спрямованість, краще пристосовується до зовнішнього оточення, набуває можливостей для розвитку. Відсутність зв'язків між суб'єктом та об'єктом виключає можливість існування не лише системи відповідальності, а й системи управління загалом. Зв'язки між суб'єктом та інстанцією необхідні для контролю останньої за діями (бездіяльністю) суб'єктів управління, оцінки управлінських рішень, їх порівняння з певними (формальними чи неформальними) нормами, стандартами та впливу на суб'єкт у разі відхилення порівнюваних показників його функціонування від існуючих норм. Визначення реального, справжнього, а не лише зафіксованого у звітах суб'єкта управління стану речей на підвідомчій території, фактичної якості надаваних ним послуг, досягнутого рівня благоустрою тощо забезпечується наявністю зв'язків між інстанцією та об'єктом відповідальності. Внутрішня логіка відповідальності, її процес, сукупність послідовних дій, які обумовлюють відповідальність суб'єкта, розкривається через: 1) свободу вибору варіантів поведінки самим суб'єктом, який має свободу волі; 2) певні дії чи бездіяльність суб'єкта; 3) причинний зв'язок між поведінкою та її наслідками; 4) вплив інстанції відповідальності; 5) контроль і оцінку поведінки; 6) настання несприятливих наслідків для суб'єкта. Це дає можливість охарактеризувати відповідальність як зв'язок між двома суб'єктами, за якого одна сторона (суб'єкт відповідальності), маючи свободу волі і вибору, зобов'язується в силу свого статусу будувати поведінку згідно з очікуваною моделлю, а інша сторона (інстанція відповідальності) контролює, оцінює таку поведінку та її результати, а в випадку негативної оцінки і наявності вини має право певним чином реагувати [1, с. 651; 8, с. 26]. Отже, місцеве самоврядування нерозривно пов'язане з відповідальністю як територіальної громади – первинного суб'єкта, так і сформованих нею органів. Відповідальна та активна соціальна позиція суб'єкта місцевого самоврядування виражається в його мотивах, ціннісних орієнтаціях, очікуваннях, моральних установках, відносинах, вчинках і

результатах діяльності. При цьому норми, які регламентують відносини відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, встановлюють обов'язкові вимоги, якими в своїй поведінці повинні керуватися члени територіальної громади та сформовані ними органи. Відповідальність відображає покладання на суб'єкта місцевого самоврядування обов'язку досягнення певного результату та усвідомлення ним свого обов'язку перед окремою людиною, всією територіальною громадою та державою.

### **Висновки**

Таким чином, іманентною складовою інституту місцевого самоврядування є відповідальність, яка виступає важливим засобом гарантування прав і свобод територіальної громади та створених нею органів. Система відповідальності являє собою сукупність взаємопов'язаних елементів (суб'єкт відповідальності, об'єкт, інстанція, норми). Успішне вирішення питань місцевого значення може здійснюватися лише в умовах свободи вибору суб'єктами самоврядування оптимальних варіантів рішень. У свою чергу, така свобода неможлива без відповідального ставлення всіх учасників управлінського процесу до самоврядування загалом та їх конкретної відповідальності за наслідки своїх дій зокрема. При цьому здійснення самоврядування по суті передбачає прояв ініціативи, творчості, активності з боку кожного учасника процесу управління.

### **Перспективи подальших наукових досліджень**

Подальші дослідження доцільно зосередити на побудові в Україні дієвої системи відповідальності з чітко визначеними функціями кожного з її елементів.

### **Література:**

1. 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.
2. Батанов О. В. Санкції в муніципальному праві України: проблеми теорії та практики / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2002. – №4. – С. 34–42.
3. Бубер М. Два образа веры : пер. с нем. / Бубер Мартин ; под ред. П. С. Гуревича, С. Я. Левит, С. В. Лёзова. – М. : Республика, 1995. – 464 с. – (Мыслители XX века).
4. Варул П. А. Методологические проблемы исследования гражданско-правовой ответственности / П. А. Варул. – Таллин : Ээсти раамат, 1986. – 152 с.
5. Введение в философию ответственности / [А. И. Ореховский, Я. Н. Кушнарченко, А. Р. Ягудин и др.] ; под общ. ред. А. И. Ореховского. – Новосибирск : СибГУТИ, 2005. – 186 с.
6. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности / Н. В. Витрук. – М. : Норма, 2009. – 259 с.
7. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : із змін. станом на 10 лип. 2007 р. – офіц. вид. – К. : Система відповідальності у місцевому самоврядуванні

Ін Юре, 2007. – 134 с.

8. Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства: методологические подходы / М. А. Краснов ; [отв. ред. Лукашева Е. А.]. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1995. – 56 с.

9. Ореховский А. И. Основания ответственности: методологический и праксиологический аспекты : учеб. пособ. / А. И. Ореховский. – Новосибирск : СибГУТИ, 2003. – 64 с.

10. Ореховский А. И. Ответственность и ее социальная природа (Методологический аспект) / А. И. Ореховский. – Томск : Изд-во Томского университета, 1978. – 231 с.

11. Ореховский А. И. Свобода, ответственность, регуляция : пособие к спецкурсу / А. И. Ореховский. – Новосибирск : СибГАТИ, 2004. – 86 с.

12. Bahm A. Why be moral? / Bahm A. – Albuquerque : World books, 1992. – 435 p.

13. Bentham J. A Fragment on Government / Jeremy Bentham ; ed. F. C. Montague. – Oxford : The Clarendon Press, 1891. – XIV, 262 p.

14. Bovens M. The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations / Mark Bovens. – Cambridge : Cambridge University Press, 1998. – 252 p.

15. Feinberg J. Collective Responsibility / Joel Feinberg // Journal of Philosophy. – 1968. – Vol. 65. – P. 674–688.

16. Ingarden R. W. Książeczka o człowieku / Roman Witold Ingarden. – Kraków : Literackie, 1972. – 176 s.

17. Mckeon R. The Development and Significance of the Concept of Responsibility / Mckeon R. // Revue Internationale de Philosophie. – 1957. – № 39. – P. 3–32.

*Лиска А.Г. Система ответственности в местном самоуправлении.*

*В статье рассмотрена проблема обеспечения ответственности субъектов местного самоуправления. Предложено понимание системы ответственности в местном самоуправлении как совокупности взаимосвязанных элементов – субъекта ответственности, объекта, инстанции и норм.*

**Ключевые слова:**

*местное самоуправление, ответственность, система, субъект, объект, инстанция, норма, территориальная громада*

*Liska O.G. Responsibility system in the local governing*

*It was considered the problem of providing the responsibility of subjects of local government. System research of the phenomenon of responsibility was carried out. Understanding of the system of responsibility in local government as the whole of interconnected elements – subject of responsibility, object, instance and norms was offered.*

**Key words:**

*Local governing, responsibility, system, subject, object, instance, norm, territorial community*