

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
**Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки**  
**«Полтавський університет економіки і торгівлі»**  
**08 липня 2015 року № 152-Н**

Форма № П-4.04

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПІЛКИ**  
**«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Інститут економіки, управління та інформаційних технологій  
Форма навчання заочна  
Кафедра правознавства

**Допускається до захисту**

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_

(підпис)

«\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

Г. В. Лаврик

(ініціали, прізвище)

**МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

**на тему «ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І**  
**ГРОМАДЯНИНА У ПРАВОЗАСТОСОВНІЙ ПРАКТИЦІ ОРГАНІВ**  
**МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»**

*спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»*  
*освітня програма «Публічне адміністрування»*

**Виконавець роботи:** Терентьева Людмила Віталіївна

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Науковий керівник:** Лаврик Галина Володимирівна

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Рецензент:** Крикун Віктор Борисович

(прізвище, ім'я, по батькові)

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА .....	7
1.1 Теоретичні підходи до розуміння забезпечення прав та свобод людини і громадянина .....	7
1.2 Змістовне наповнення і термінологічне визначення поняття системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина. ....	19
РОЗДІЛ 2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	23
2.1 Поняття, система органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб .....	23
2.2 Повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина .....	28
РОЗДІЛ 3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	40
3.1 Загрози та можливості функціонування системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування.....	40
3.2 Пропозиції з удосконалення системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування .....	59
ВИСНОВКИ.....	80
РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	83
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ .....	85

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Однією із найважливіших задач України на шляху входження її до європейського правового простору є втілення в правопорядок європейських гуманітарних стандартів, насамперед стандартів у галузі прав людини. Не випадково положення про права і свободи внесено в число перших, проголошених Конституцією України.

Конституційний обов'язок держави щодо дотримання і захисту прав та свобод людини і громадянина полягає у створенні необхідних і достатніх умов для їх реалізації та механізму їх захисту. Водночас ефективне забезпечення прав та життєвих інтересів громадян є неможливим за умови відповідальності лише з боку держави. Громадяни також повинні самостійно організовуватися заради захисту діючого закону та власних прав.

Досліджуючи це питання, варто особливу увагу приділити органам місцевого самоврядування та місцевим органам державної влади, оскільки перші є самостійними, недержавними, аполітичними об'єднаннями громадян в межах певної визначеної території, з метою сприяння певним життєво важливим інтересам та потребам громадян, що проживають на даній території.

**Метою дослідження** є аналіз діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Для досягнення поставленої мети необхідно розв'язати такі задачі:

- визначити поняття системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина;
- визначити поняття, систему органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- здійснити аналіз повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина;

– визначити загрози та можливості функціонування системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування;

– знайти шляхи удосконалення системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування.

**Об'єктом дослідження** є механізм забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

**Предметом дослідження** є діяльність органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

**Методи дослідження.** У роботі використано загальнонаукові і спеціально-наукові методи пізнання. У всіх розділах роботи використовувалися методи: системного підходу, аналізу і синтезу, класифікації, систематизації, порівняльно-правового методу, формально-логічного методу. Метод моделювання дав змогу виробити пропозиції щодо правового забезпечення взаємодії між елементами системи, а також між системою й її зовнішнім середовищем по вертикалі та по горизонталі.

**Наукова новизна** роботи полягає в наступному:

– в роботі визначено поняття забезпечення прав та свобод людини і громадянина як сукупність взаємозалежних та взаємопов'язаних елементів, направлених на досягнення єдиної мети, забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

– з'ясовано, що система органів місцевого самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним з найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві та державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу;

– здійснено аналіз повноважень органів місцевого самоврядування, щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина, як забезпечення комплексного розвитку території громади, порядок і управління комунальною власністю, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, забудови території, використання природних об'єктів місцевого

значення, забезпечення задоволення потреб населення у житлових, транспортних, торгових на комунально-побутових послугах, соціального захисту населення;

– до загроз функціонування системи забезпечення прав та свободи людини та громадянина слід віднести можливість ймовірного падіння рівня контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку виконавчої влади і як наслідок зниження якості забезпечення прав та свобод людини і громадянина з боку оновлених органів місцевого самоврядування;

– знайдено шляхи удосконалення системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування такі як внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо встановлення підзвітності органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади з питань забезпечення політичних прав та свобод громадянина, як делегованого повноваження.

**Практичне значення одержаних результатів.** Основні висновки, рекомендації і пропозиції, сформульовані в дипломній роботі, орієнтовані на широке використання в практиці органів місцевого самоврядування. Їх практичне застосування потенційно створює умови для вирішення цілого кола актуальних питань в забезпеченні прав та свобод людини і громадянина.

Магістерська робота включає вступ, 3 розділи, висновки, рекомендації, список використаної літератури. В першому розділі магістерської роботи розкриті теоретичні основи забезпечення прав і свободи людини і громадянина. В другому розділі проаналізовані особливості забезпечення прав і свобод людини органами місцевого самоврядування. В третьому розділі розглянуті питання забезпечення прав і свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації. В магістерській роботі надані висновки: особливе місце в системі забезпечення прав і свобод людини і громадянина займають органи місцевого самоврядування, які є важливим

інститутом громадянського суспільства. Обсяг роботи – 89 сторінок. Містить 2 таблиці, 3 рисунка , список використаних джерел – 82 найменування.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

### 1.1 Теоретичні підходи до розуміння забезпечення прав та свобод людини і громадянина

Наразі, крім усталеного поняття «права людини» у міжнародних документах, які стосуються прав людини, у національному законодавстві та в юридичній літературі використовуються такі терміни, як «основні права людини», «основні (фундаментальні) права людини», «основоположні права людини», «суб'єктивні права», «конституційні права і свободи», позитивні і негативні права, активні і пасивні права тощо [37, 42, 45, 46, 48, 73, 74, 80].

Філософи-правознавці також розрізняють «спеціальні» та «загальні права». Перші – мають загальний характер, як то право на життя, свобода слова та інші, а другі – стосуються відносин лише в окремих випадках, приміром, права людей похилого віку, права чоловіка і жінки, які перебувають у шлюбі тощо.

Близькими до прав людини є суміжні категорії, такі як «права громадянина» і «права особи». Між тим, визначення сутності прав людини як логічної операції над поняттями в юриспруденції полягає в тому, щоб розкрити їхній зміст шляхом указівки на основні, істотні ознаки досліджуваного предмета, які відрізняють його від інших суспільних явищ та виокремлюють із числа правових [30, с. 86]. Розкрити сутність прав людини – означає виявити те головне, визначальне, що зумовлює їх об'єктивну потребу в суспільстві, з'ясувати, чому людина й суспільство не можуть існувати й розвиватися без прав людини.

Водночас у науці, передусім у її юридичній і політичній галузях, як переконують сучасні німецькі філософи Г. Ломанн та Ш. Госепат, поки що немає загальноприйнятого й точного визначення цього поняття. Навколо правильного розуміння поняття прав людини постійно точиться міжнародна дискусія, національні представники в міжнародних органах обстоюють ту чи іншу інтерпретацію прав людини, а намагання нерідко надто прозорими спробами зробити ту чи іншу концепцію прав людини інструментом певних політичних інтересів поки що свідчить про вкрай непевне загальноприйняте розуміння прав людини. Тому, як зауважують Г. Ломанн та Ш. Госепат, які спеціалізуються у сфері прав людини, немає «нічого дивного в тому, що навіть серед фахівців і філософів відсутня згода щодо того, як слід розуміти права людини» [35, с. 16].

Особливо глибокі розбіжності в царині прав людини виявляються там, де і коли виникає потреба в захисті самої ідеї прав людини чи коли пропонується покращена інтерпретація прав людини у питаннях співвідношення моралі й етики та їхніх відносин з правом. У кінцевому результаті це призводить до різних поглядів щодо значення, обсягу й обґрунтованості прав людини. Підкреслюючи такий стан речей Г Ломанн і Ш. Госепат констатують, що, «на жаль, філософія не може самостійно впоратися з темою прав людини. Хоч би яким було філософське розуміння прав людини, останні є також правами, визначеними конкретними державами та міжнародними угодами (основні права, суб'єктивні права, міжнародні права). З погляду на це вони є важливою темою теорії права, теорії демократії та теорії міжнародної політики. Універсальне розуміння прав людини призводить до того, що будь-яка їхня філософська тематизація стикається з різноманітними проблемами культурних відмінностей та вимагає співпраці з відповідними спеціальними науками різних культур» [35, с.17].

У нашому випадку Ева Бремс міркує так: «Якщо ідея, така як «права людини», має бути значимою в усьому світі, вона повинна враховувати неоднорідність людей у світі», повинна містити певну міру коректності,



специфічності та врахування особливостей, бути спрямованою не на абстрактних, а на реальних людей [40, с. 167]. Із цією думкою дотичним є застереження відомого фахівця в галузі прав людини Джека Донеллі про те, що культурна варіативність людської природи не лише допускає, а й вимагає значної поправки на варіативність прав людини залежно від культури. Та якщо всі права ґрунтуються тільки на культурно визначених соціальних правилах (як це стверджує радикальний культурний релятивізм), ніхто не має жодних прав лише тому, що є людською істотою, застерігає автор. Ураховуючи те, що культура може впливати і впливає на наявність та на вираження багатьох аспектів людської природи, не можна заперечувати існування соціального аспекту людської природи, яка виражається як діапазон можливостей у певних межах. Припускаючи можливість існування універсальних моральних правил або цінностей, автор переконаний, що «права людини в чіткому й очевидному розумінні (невідчужуване право, що однаково належить усім, та на якому ґрунтуються найвагомші претензії, котрі можуть бути висунуті проти держави й суспільства), є лише одним з механізмів захисту людської гідності, яка в будь-якому випадку є поняттям, що великою мірою визначається культурою» [36, с. 131-132, 133].

Дійсно, відшукати оптимальну середину в такій термінологічній конструкції як права людини, пам'ятаючи, що людська природа є природним («натуральним») і водночас соціальним продуктом, витвором певної культури, у якому сфокусовані моральні, політичні, правові, особисті, психобіологічні та інші можливості конкретної людини в певному суспільстві – завдання надзвичайно складне. Не дивно, що майже через півстоліття після прийняття Загальної декларації прав людини Об'єднані Нації пережили чи не одне з найсерйозніших випробувань на міцність і придатність Міжнародної хартії внаслідок своєїрідної «атаки» на права людини (закріплені в Загальній декларації прав людини 1948 р. права людини – це дітище західного лібералізму, який мало що може запропонувати країнам, чиї цінності укорінені в племінній мудрості або в общинних традиціях, країнам бідним і вразливим),

вчиненої делегаціями деяких азійських країн на Всесвітній конференції ООН у Відні в 1993 році. Китай, Малайзія, Індонезія, Сінгапур прибули до Відня з узгодженим планом дій і власною декларацією з тим, щоб перенацілити розвиток «універсальних» прав людини в напрямі пристосовування їх до «значення національних та регіональних особливостей і різноманітних історичних, культурних і релігійних обставин» [65, с. 98], поставили під сумнів саму ідею універсальності прав, запропоновану міжнародними документами, їх «більшу природність» чи більшу значимість від прав, що сформувалися в інших культурах.

Різні визначення поняття «права людини» подано у словниководовідковій літературі, у якій вони набувають форми від простих – «певні можливості людини, необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах» [55, с. 59]; «поняття, що характеризує правовий статус людини по відношенню до держави, її можливості і домагання в економічній, соціальній, політичній і культурній сферах. Поняття прав людини з'явилося ще в епоху буржуазних революцій. Права людини носять природний і невідчужний характер» [72, с. 514] до найбільш розгорнутих. Так, наприклад, Юридична енциклопедія розглядає права людини як «визначальні засади правового статусу особи. Належать людині від народження, а тому є природними й невідчужуваними. Без цих прав людина не може існувати як повноцінна суспільна істота. Права людини є необхідним елементом громадянського суспільства і правової держави» [79, с. 710].

Велика юридична енциклопедія визначає права людини як «сукупність правил, що характеризують правовий статус громадянина; невід'ємна приналежність людини з моменту народження, основне поняття природного й будь-якого права загалом: права, властиві природі людини, без яких вона не може існувати як повноцінна людська істота. У загальному вигляді вони є комплексом прав і свобод, істотних для характеристики правового статусу особи. Права людини неподільні, складають єдиний комплекс. Соціально-економічні права є основою прав людини. Права – це охоронювана,

забезпечувана державою природна можливість щось робити, здійснювати, мати гідні умови життя, бути гарантованим від насильства тощо [27, с. 628].

У Британській енциклопедії зазначається, що права людини – це права, які належать індивідові внаслідок того, що він є людиною. Вони співвідносяться з широким континуумом цінностей, які за своїм характером є універсальними й у певних смислах рівно властиві всім людським істотам [23]. Для таких наукових видань, побудованих за принципом *Multum, non multa* – «багато, але небагато», характерним є те, що при визначенні поняття прав людини, останні розглядаються переважно в контексті складової правового статусу особи й зосереджується увага на їх ознаках – є природними й невіджучуваними від людини, без яких вона не може існувати як повноцінна соціальна істота.

У міжнародних документах і договорах, заснованих на положеннях Загальної декларації прав людини 1948 р., та загалом, які стосуються прав людини, зазначається, що права людини «впливають з властивої людській особі гідності» і тим самим висувається ідея універсальності прав людини, наявності їхніх смислів в усіх культурах народів світу, підкреслюється непорушність, неподільність і взаємозалежність усієї системи прав людини. Водночас у цих документах (ст. 29 Загальної Декларації прав людини) зазначається, що «при здійсненні своїх прав і свобод, кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлено законом...». Такий самий підхід застосовує Пакт про економічні, соціальні та культурні права (ст. 4), застерігаючи, що «держави може встановлювати тільки такі обмеження цих прав, які визнаються законом, і лише остільки, оскільки це є сумісним з природою зазначених прав». З таких самих ідей розуміння прав людини виходять і регіональні міжнародні документи. Так, Статут Ради Європи (ст. 3) передбачає, що кожний член цієї організації «обов'язково повинен визнати принципи верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод усіма особами, які знаходяться під його юрисдикцією» [20]. У Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод припустимі

обмеження прав і свобод людини закріплюються водночас по тексту і супроводжують відповідні права (ст. 2, 5, 8, 9 та ін.)

Утвердження та забезпечення прав і свобод громадян уключено до об'єктів національної безпеки України. Закон України «Про національну безпеку» (ст. 3) серед об'єктів національної безпеки визнає людину й громадянина – «їхні конституційні права і свободи» [11]. У «Національній стратегії у сфері прав людини», затвердженій Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015 права і свободи людини, їх забезпечення, поряд з подоланням економічної кризи, реформуванням державного управління тощо, віднесено до першочергових завдань у сфері національної безпеки й розглядаються як головний обов'язок, що має визначати зміст і спрямованість діяльності Української держави в усіх її зусиллях. Указані документи хоча й не містять визначення поняття прав людини, однак апелюють до його засадничих ідей, указуючи, що «стратегія спрямована на об'єднання суспільства довкола розуміння цінності прав і свобод людини, які захищаються на основі принципу рівності та без дискримінації» [4].

Підсумовуючи, попередньо відзначимо, що права людини розглядаються: як основоположна ідея (феномен), що відображає людську гідність, властиву кожній людині, існує на універсальному рівні за межами законодавства та розглядається як моральне й соціальне право та водночас як суб'єктивне право, установлене законом; визначальні засади правового статусу особи; поняття, що характеризує правовий статус людини відносно держави, її можливості й домагання в певних сферах суспільного життя; як цінності, що захищаються на основі принципу рівності та без дискримінації; найважливіша компонента соціокультурної цивілізаційної системи, стиль цивілізації, основи самого суспільства й держави, її конституційного ладу. Зважаючи ці обставини, очевидно, можна було б говорити про права людини як про оціночний індикатор, який поєднує соціально-правові та моральні імперативи як узасадничені, відправні, основоположні й невідчужні, що належать кожній

людині, а також як своєрідний критерій міри розвитку людини і, відповідно, держави та суспільства.

Поняття «права людини» у філософсько-правовій та в юридичній літературі передовсім розглядається з різних точок зору, та найперше, з'ясовуються їх першооснови (першоджерела), тобто чи вони апіорі належать людині як представникові біологічного роду, чи лежать в основі соціально-культурних комунікацій, чи творцем прав людини є держава?

Права людини виникають та існують як багатогранне, складне явище, яке спирається на увесь спектр соціальних факторів, що обумовлюють їхнє існування. Відтак, проблема прав людини має багатоваріантні виміри («звучання»), глибоко проникаючи в мораль, філософію, ідеологію, релігію, право тощо. Тому права людини можуть знаходити і знаходять своє вираження й безпосереднє опертя в моралі, в ідеології й у психології людей, у їхньому світогляді в цілому, у практиці суспільнополітичних і неполітичних рухів та організацій, у вимогах та особливостях економічного життя сучасного суспільства, у законах. З огляду на це у філософсько-правовій літературі основний принцип обґрунтування прав людини з антропологічних позицій виражається в тому, що «людина як людина повинна мати право» [52, с. 152]. Антропологічне обґрунтування прав людини широко обстоюють російські науковці (А.В. Поляков, І.Л. Честнов). На думку А.В. Полякова, «Права людини є єдністю легітимних правових текстів, що включають нормативну поведінку суб'єктів, діючих у власних інтересах, і забезпечених виконанням обов'язків іншими суб'єктами» [59, с. 32]

Антропологічний підхід в походженні прав людини, їх джерела фактично збігається із соціологічним розумінням прав людини. Права людини обумовлюються соціальними взаємозв'язками. Академік Ю. М. Тодика пише: «Права людини – соціально-історичне явище. Кожна історична система права включала і включає в себе певну юридичну концепцію людини як суб'єкта й відповідні розуміння про його права й обов'язки, його свободу і несвободу» [74, с. 18-19]. Соціальне походження прав обґрунтовує професор Л. С. Мамут.

У вченого не виникає жодних сумнівів щодо володіння кожним індивідом певними правами та обов'язками, але вони обумовлюються соціальними комунікаціями або ж відповідним соціальним статусом. «Насправді кожна людина має певні права й обов'язки. Вона свободна, і в той же час на ній лежить певна відповідальність. Але зовсім не з тієї причини, що їй властива природжена «гідність». Природженими (успадкованими від батьків) бувають її ана томічні, фізіологічні і психічні особливості. Соціальні ж властивості присутні в «людській особистості» як закономірні ефекти її включеності в історично-конкретну систему різноманітних соціальних зв'язків і взаємодій, як ефекти її органічного членства в суспільстві. Суспільство в цілому – справжній творець усіх прав і обов'язків, свободи й відповідальності, честі й гідності, справедливості, рівності тощо; воно – творець усіх соціальних цінностей і антицінностей, усіх соціальних визначень, які персоніфікуються в "людських особистостях» [53, с. 9].

Прихильники класичного природного права завжди стверджували й залишаються вірними своєму розумінню прав людини, що права людини є її невід'ємними властивостями й належать кожному від народження, тобто визнаються як природні, невідчужувані і священні імперативи. Витоки сучасного розуміння природного права беруть початок з буржуазних революцій XVII-XVIII ст., а видатними представниками цього типу праворозуміння є мислителі епохи Просвітництва Дж. Локк, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, І. Кант, Т. Джефферсон, А. Сміт, Дж. Бентам та ін. Закріплення цього права у правовому акті ще не означає його трансформації в позитивне право; воно лише набуває форми позитивного права й більш надійних гарантій реалізації. Природне право людини – це її суб'єктивне право [64, с. 6-26]; «права людини, чи природні права, – це основні й загальні моральні права» [77, с. 252]; права людини – це істотні, невідчужувані права, які належать їй від народження і «вони можуть існувати незалежно від того, визнає їх держава або ні, закріплює їх на законодавчому рівні, а також незалежно від зв'язку їх носія з тією чи іншою державою» [48, с. 4].

З точки зору нормативного (юридичного позитивізму) права людини трактуються як «формально визначені, юридично гарантовані можливості користуватися соціальними благами, як офіційна міра можливої поведінки людини в державно-організованому суспільстві» [54, с. 368]. Ідею про те, що права людини перебувають у сфері абстрактних можливостей індивіда і є лише основою для набуття суб'єктивних прав, що вони є лише можливостями володіння суб'єктивними правами на підставі норм об'єктивного права, яке виникає в особи лише на основі юридичного факту, передбаченого нормою об'єктивного права, обстоював відомий радянський цивіліст, професор Д.М.Чечот [78, с. 20-25] та ін. Якщо викладати сутність цього підходу в розумінні прав людини (скоріше громадянина) дуже коротко, то він полягає в такому: у співвідношенні держави й особи, політична суб'єктність належить державі і з нею узгоджуються інтереси особи, тобто права особи є результатом внутрішньодержавного консенсусу (пригадаємо вираз Т. Гоббса про державу як «спостережливе око», про права суверенів, що їх вони отримують при заснуванні держави та ін.) [34, с. 154, 188-197]

Соціолого-позитивістське трактування феномена прав людини притаманне методології погребового дослідницького підходу, де права людини розуміються як соціально-природні потреби людини, її інтереси, які цими потребами обумовлюються, існують та реалізуються саме в соціумі, цілком природно. Відповідно до цього, «основоположні права людини, пише професор П. Рабінович, – це певні можливості людини, котрі необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку в конкретноісторичних умовах, об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства й забезпечені обов'язками інших суб'єктів» [63, с.12].

Прикметною ознакою сьогодення є те, що права людини як багатогранне явище, що розвивається в єдності, набули статусу інтегрального напряму юридичного дослідження, важливого для розвитку загальної теорії й галузей правознавства. У них, як у самобутньому соціальному феномені є те, що складає його основу й без чого вони не можуть існувати – своєрідний

«стовбур» (професор Л. Глухарева використовує такий вислів: «феномен прав людини ... має універсальне ядро й різноманітні соціокультурні форми здійснення») [33, с. 301], до якого в процесі еволюції нарощувались інші «анатомічні» складові і які разом утворюють систему прав людини і громадянина. Це ядро (природні права) є тим осердям, яке забезпечує правам і свободам особи цілісність, єдність, неподільність, непорушність, невідчужність, – урешті-решт це генетичний код, який із плином часу модифікується, сприймаючи на себе сліди певного історичного часу, сліди формації, цивілізації (культури), сліди розвитку права, особливості якого, безумовно що позначаються на правах людини. З огляду на це, обґрунтованим є міркування німецького правника К. Штерна щодо підходів з'ясування природи цієї основи. Для того, аби зрозуміти її природу, учений вважає за необхідне тлумачення цієї основи з різних точок зору: антропологічної, теологічної, філософської, історичної, природно-правової [75, с. 167].

Наразі в юридичній літературі поняття «права людини» усе більше розглядаються з позицій поєднання декількох підходів: переважно під кутом зору природно-правової та юридико-позитивістської теорії походження прав людини, соціальних уявлень про права людини в контексті чого обґрунтовується соціальна функція прав з їх суспільними завданнями (соціальне призначення прав людини). Ураховуючи викладене, у загальній теорії права відзначається, що в загальному вигляді ступінь і характер розвинутості прав людини визначається рівнем розвитку держави і права в певному суспільстві. «Держава, право загалом і права людини – це не різні за своєю сутністю, функціями і призначенням поняття, що функціонують незалежно одне від одного, а принципово однопорядкові, узаємопов'язані суспільні явища» [46, с. 59].

Таким чином, пояснюючи права людини, автори дотримуються не лише різних політико-правових поглядів, але й різних методологічних підходів, що створює багатоманітність наукових інтерпретацій, глибину й усебічність з'ясування сутності цього поняття. Зазвичай права людини розглядаються як



певні можливості, що необхідні для існування й розвитку людини в конкретно-історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку людства й мають бути однаковими для всіх [62, с. 5]; як «загальна й рівна для всіх міра (норма) свободи (можливої поведінки), необхідна для задоволення потреб її існування, розвитку й самореалізації» [51, с. 34]. Так чи інакше в цих праворозуміннях прав людини фокусуються певні ознаки, що притаманні правам людини – морально-правові засади цих прав, міра можливої поведінки, межі, юридичні факти, з якими пов'язується здійснення тих чи інших прав, процесуально-процедурні форми їх реалізації [31, с. 148].

На наш погляд, права людини передусім повинні бути обов'язковим компонентом діяльній сторони їхнього носія, відображати процес і результат можливостей, спроможностей самої людини, не перетворюючи її в пасивного утриманця (особливе звучання цієї ідеї переноситься на соціально-економічні права). Водночас вони також не можуть визнаватися тільки як певні побажання чи мета, до якої прагне держава.

Смислова багатоманітність прав людини виявляється в їх родовому розподілі. Їх система диференціюється за різними підставами: за сферами, за генезою й поколіннями, за суб'єктами-носіями тощо. Крім того, права людини розрізняються й за характером здійснення (одні реалізуються в конкретних правовідносинах, інші – у загальних правовідносинах), за порядком реалізації (окремі права людини можуть реалізовуватися самостійно, індивідуально, а інші – колективно), за формами реалізації тощо, необхідним є законодавче визначення процесуальної форми такої реалізації. Порядок реалізації окремих прав визначає сама людина, громадянин (вільно, на власний розсуд – ст. 12 ЦК України). Саме таким порядком реалізується більшість прав першого покоління: свобода пересування, свобода слова, свобода віросповідання, право на утворення громадських об'єднань тощо. Однак є й такі права людини, які не вимагають від їхніх носіїв учинення тих чи інших дій, приміром, право на життя, право на повагу до гідності тощо.

Водночас деякі права людини, для того щоб бути здійсненими, вимагають певних учинків як від носія цих прав, так і від іншої правозобов'язаної сторони, тобто держави й суспільства. Вони передбачають таку процесуально-процедурну форму як правозастосовну діяльність компетентних органів публічної влади і посадових осіб. Акт застосування по суті означає офіційне визнання переведення права чи обов'язку в стадію фактичного здійснення прав. Прикладом реалізації таких прав, як правило, є права другого покоління: право на працю (ст. 43 Конституції України), право на соціальний захист (ст. 46 Конституції України), право на відпочинок (ст. 45 Конституції України), право на житло (47 Конституції України) тощо.

Розглянуті нами підходи щодо з'ясування сутності поняття прав людини (а вони, з огляду на обмеженість рамок статті, є неповними) дозволяють дійти висновку, що права людини визначаються і як поняття, і як система принципів, що забезпечують умови можливості людського існування, норм і традицій, і як міра свободи та складова правового статусу особи тощо. Водночас права людини розуміються і як засади конституційного ладу, основа громадянського суспільства і базис сучасної цивілізації. З урахуванням таких підходів до розуміння прав людини та їх тлумачення, права людини можна визначити як поняття, що тісно пов'язане зі свободою особи і є її основою, поняття, яке так само відображає гідність і цінність людської особи і водночас її домагання володіти певними можливостями (суб'єктивними правами), що дозволяють зробити життя цієї особи дійсно гідним. Одночасно права людини характеризують вертикальні відносини, що складаються між людиною й державою та є інструментом обмеження держави влади. Закріплення цих прав у правовому акті створює більш надійні гарантії їх реалізації.

Насамкінець, з урахуванням розглянутих варіантів розуміння прав людини, критичного узагальнення наведених висновків та взяття за основу їх провідних ідей, можемо сказати, що права людини – це загальна й рівна для всіх міра (норма) свободи (можливої поведінки), необхідна для задоволення основних потреб її існування, розвитку й самореалізації, яка в певних

конкретно-історичних умовах визначається взаємним визнанням свободи суб'єктами правового спілкування (з іншими особами, суспільством і державою) і не залежить від її офіційної фіксації державою (права людини фіксуються міжнародними актами), хоча й потребує державного визнання й гарантування. Таке розуміння поняття прав людини, з урахуванням існуючих особливостей, якими охоплюються всі категорії прав – включаючи соціально-економічні, екологічні, хоча й не є універсальним, однак воно, на наш погляд, розкриває сенс й призначення прав людини.

1.2 Змістовне наповнення і термінологічне визначення поняття системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

У сучасній науковій літературі представлена величезна кількість варіантів визначень поняття «система». Так, словник Вебстера розглядає систему як групу елементів, що спільно формують певну цілісність і регулярно взаємодіють або є взаємозалежними, як групу організацій, що утворюють певну мережу і слугують спільній меті [21, с. 1004].

На думку Л. Берталанфі, система – це комплекс взаємодіючих елементів [28]. В. Н. Садовський і Е. Р. Юдін в поняття «система» включають такі характеристики: взаємопов'язаність елементів; система утворює особливу єдність із середовищем; будь-яка система являє собою елемент системи більш високого порядку; елементи будь-якої системи зазвичай виступають елементами нижчого порядку [67, с. 18].

При визначенні системи акцент часто робиться на одній категорії (наприклад, «цілісність», «безліч», «єдність», «сукупність», «організація») [26].

Як показав відомий методолог системного підходу Е. Г. Юдін, будь-яке системне дослідження має фіксувати характерні особливості системного об'єкту [81, с. 134-135]. Ці особливості визначають принципи системного дослідження.

Система наділена такими якостями, як цілісність, складність та організованість, але при цьому слід також звернути увагу на безпосередні ознаки системи як певного явища. Визначають такі основні ознаки системи:

Кожна система володіє певною якістю, що не притаманно окремим її частинам.

Система і її частини не можуть розглядатись ізольовано одна від одної.

Зв'язки системи з її частинами сильніші за зв'язки системи або її елементів з іншими системами. Таким чином, система, взаємодіючи з середовищем, виступає як єдине ціле,

Усі системи не є незмінним. Будь-яка система переживає періоди свого зародження, становлення, розвитку, зміни, занепаду та загибелі.

Перераховані системоутворюючі ознаки є універсальними та характеризують усі види систем. Тобто, враховуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що сукупність умов, за допомогою яких забезпечуються права і свободи людини і громадянина, є системою.

Система забезпечення прав і свобод людини і громадянина, як і будь-яка інша система, має певну структуру. Тобто, система забезпечення прав і свобод людини та громадянина складається з чотирьох підсистемних елементів, а саме:

- інституційне забезпечення;
- правове забезпечення;
- організаційне забезпечення;
- ресурсне забезпечення.

Усі ці елементи діють на підставі на таких початкових принципах, як єдність мети, взаємна залежність, взаємний вплив. Тобто, усі елементи системи забезпечення прав і свобод людини та громадянина діють задля досягнення єдиної мети, забезпечення прав і свобод. Діють вони у взаємній залежності, тобто без ефективного функціонування одного з цих елементів усі інші не мають можливості виконувати покладені на них функції. Взаємний вплив цих елементів показує, що при наявності певних змін в одному з них, усі інші теж змінюються.

Слід також враховувати, що окрім схожості цих елементів зумовлених єдністю мети, взаємозалежністю та взаємним впливом, ці елементи мають свої особливості, за допомогою яких можливо відрізнити ці елементи. Окреслити ці особливості можливо за допомогою більш детального аналізу кожного з цих елементів.

Інституційне забезпечення прав і свобод людини та громадянина представляє собою різнорівневу систему державних органів, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, задіяних у безпосередньому забезпеченні прав і свобод людини та громадянина. Так, наприклад у ст. 102 Конституції України закріплено, що Президент України є гарантом прав і свобод людини і громадянина, Верховна Рада України, яка виступає єдиним органом законодавчої влади приймає закони відповідно до п.3, ст. 85 Конституції України, а права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод визначаються виключно законами України. Також до повноважень Верховної Ради України, відповідно до п. 17 с. 85 Конституції України, належить призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Відповідно до п.2 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Стаття 119 у п. 2 встановлює, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують додержання прав і свобод громадян. Також до цієї системи необхідно віднести судові та правоохоронні органи., органи місцевого самоврядування., політичні партії, адвокатуру, неурядові громадські організації, профспілки, засоби масової інформації та ін.. Тобто, інституційне забезпечення виходить за рамки виключної діяльності органів державної влади по забезпеченню прав і свобод людини та громадянина. Це й обумовлює відмінність цього елементу системи забезпечення від інших елементів [3].

Правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина включає у себе усю сукупність міжнародних правових актів в галузі прав людини, згоду на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та сукупність законів України, які закріплюють права і свободи людини та громадянина.

Організаційне забезпечення прав і свобод людини та громадянина можливо окреслити як певні механізми та процеси соціального управління направлені на забезпечення прав і свобод. До соціального управління в рамках цього елемента системи забезпечення прав та свобод людини та громадянина слід віднести державне, міжнародне та громадське управління. На відміну від інституційного забезпечення, яке встановлює систему органів, які забезпечують права і свободи, організаційне забезпечення включає у себе діяльність цих органів.

Ресурсне забезпечення прав і свобод людини та громадянина проявляється через сукупність таких показників, як матеріальнотехнічне, фінансово-економічне, кадрове, наукове та інформаційне забезпечення. Тобто, цей елемент системи включає у себе ті засоби, за допомогою яких можна досягнути головного результату, забезпечення прав і свобод.

Отже система забезпечення прав і свобод людини і громадянина є сукупністю взаємозалежних та взаємопов'язаних елементів, направлених на досягнення єдиної мети, забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

На підставі наведеного, можна стверджувати, що забезпечення прав і свобод людини та громадянина доцільно розглядати через систему. Система забезпечення прав і свобод людини і громадянина складається з інституційного, правового, організаційного та ресурсного забезпечення. Сталий зв'язок цих елементів створює взаємодіюче середовище забезпечення прав і свобод. Також слід зазначити, що використання цієї системи дозволить більш ґрунтовно досліджувати забезпечення окремих прав людини в Україні.

## РОЗДІЛ 2

### ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

#### 2.1 Поняття, система органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб

Особливе місце суб'єктів забезпечення прав і свобод людини і громадянина займають органи місцевого самоврядування, які є важливим інститутом громадянського суспільства.

Місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно [57]. Аналіз Конституції України 1996 року дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості: по-перше, відповідної засади конституційного ладу України; по-друге, специфічної форми народовладдя; по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення. Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві та державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у конституції країни» [1].

Вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріплено ще в Конституції гетьмана Пилипа Орлика 1710 року, а пізніше – в Конституції УНР 1918 року, положення яких так і не були реалізовані. За радянських часів цей принцип рішуче заперечувався, він суперечив централізованому характеру радянської держави.

Конституція України 1996 року, у повній відповідності до вимог Європейської Хартії (поряд з такими фундаментальними принципами як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділу державної влади тощо), в окремій статті фіксує принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування. Визнання місцевого самоврядування однією із засад конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення.

Згідно ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму. В силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади [3].

Як специфічна форма реалізації належної народіві влади місцеве самоврядування [57]:

- має особливого суб'єкта – територіальну громаду, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування;

- займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою). Місцеве самоврядування, його органи, згідно Конституції України, не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади.

Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій вияв у тому, що, по-перше, і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ (ч.1 ст. 5 Конституції України); по-друге, органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.



– має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [10].

Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, ст. 145 якої передбачає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст. 142 визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Система самоврядування включає первинний рівень самоврядування – село, селище, місто і вторинний – район, область. Головним осередком місцевого самоврядування є села, селища і міста, де живуть люди і природним шляхом утворюють громади.

Згідно зі статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування. Закон Про місцеве самоврядування в Україні (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [3].

За елементної характеристики системи місцевого самоврядування слід чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста.

Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який охоплює як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, які представляють у районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Суб'єктом і основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада.

Територіальна громада – це спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватись в одну територіальну громаду, і навпаки, жителі, які входять до територіальної громади сусідніх сіл можуть виходити з неї й утворювати власну територіальну громаду [57].

Територіальні громади чинним законодавством наділено функціями і повноваженнями в різних сферах місцевого життя. Вони управляють майном, що є в комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки і збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, організують та ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяльністю та виконують інші функції, віднесені законом до їх компетенції.

Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні

опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи і громадські слухання. Представницькими органами місцевого самоврядування в територіальних громадах є сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділено функціями і повноваженнями, які є основою для їх практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають визначену виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні й міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території.

Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються виконавчі органи рад. Це – виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. Виконавчі органи рад наділено власними та делегованими повноваженнями. Власні (самоврядні) повноваження стосуються сфер соціально- економічного і культурного розвитку, планування та обліку, фінансів, цін тощо і полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовці проектів документів на розгляд відповідної ради і т. ін. Делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних і міських рад є ті, які належать до сфери виконавчої влади і передаються виключно цим органам для реалізації її виконавчо-розпорядчих функцій [57].

Головною посадовою особою територіальної громади є сільський, селищний і міський голова, який обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Він очолює відповідну раду та її виконавчий орган. У своїй діяльності сільські, селищні та міські голови підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальними громадами, які їх обрали, перед своїми радами, а з питань здійснення виконавчими органами рад повноважень органів виконавчої влади – підконтрольні відповідним місцевим адміністраціям.

Органічним доповненням місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.), які утворюються з ініціативи жителів сіл, селищ і міст з дозволу відповідних рад.

## 2.2 Повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина

Повноваження місцевого самоврядування – це визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

Повноваження місцевого самоврядування можуть реалізуватися безпосередньо населенням територіальної громади, оскільки вона виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень і може самостійно вирішувати будь-яке питання місцевого значення, віднесене законодавством до відання місцевого самоврядування. Саме цією позицією і обумовлена назва цього параграфу, як функцій і повноважень місцевого самоврядування в цілому, а не тільки його органів, адже в механізм їх реалізації включена вся система місцевого самоврядування, а не тільки його органи.

Деякі питання можуть вирішуватися тільки безпосередньо населенням відповідної громади, яким належить право обирати представницькі органи місцевого самоврядування і сільського, селищного, міського голову, виражати свою волю на місцевому референдумі, загальних зборах громадян, реалізувати право на місцеві ініціативи, громадські слухання, здійснювати контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Однак більшість повноважень реалізується органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Закон «Про місцеве самоврядування в

Україні» [10] окремо закріплює повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування, розрізняючи власні й делеговані повноваження.

Власні повноваження – ті права і обов’язки, які визнає за суб’єктами місцевого самоврядування держава і які забезпечують самостійне вирішення населенням питань місцевого значення [43, с. 52].

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом (визначення Закону) з одночасною передачею необхідних матеріальних і фінансових ресурсів, реалізація яких підконтрольна органам державної виконавчої влади [43, с. 55].

Основні напрямки діяльності суб’єктів місцевого самоврядування можна виділити на основі аналізу природи, місця, завдань і цілей місцевого самоврядування, а також аналізу правових норм, в яких закріплено повноваження за певними сферами муніципальної діяльності. Класифікувати функції місцевого самоврядування можна за кількома критеріями, однак найбільш суттєве значення має поділ функцій за формами та сферами діяльності місцевого самоврядування. Зокрема, за формами діяльності виділяються нормотворча, установча, контрольна і правоохоронна функції. За сферами діяльності можна виділити наступні функції: забезпечення комплексного розвитку території громади; планування; бюджетно-фінансову; управління комунальною власністю й місцевими фінансами; забезпечення задоволення потреб населення у житлових, транспортних, торгових та комунально-побутових послугах; соціального захисту населення; зовнішньоекономічну; сприяння оборонній діяльності держави; розвитку охорони здоров’я, освіти, культури і спорту; природоохоронну; регулювання земельних відносин; облікову; дозвільно-реєстраційну; інформаційну [47, с. 96].

Реалізуючи нормотворчу функцію, органи місцевого самоврядування здійснюють правове регулювання комунальних відносин в межах своїх повноважень (порядок управління і розпорядження комунальною власністю, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, забудови території,

використання природних об'єктів місцевого значення та ін.), розробляють і приймають статут територіальної громади, регламент ради, затверджують Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади, приймають безліч нормативних актів локального характеру.

Правоохоронну функцію складають повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на підвідомчій території. Слід відзначити, що зміст правоохоронної функції стосовно місцевого самоврядування складає охорона громадського порядку, що є необхідною умовою підтримання на території громади режиму законності, який забезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних і судових органів, а також різноманітних державних служб, інспекцій, які здійснюють функції нагляду і контролю за дотриманням законодавства. Охорона громадського порядку на підвідомчій території включає, перш за все, забезпечення громадської безпеки на вулицях, транспорті, в інших громадських місцях.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] відніс до виключних повноважень сільських, селищних, міських рад створення відповідно до закону місцевої поліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої поліції, про витрати на утримання її підрозділів, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов.

В рамках реалізації правоохоронної функції виконавчі органи місцевого самоврядування сприяють діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури.

До делегованих повноважень, які реалізуються виконавчими органами місцевого самоврядування під час виконання вищевказаної функції, відноситься забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності.

Порядок розгляду звернень громадян закріплений Законом України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. [9], згідно з яким органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, до повноважень яких належить розгляд пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань).

Скарга на дії чи рішення органу місцевого самоврядування, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

При розгляді заяв чи скарг органи місцевого самоврядування та їх посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;

- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;

- забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень;

- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;

- вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на

прохання громадянина не пізніш як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;

– у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою, роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;

– не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам; особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи [43, с. 81].

Відповідно до ст.38 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], до повноважень сільських, селищних, міських виконавчих органів місцевого самоврядування відноситься здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів.

Вирішенню завдань забезпечення законності, охорони громадського порядку, захисту прав і свобод громадян сприяє діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання, перелік яких містить ст. 219 Кодексу України про адміністративні правопорушення [2] (наприклад, порушення Правил охорони і використання пам'яток історії та культури, порушення тиші у громадських місцях, завідомо неправдивий виклик спеціальних служб та ін.). Крім цього, до делегованих повноважень вищевказаних органів відноситься право створення адміністративних комісій, комісій по боротьбі зі злочинністю та спрямування їх діяльності.

Реєстрація актів громадянського стану, за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад, а також вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до відання виконавчих органів місцевого самоврядування, також здійснюється в рамках реалізації правоохоронної функції, адже



основне завдання нотаріальної служби полягає в тому, щоб забезпечити захист прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб.

Відповідно до Закону України «Про нотаріат» від 02.09.1993 р. [12], у населених пунктах, де немає державних нотаріусів, посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад вчиняють такі нотаріальні дії: вживають заходів до охорони спадкового майна; накладають та знімають заборону відчуження жилого будинку, квартири, дачі, садового будинку, гаража, земельної ділянки, іншого нерухомого майна. У населених пунктах, де немає нотаріусів, посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, окрім цих дій вчиняють також такі нотаріальні дії: посвідчують заповіти, доручення; засвідчують вірність копій документів і виписок з них, справжність підпису на документах.

До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім повноважень, які були розглянуті вище, належать:

- утворення комісій у справах неповнолітніх та спостережної, спрямування їх діяльності;
- сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи;
- вирішення спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку особовому складу ОВС.

Реалізуючи установчу функцію, представницькі органи місцевого самоврядування на пленарних засіданнях вирішують питання щодо визначення відповідно до закону кількісного складу ради, внутрішньої структури і персонального складу комісій ради, її виконавчих органів, апарату ради та її виконавчих органів, забезпечуючи таким чином повну організаційну самостійність місцевого самоврядування.

В аналогічному порядку приймається рішення про заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників. Ст.7 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади

та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 р. закріплює, що органи місцевого самоврядування мають право засновувати або бути співзасновниками друкованих чи аудіовізуальних засобів масової інформації в порядку, встановленому законодавством України, і в межах коштів, що виділяються з державного чи місцевих бюджетів на висвітлення їх діяльності, або за рахунок перерозподілу коштів, що виділяються на забезпечення функціонування цих органів [14].

В рамках здійснення установчої функції сільськими, селищними, міськими радами створюється відповідно до закону місцева поліція, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, затверджуються і звільняються керівники та дільничні інспектори цієї міліції. Установчий характер мають також повноваження вказаних суб'єктів щодо створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів, а також вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями.

Зміст контрольної функції органів місцевого самоврядування є досить об'ємним. Сюди відноситься здійснення представницькими органами місцевого самоврядування численних контрольних заходів щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування і депутатів (заслуховування звітів, повідомлень, розгляд депутатських запитів, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність тимчасових контрольних комісій місцевих рад) і навіть заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території та порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною.

Контрольна функція також здійснюється шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування, участь у контролі за дотриманням законодавства на території громади (за використанням земель та інших природних ресурсів, за станом роботи щодо розгляду звернень громадян на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності, за станом благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, та ін.). Наслідками цих заходів можуть виступати звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад та їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень.

Щоквартальний контроль за перебігом і результатами виконання бюджету, а також програм соціально-економічного та культурного розвитку відбувається шляхом розгляду радами відповідних щоквартальних письмових звітів, які складаються виконавчими органами місцевого самоврядування і обласними, районними держадміністраціями.

Ст. 17 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами, організаціями, що перебувають у комунальній власності територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування [10]. Це положення деталізується у переліку повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Важливими засобами при здійсненні контрольних заходів цими органами за діяльністю підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, є контроль за виконанням планів,

за використанням прибутків, а також заслуховування звітів про роботу керівників цих підприємств.

Крім контрольних самоврядних повноважень органів місцевого самоврядування, можна виділити делеговані повноваження контрольного характеру, які реалізуються виконавчими органами місцевого самоврядування [47, с. 102]:

- здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;

- здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів;

- здійснення контролю за станом квартирної обліку та додержанням житлового законодавства на підприємствах, в установах та організаціях, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;

- здійснення контролю за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці на підприємствах, в установах та організаціях, а також за якістю проведення атестації робочих місць, за умовами праці та надання працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу у шкідливих умовах;

- здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

- здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при

плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації та проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу;

– здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів.

Для успішного досягнення цілей і завдань місцевого самоврядування, підвищення ефективності місцевого господарства, раціонального використання фінансових, трудових, природних та інших ресурсів органи місцевого самоврядування наділені певними повноваженнями, які спрямовані на забезпечення комплексного розвитку території громади.

Основою реалізації даного напрямку діяльності є раціональне і ефективне планування з цільовим і використанням бюджетних коштів, доходів від муніципальної власності, а також наявних природних ресурсів для потреб жителів. Обов'язковою умовою виступає комплексний розвиток усіх сфер життєдіяльності місцевого господарства, прогнозування розвитку території й наслідків реалізації місцевих програм.

В процесі своєї різноманітної діяльності органи місцевого самоврядування постійно здійснюють функцію планування, що дає можливість визначити мету, стратегії, програми розвитку, підвищити ефективність управління соціально-економічними, культурними, екологічними процесами, забезпечити комплексний підхід до вирішення проблем місцевого значення.

Одним з провідних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування виступає функція управління комунальною власністю і місцевими фінансами, адже вони складають фінансово-економічну основу місцевого самоврядування, виступають найважливішою економічно-правовою гарантією самостійності місцевого самоврядування, реальність і ефективність якого значною мірою залежить від наявності у володінні та вільному

розпорядженні матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для виконання покладених завдань [47, с. 112].

Функція забезпечення задоволення потреб населення в житлових, транспортних, торгових, комунально-побутових послугах та послугах зв'язку здійснюється шляхом реалізації органами і посадовими особами місцевого самоврядування повноважень щодо управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню, утримання і використання комунального житлового фонду і нежилых приміщень, комунального дорожнього будівництва і утримання доріг місцевого значення, організації транспортного обслуговування населення, благоустрою і озеленення території, організації, утримання і розвитку комунальних установ освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, організації ритуальних послуг і утримання місць захоронення.

За сучасних умов пріоритетним напрямком діяльності органів місцевого самоврядування стає функція соціального захисту населення. Конституція України визначає нашу державу як соціальну. Соціальною є така держава, яка бере на себе зобов'язання піклуватися про соціальну справедливість, достаток своїх громадян, їх соціальний захист, і головне її завдання – досягнення суспільного прогресу, який засновується на закріплених правом принципах соціальної рівності, загальної солідарності і взаємної відповідальності. Це держава, на якій лежить відповідальність за задоволення соціальних потреб членів суспільства у сфері культури, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, охорони праці, сім'ї.

Значне місце в системі функцій місцевого самоврядування займає природоохоронна. Охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід'ємна умова сталого економічного та

соціального розвитку України. З цією метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої й неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів.

Не менш важливим напрямком діяльності місцевого самоврядування є функція розвитку охорони здоров'я, культури, спорту і освіти. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо розвитку науки, культури, спорту і освіти відноситься до соціально-культурної сфери і пов'язана з функціонуванням соціальної інфраструктури як засобу задоволення соціальних і культурних потреб населення, необхідною умовою розвитку особи.

В умовах переходу світової спільноти до нового етапу розвитку – інформаційного суспільства – дедалі зростає вага інформаційної функції місцевого самоврядування, яка виявляється в організації та утриманні архівів; створенні умов для діяльності засобів масової інформації місцевого значення; забезпеченні населення послугами зв'язку; вирішенні відповідно до закону питання про мову (мови), якою користуються у своїй роботі рада, її виконавчий орган та яка використовується в офіційних оголошеннях тощо. Крім того, органам місцевого самоврядування делегуються деякі повноваження інформаційного характеру, зокрема організація інформування населення про потребу підприємств, установ та організацій усіх форм власності у працівниках та ін.

### РОЗДІЛ 3

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ОРГАНAMI МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

### 3.1 Загрози та можливості функціонування системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування

В рамках цього підрозділу спробуємо встановити загрози та можливості, що виникають внаслідок здійснення децентралізації, для функціонування системи забезпечення політичних прав і свобод органами виконавчої влади регіонального рівня. Це дасть можливість сформулювати пропозиції щодо удосконалення організації і функціонування цієї системи.

З початку необхідно з'ясувати зміст феномену децентралізації в теорії державного управління, а також встановити особливості здійснення політики децентралізації в умовах сучасної України. Для вирішення першого завдання звернемось до «Енциклопедії державного управління». Автори відповідної статті (Г. Одінцова, Н. Мельтюхова, Н. Миронова) пропанують під «децентралізацією державної влади» розуміти «самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому; виявляється у делегуванні повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування» [44, с. 166]. На їхню думку, децентралізація виявляється у передачі певних функцій державного управління з центрального рівня виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих. Автори іншої статті (у Енциклопедичному словнику) зазначають, що процеси децентралізації можуть розглядатись у широкому та вузькому розумінні. Відповідно до



широкого підходу децентралізація передбачає збільшення прав щодо прийняття рішень людини, громадських організацій і зменшення їх у органів державної влади. Відповідно до вузького (більш традиційного) підходу процеси децентралізації торкаються перерозподілу повноважень між органами влади, що належать до різних рівнів ієрархії, та суб'єктами місцевого самоврядування. Слід зазначити, що автори вважають, що в умовах демократизації позитивний результат децентралізації державної влади може бути досягнутий тільки в разі одночасної передачі повноважень в рамках відносин «державна – громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування», «керівництво установи – структурні підрозділи», «керівник – підлеглі» [71, С. 167]. Це зауваження, на нашу думку, має важливий методологічний характер і потребує врахування при проведенні реформ.

У публікаціях польської дослідниці А. Вікторовської децентралізація розглядається як спосіб організації публічної влади, за якого територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, що встановлені законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб. Втручання у їх діяльність може відбуватись лише з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і у встановлений спосіб [24, С. 49]. Отже в умовах децентралізованої моделі організації публічної влади орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня. Орган вищого рівня не може здійснювати по відношенню до нього управлінської діяльності та видавати обов'язкові для виконання нормативні акти. Слід звернути увагу на те, що в умовах такої моделі управління контроль і нагляд застосовують лише у передбачений законом спосіб.

У сучасних публікаціях польських дослідників виділяють три основні види децентралізації: територіальна децентралізація, функціональна децентралізація, предметна децентралізація [29, с. 9–11]. Так, територіальна децентралізація передбачає утворення органів публічної влади (органів місцевого та регіонального самоврядування), які самостійно і незалежно від

органів державної влади здійснюватимуть управління в адміністративнотериторіальних одиницях. Вони не включені до ієрархічної системи органів державної влади і не мають відносин субординації з ними. Функціональна децентралізація передбачає делегування з боку органів державної влади незалежним спеціалізованим громадським організаціям (спілкам, об'єднанням) права здійснювати завдання публічного характеру у визначених законодавством сферах та згідно із встановленим порядком. Предметна децентралізація передбачає професійне самоврядування як систему управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади.

Крім того, децентралізація передбачає розмежування компетенції по вертикалі і по горизонталі. Так, вертикальна децентралізація означає чітке визначення компетенції і порядку прийняття рішень органами різного рівня. При цьому, суб'єктами децентралізації можуть бути не тільки органи публічної влади, а і професійні об'єднання, підприємницькі структури тощо. Горизонтальна децентралізація передбачає розподіл функцій і компетенції між органами публічної влади на одному рівні адміністративнотериторіального поділу.

Розглянемо позитивні наслідки, що пов'язують з запровадженням децентралізації [29, с. 12]. Так, суб'єкт, що уповноважений на прийняття управлінського рішення з певного питання, максимально наближується до місця реалізації такого рішення, що збільшує рівень прозорості і ефективності управління. Виникає можливість більш адекватно реагувати на потреби громадськості. Внаслідок оптимізації управлінських структур спрощується система й процедури прийняття рішень, зменшується кількість посередників при передачі інформації. Підвищується рівень відповідальності управлінців внаслідок спрощення ідентифікації відповідального за прийняття рішення. Зменшується рівень формалізму, бюрократизму в роботі адміністративних установ, виникає та розвивається відчуття «спільної справи» у

взаємовідносинах влади і громадськості. Виникає можливість керівництву вищого рівня сконцентруватись на питаннях стратегічного характеру, а поточні справи передати на нижчий рівень управління. Надання публічних послуг наближується, безпосередньо, до їх споживачів. Слід зазначити, що більшість з цих переваг, на нашу думку, можуть бути реалізовані на практиці лише за наявності однієї важливої умови, а саме – наявності організованої, зацікавленої, небайдужої, добре поінформованої та обізнаної у питаннях місцевого управління громадськості. За браком вказаного фактору перелічені позитивні сторони децентралізації державної влади будуть з легкістю зведені нанівець. З точки зору завдань нашого дослідження, не менш цікавими, є результати аналізу потенційних ризиків децентралізації для системи публічного управління взагалі. До таких, з боку європейських експертів, були віднесені наступні фактори [29, с. 13]. По-перше, можливість розбалансування спільного древа цілей для системи управління та виникнення протиріч між цілями управління різних рівнів. По-друге, ризик використання спільних управлінських ресурсів для задоволення інтересів окремих суб'єктів управління. По-третє, виникнення підстав для ускладнення узгодження дій органів публічної влади різних рівнів, виникнення проблем з координацією управлінських цілей та завдань. По-четверте, виникнення загроз для монолітності державної політики у певних сферах (наприклад, освіта або охорона здоров'я). По-п'яте, виникнення певної дезінтеграції у наданні публічних послуг та прийнятті управлінських рішень.

На нашу думку, для мінімізації цих ризиків та загроз необхідно звернути увагу на потенціал таких факторів, як: а) чіткість процедур узгодження рішень між органами місцевого самоврядування та державної влади, б) підготовка та підвищення кваліфікації управлінських кадрів органів місцевого самоврядування; в) налагодження відповідної системи державного контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку органів державної влади, особливо на начальному етапі становлення децентралізованої моделі управління.

За оцінками дослідників, тема децентралізації набула надзвичайної актуальності при проведенні адміністративних реформ у різних країнах світу з середини ХХ століття. У країнах пострадянської Європи інтерес до цієї теми з'явився на початку 90-х років. Сучасна Україна знаходиться ще на початку цього шляху реформ. Слід зазначити, що в Конституції України теза про децентралізацію закріплена у статті 132 як одна із засад, на яких базується територіальний устрій держави («поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади») [3]. Децентралізація за конституційною нормою передбачує необхідність враховувати регіональні та місцеві інтереси при виробленні і реалізації державної політики.

Конституційна реформа 2004 року передбачала суттєві зміни у двох сферах. По-перше, у повноваженнях і взаємовідносинах вищих органів державної влади «Президент – Кабінет Міністрів України – Верховна Рада України» (перший етап конституційної реформи). По-друге, у системі управління на регіональному рівні, що передбачало створення виконавчих органів у обласних та районних рад (другий етап конституційної реформи) [13]. Як відомо, конституційна реформа 2004 року зупинилась на першому етапі і не мала продовження, а згодом процедури внесення змін до Конституції були визнані неконституційними [19], а їхня дія була призупинена.

Суспільно-політичні процеси, що відбувались в Україні в період з листопада 2013 року до лютого 2014 року призвели до прийняття 21 лютого 2014 року Верховною Радою України Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII [6]. Цим Законом відновлено дію окремих положень Конституції України зі змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII. Таким чином, сьогодні діє Конституція України із врахуванням змін від 8 грудня 2004 року, що передбачає функціонування в Україні парламентсько-президентської форми державного правління.

Практично одночасно з внесенням змін до Конституції України в офіційний дискурс вищих органів державної влади України входить тема децентралізації. Розглянемо які моделі децентралізації було запропоновано в офіційних державних документах за цей час.

Як перший крок, слід звернути увагу на той факт, що у першій програмі діяльності Кабінету Міністрів України А. П. Яценюка, що була ухвалена Верховною Радою України 27 лютого 2014 року, мова йшла лише про:

- необхідність оновлення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», прийняття Законів України «Про місцеві референдуми», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо державного контролю у сфері надання податкових пільг та стимулів та децентралізації)»;

- необхідність проведення децентралізації управління системою освіти.

Питання перерозподілу повноважень між органами публічної влади на регіональному рівні та місцевому рівні ще не піднімались.

Наступний крок було зроблено при обговоренні урядових документів наприкінці березня 2014 року. Департамент інформації та комунікацій з громадськістю секретаріату Кабінету Міністрів України розповсюдив інформацію про те, що Прем'єр-міністр України А. П. Яценюк наполягає на ліквідації обласних державних адміністрацій. Зокрема, зазначалось, що керівник уряду заявив: «Вважаю це (МДА – В.Ч.) рудиментом минулого... Виконавчі комітети повинні взяти на себе всю повноту відповідальності за стан справ у кожній області. Це дасть можливість в першу чергу підвищити підзвітність безпосередньо перед місцевою громадою тих людей, які будуть розпоряджатись ресурсами місцевої громади... Місцева влада повинна отримати виконкоми, центральна влада повинна отримати префектів на місцях, які не займаються розподілом коштів, а здійснюють, як у Польщі, загальний нагляд за додержанням законодавства» [60]. В свою чергу, прокуратура, на думку доповідача, повинна була позбавитись функції загального нагляду.

Не зважаючи на надто радикальні наміри керівника уряду, ця ідея отримала досить м'який варіант вирішення у документі «Концепція

реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (далі – Концепція) [16], що була затверджена Розпорядженням Уряду від 1 квітня 2014 року № 333-р.

Відповідно до Концепції, основні зміни передбачали:

– запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – регіон (область, Автономна Республіка Крим), район, громада;

– передачу функцій виконавчої влади виконавчим органам рад відповідного рівня від місцевих державних адміністрацій;

– розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень;

– забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами;

– зміну у статусі місцевих державних адміністрацій, перетворення їх з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території.

Стосовно сфери забезпечення прав і свобод громадян в тексті Концепції зазначалось, що у більшості територіальних громад органів місцевого самоврядування не забезпечують створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав; швидкого розв'язання потребує проблема нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів; потребує правового забезпечення права на місцевий референдум [16].

Отже, в системі органів виконавчої влади, за текстом Концепції, залишався інститут органів загальної компетенції – місцеві державні адміністрації. Проте, змінювались їх ключові функції на контрольнонаглядові

та координаційні. В той же час, як ми побачили, питання забезпечення прав і свобод органами виконавчої влади регіонального рівня, їх ролі в цьому процесі та порядок їхньої взаємодії з органами місцевого самоврядування окремо в Концепції не розглядались. Проектну відповідь на ці питання, мабуть, мали розкривати конкретні пропозиції щодо змін до Конституції України та нової редакції Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Модель системи органів управління на рівні районів та областей відповідно до змісту Концепції представлено на рис. 3.1.

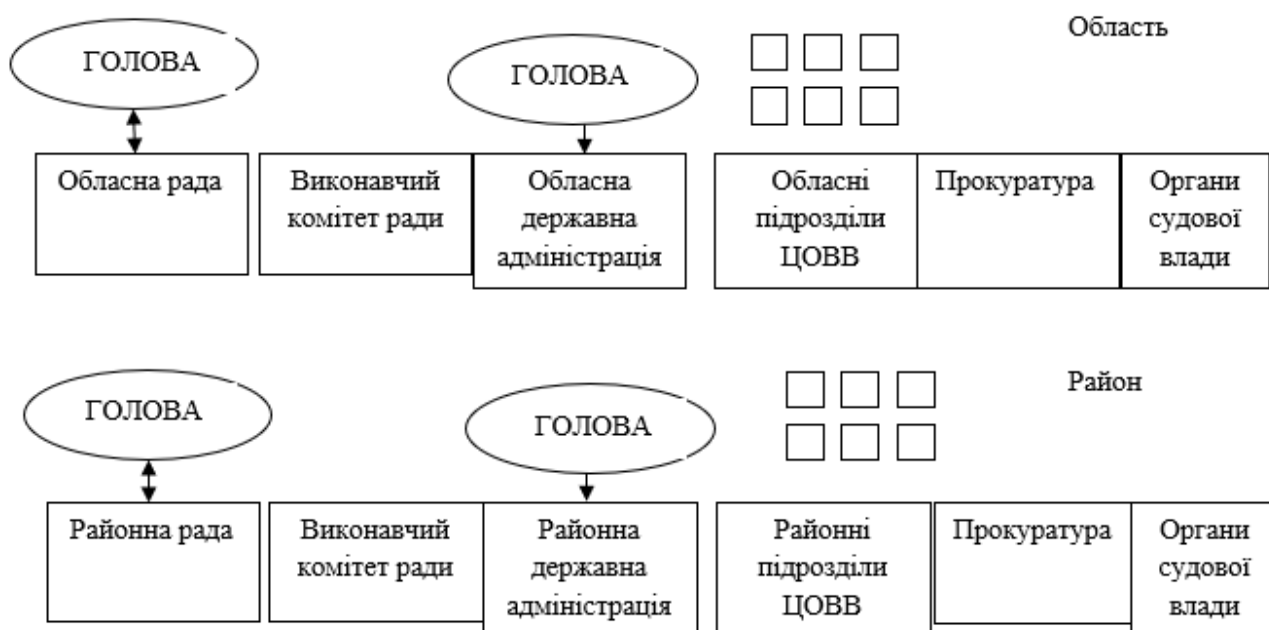


Рисунок 3.1 – Елементи системи органів управління на рівні районів та областей (відповідно до Концепції) [розроблено автором]

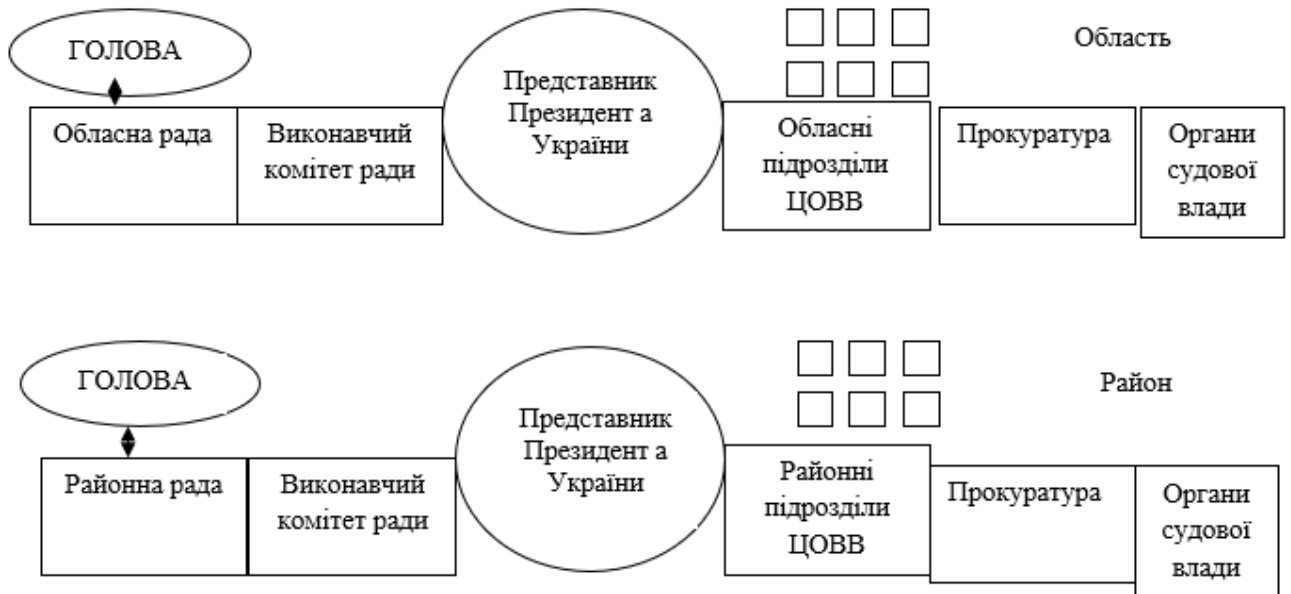


Рисунок 3.2 – Елементи системи регіонального управління (модель законопроекту про зміни до Конституції Президента України № 4178а від 26.06.2014) [розроблено автором]

Далі наступний крок у розвитку ідей щодо організаційного оформлення процесу децентралізації в офіційних документах було зроблено у тексті президентської законодавчої ініціативи – проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) № 4178а від 26.06.2014 [18]. Цей документ передбачав зовсім інший у порівнянні з Концепцією набір органів влади (див. рис. 3.2).

Президентський законопроект містив такі пропозиції:

- скасування інституту місцевих державних адміністрацій;
- введення нового інституту – Представника Президента України в областях та районах;
- створення власних виконавчих органів у районних та обласних радах;
- позбавлення Прокуратури повноваження здійснювати функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [18].



Законопроект Президента України щодо змін до Конституції України від 26.06.2014 № 4178а через деякий час було відкликано з Верховної Ради України. Замість нього було внесено іншу пропозицію – проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [17]. Розглянемо його основні положення.

Перша група новацій стосується адміністративно-територіального устрою. Так, пропонується до компетенції Верховної Ради України віднести повноваження приймати рішення щодо утворення і ліквідації областей, районів, громад, встановлення і зміна їхніх меж. Крім того, в проекті змін до Конституції не перераховані назви усіх областей, що входять до складу України, на відміну від чинної редакції Основного Закону. Виходячи з того, можна спрогнозувати, що прийняття змін до Конституції відкриває можливості для перегляду адміністративно-територіального устрою країни.

Проект змін передбачає, що окремим законом буде визначатись порядок утворення, ліквідації громад, районів, областей, встановлення та зміни їхніх меж, порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення сіл, селищ, міст до відповідної категорії. Отже, рішення будуть прийматись за передбачуваною процедурою.

Ще одна новація – це запровадження нового елемента системи адміністративно-територіального устрою України під назвою регіони. Таку назву отримають області і Автономна Республіка Крим. Крім регіонів адміністративно-територіальними одиницями мають бути ще райони та громади. До складу кожного району мають входити декілька громад.

Друга група новацій стосується повноважень прокуратури. Пропонується з переліку конституційних функцій прокуратури виключити такий важливий напрямок, як «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами». Це означає, що, у разі набуття чинності змін до Основного Закону, зникає важливий суб'єкт зовнішнього контролю за забезпеченням додержання політичних прав і свобод

органами виконавчої влади центрального, регіонального, місцевого рівня, а також органами місцевого самоврядування.

Третя група змін до Конституції України стосується організації системи регіонального управління. Обласним і районним радам пропонується надати право утворювати власні виконавчі органи – виконавчі комітети, призначати їхніх керівників та формувати склад виконкомів за пропозицією їхніх керівників. Пропонується скасувати місцеві державні адміністрації. Замість цих органів виконавчої влади загальної компетенції утворити інститут префекта, що призначається Президентом України за поданням КМУ. Детально порівняння повноважень префекта, представника Президента України та місцевої державної адміністрації представлені у таблиці 3.1.

Проведення порівняльного аналізу показує, що ймовірний префект втрачає таку важливу функцію, як забезпечення додержання прав і свобод людини. Враховуючи конституційну норму про те, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3) [58], таку пропозицію можна розглядати як суттєве ослаблення механізму реалізації конституційної норми-принципу на рівні системи органів виконавчої влади в областях та районах.

Таблиця 3.1 – Порівняння сфери компетенції місцевих державних адміністрацій, представників Президента України, префектів на основі Конституції України, Закону України про місцеві державні адміністрації, Закону України про префектів [розроблено автором].

Сфера компетенції місцевих державних адміністрацій [1]	Сфера компетенції представників Президента [18]	Сфера компетенції Префекта [17]
<p>Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;</li> <li>2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;</li> <li>3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;</li> <li>4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;</li> <li>5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;</li> <li>6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;</li> <li>7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.</li> </ol>	<p>У регіонах і районах діють представники Президента України. Представники Президента України в регіонах координують діяльність представників Президента України в районах. Представники Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України. Представники Президента України на відповідній території:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) здійснюють нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та ТОЦОВВ;</li> <li>2) координують взаємодію ТОЦОВВ;</li> <li>3) спрямовують та організовують діяльність усіх ТОЦОВВ та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану;</li> <li>4) здійснюють інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.</li> </ol>	<p>Префект на відповідній території:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;</li> <li>2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;</li> <li>3) забезпечує виконання державних програм;</li> <li>4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;</li> <li>5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України. Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території.</li> </ol>

Четверта група новацій стосується збільшення контрольних повноважень Президента України за діяльністю органів місцевого самоврядування. Пропонується закріпити за Президентом України право зупиняти повноваження голови територіальної громади, ради громади, районної або обласної ради, а також призначати тимчасового державного уповноваженого у спеціальних випадках, що встановлені Конституцією України.

Якщо орган місцевого самоврядування ухвалює акт, що «не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці», Президент України має зупинити його дію і одночасно звернутись до Конституційного Суду України. Одночасно Президент має зупинити тимчасово повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає «тимчасового державного уповноваженого». Така інституція не передбачена чинною Конституцією, хоча в історії сучасної України аналогічні призначення мали місце (наприклад, в Одесі, Ялті наприкінці 90-х років ХХ століття). Основне завдання тимчасового державного уповноваженого полягає у забезпеченні вирішення питань місцевого значення в рамках чинного законодавства, тому він спрямовує та організовує діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування громади або виконавчого комітету районної, обласної ради. Якщо Конституційний Суд своїм рішенням визнає акт органу місцевого самоврядування таким, що відповідає Конституції України, Президент України скасовує акт про призначення державного уповноваженого. Якщо Конституційний Суд своїм рішенням визнає акт органу місцевого самоврядування таким, що не відповідає Конституції України Верховна Рада України у визначеному законом порядку за поданням Президента достроково припиняє повноваження органу місцевого самоврядування. В рамках такої конструкції зростає роль префекта як органа, що здійснює нагляд за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції України та законів України. Зміни до Конституції передбачують, що саме префект зупиняє дію актів органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності

законодавству України з одночасним зверненням до суду. Це потребує особливих вимог до професійних якостей, навичок осіб, що претендують на заміщення посад префектів області чи району та посадових осіб його апарату.

П'ята група новацій, які важливі з точки зору завдань нашого дослідження, стосується зменшення періоду каденції органів місцевого самоврядування. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, депутатів відповідних рад, районної, обласної ради має становити чотири роки. Наслідком цього може бути оновлення корпусу посадових осіб органів місцевого самоврядування в територіальних громадах і органах, що представляють спільні інтереси територіальних громад районів та областей.

По-шосте, скасовуються норми Конституції про права обласних і районних рад висловлювати недовіру головам відповідних місцевих державних адміністрацій, що має наслідком звільнення голови в разі, якщо за рішення про недовіру проголосує дві третини від складу депутатського корпусу. На нашу думку, це є повністю логічним, оскільки місцева державна адміністрація як орган виконавчої влади загальної компетенції скасовується, а повноваження префектів не передбачає здійснення функцій щодо виконання районних (обласних) програм, бюджетів, делегованих повноважень тощо.

Крім того, до факторів реформи децентралізації безпосереднє відношення має процес об'єднання територіальних громад, що розпочався в 2015 році. Метою об'єднання є практична реалізація принципу субсидіарності Європейської хартії місцевого самоврядування [15] і утворення територіальних громад спроможних вирішувати весь комплекс питань місцевого значення на відповідному рівні. Внаслідок добровільного об'єднання територіальних громад утворюються нові громади, що складаються з декілька поселень, збільшується територіальний масштаб діяльності нових органів місцевого самоврядування, запроваджуються нові посади – старост у поселеннях, що входять до складу новоутвореної громади (ст. 14-1) [10], формуються нові структури виконавчих органів ради об'єднаної громади. Внаслідок реформи органи місцевого самоврядування об'єднаннях громад мають бути забезпечені

новим обсягом повноважень, ресурсами для самостійного вирішення питання місцевого значення (надання якісних адміністративних послуг, забезпечення благоустрою утримання об'єктів соціальної та інженерної інфраструктури тощо).

Отже, аналіз законопроектних пропозицій, а також програмних документів дозволяє провести реконструкцію системи органів виконавчої влади на обласному і районному рівнях, а також відносин між цією системою та іншими органами публічної влади, що мають скластись в результаті конституційної реформи щодо децентралізації (див. рис. 3.3.). На рисунку заштриховані елементи зовнішнього середовища системи забезпечення політичних прав і свобод громадян, що змінюються в процесі децентралізації (запроваджуються вперше або змінюють свої функції). До факторів, що впливають на роботу системи та пов'язані із змінами у її зовнішньому середовищі, на нашу думку, слід віднести:

- формування нової законодавчої бази діяльності органів публічної влади на регіональному і місцевому рівнях;
- створення власних виконавчих органів (комітетів) обласних і районних рад;
- збільшення кількості посадових осіб обласних і районних органів місцевого самоврядування, у тому числі, за рахунок осіб, які вперше поступили на службу в органах місцевого самоврядування;
- зменшення кількості територіальних громад в результаті їх добровільного об'єднання і, як наслідок, формування нової структури органів управління в об'єднаннях громадах;
- зменшення кількості і оновлення складу місцевих голів, посадових осіб місцевого самоврядування виконавчих органів місцевих рад;
- зміни умов роботи посадових осіб територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, у тому числі, за рахунок прогнозованого створення центрів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах та передбачуваного об'єднання районів;

– скасування повноважень прокуратури щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

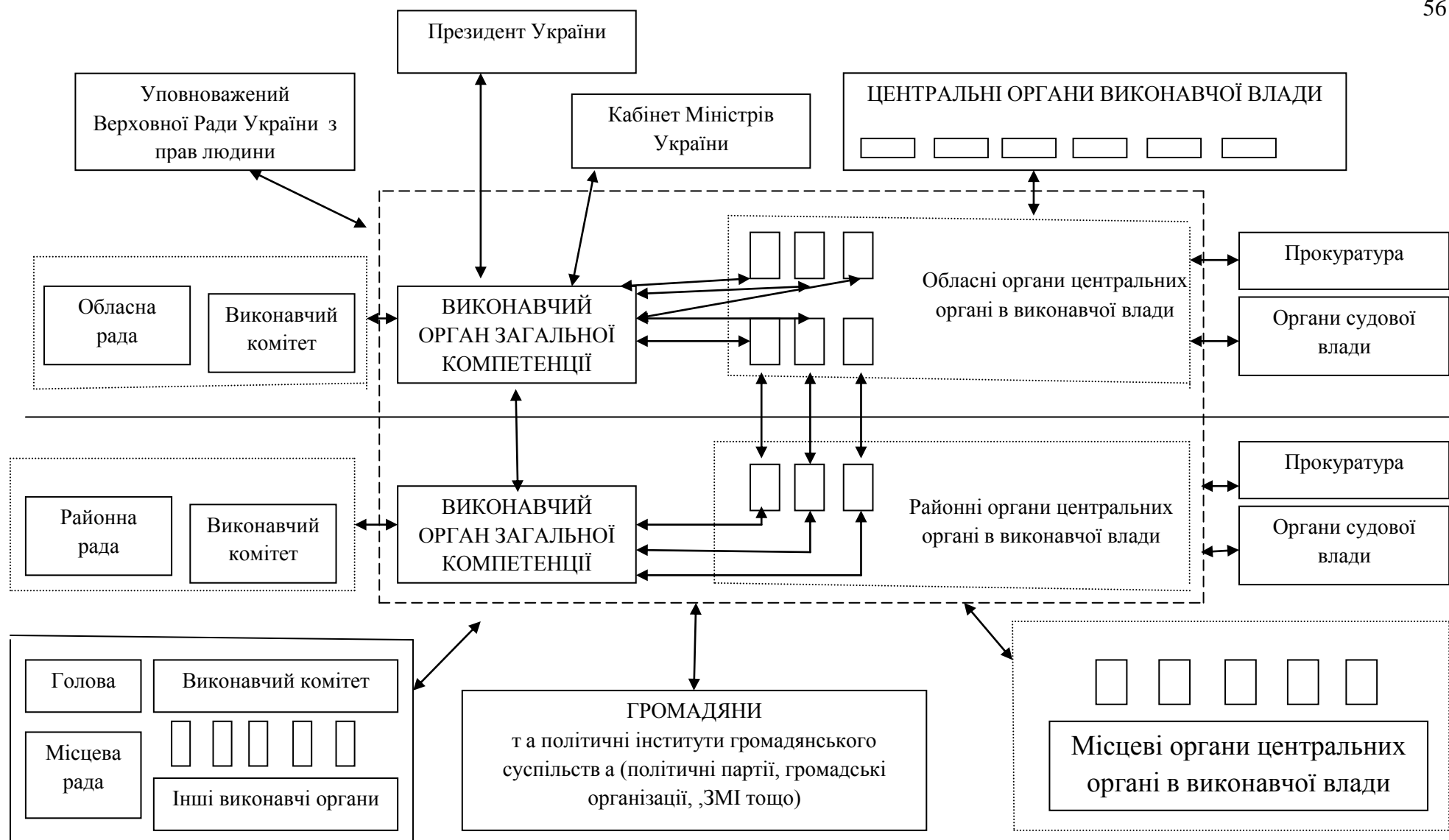


Рисунок 3.3 – Внутрішнє та зовнішнє середовище системи забезпечення прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня (схема за результатами здійснення децентралізації) [розроблено автором]



Крім того, також слід визначити фактори зовнішнього середовища системи, що потенційно можуть позитивно вплинути на її здатність до належного здійснення власних завдань та функцій – можливості, що створюються в сучасних умовах.

До таких, на думку автора, слід віднести підвищення інтересу громадян до участі в управлінні державними справами. Про це свідчать події Революції гідності. Так, наприклад, за даними Центру дослідження суспільства, перед Революцією гідності за період 2009 – 2013 років середня кількість протестів в Україні в місяць зростає від менше ніж 200 (жовтень 2009 р.) до понад 1 тис. (грудень 2013 р.) [61]. Вже у серпні 2014 року в країні було зафіксовано щонайменше 690 протестних подій. За оцінками експертів Центру стратегічних досліджень, в умовах Майдану основними темами протестів стали наступні питання: ідеологічні (62 % проти 25 % до Майдану), політичні (58 % проти 27 %) та відстоювання громадянських прав (52 % проти 27 %) [41, с. 6]. Після Майдану помітним зразком громадської активності став волонтерський рух допомоги військовим формуванням, військовим, пораненим, вимушеним переселенцям із АРК та Донбасу тощо.

Наступний фактор, що, безумовно, може мати позитивний вплив на функціонування системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня – це актуалізація питання про необхідність належного забезпечення прав і свобод людини з боку політичного керівництва країни.

Наприклад, статистика звернень до парламентського омбудсмену з прав людини за останні три роки переконливо показує збільшення кількості заяв громадян з питань порушення політичних прав і свобод [56]:

- за 2017 рік до офісу Уповноваженого надійшло 4277 заяв щодо таких порушень (12,3 % від загального числа за рік);
- за 2018 рік – 2609 заяв (7,53 %);
- за 2019 році – вже 238 заяв (0,7 %);

Більшість із цих заяв стосувалась порушень прав на доступ до публічної інформації, на свободу думки і слова, на свободу об'єднання у політичні партії, права брати участь в управлінні державними справами.

Реалізація політичного курсу на реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що була розглянута нами, і передбачає оновлення повноважень елементів системи, характеру їх взаємовідносин, а також повноважень елементів оточуючого середовища і взаємовідносин між ними також, на нашу думку, може розглядатися як певна можливість. Можливість для побудови і функціонування ефективною системи забезпечення політичних прав і свобод громадян на регіональному рівні.

В процесі реформи, розробки базових законів про органи виконавчої влади загальної компетенції, їх взаємовідносини з органами місцевого самоврядування та виконавчої влади з'являється можливість виправити усі скачки сторони існуючої системи.

Далі розглянемо фактори, що впливають на роботу системи та пов'язані із змінами у її внутрішньому середовищі. До таких, на нашу думку, слід віднести:

- зміни статусу, функцій органу виконавчої влади загальної компетенції на обласному і районному рівнях, можливість скасування МДА;
- втрата в процесі конституційної реформи повноваження органу виконавчої влади загальної компетенції щодо забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина;
- зміни повноважень органу виконавчої влади загальної компетенції щодо їх взаємовідносин з ТОЦОВВ;
- втрата органом виконавчої влади загальної компетенції повноваження виконавчого органу обласної або районної ради;
- зменшення загальної кількості органів виконавчої влади загальної компетенції в результаті зменшення кількості громад та об'єднання районів;
- розширення територіального масштабу діяльності органу виконавчої влади загальної компетенції та ТОЦОВВ (наприклад, створення міжрегіональних органів Нацдержслужби).

Розглянуті фактори можуть негативно вплинути на функціонування системи внаслідок процесів децентралізації і складають перелік загроз для системи. Крім того, до переліку загроз слід віднести можливість ймовірного падіння рівня контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку виконавчої влади і, як наслідок, зниження якості забезпечення політичних прав і свобод громадян з боку оновлених органів місцевого самоврядування.

Крім того, за авторською оцінкою, існує також загроза нездатності забезпечити відповідно до законодавства реалізацію політичних прав і свобод громадян внаслідок браку людських, організаційних, інформаційних, фінансових та інших ресурсів у органів виконавчої влади.

### 3.2 Пропозиції з удосконалення системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування

Визначені у попередньому підрозділі можливості та загрози, що виникають для системи забезпечення політичних прав і свобод органами виконавчої влади регіонального рівня можуть бути використані для визначення пропозицій з удосконалення організації і функціонування цієї системи.

Так, за оцінками автора, одна з ключових загроз полягає у можливості скасування органу виконавчої влади загальної компетенції на рівні області і району, наслідком чого, у власну чергу, буде руйнування цілісної системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня.

Саме місцеві державні адміністрації як органи загальної компетенції відіграють провідну роль в системі забезпечення політичних прав і свобод громадян. Саме голови місцевих державних адміністрацій наділені повноваженнями координувати діяльність територіальних підрозділів

центральної виконавчої влади з питань здійснення повноважень місцевої державної адміністрації, та керівників центральної виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в частині виконання делегованих повноважень. Крім того, обласні державні адміністрації спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та знаходяться з ними у відносинах субординації.

Разом з окресленими повноваженнями центральну роль місцевим державним адміністраціям в рамках нашої системи забезпечує конституційне повноваження «забезпечувати додержання прав і свобод людини і громадянина» (ст. 119) [3]. Тому, на нашу думку, дуже важливо зберегти це повноваження за новим органом загальної компетенції, що буде утворено в процесі децентралізації замість місцевих державних адміністрацій на рівні району та області.

Іноді можна почути, що для виконання функції забезпечення дотримання політичних прав і свобод громадян досить закріплення за органом повноваження здійснювати контроль за виконанням Конституції України і законів України, як це передбачено проектом змін до Основного Закону [17]. На нашу думку, не можна погоджуватись з такою тезою. Критерієм для прийняття рішення має бути принцип: навряд чи ми досягнемо мети, якщо не можемо її точно описати. Якщо не передбачити, що орган виконавчої влади загальної компетенції має здійснювати повноваження щодо забезпечення додержання прав і свобод, то і навряд чи він буде його виконувати та буде мати адекватне ресурсне забезпечення для здійснення цього повноваження. Ще раз підкреслимо авторську позицію: оскільки утворення і забезпечення прав і свобод людини і громадянина є основним конституційним завданням держави (ст. 3) [3], то це завдання має бути закріплено як пріоритетне для кожного органу державної влади, у тому числі, для органів виконавчої влади загальної компетенції на обласному, районному рівнях.

У зв'язку з цим, необхідно звернути увагу на відносини органів виконавчої влади обласного і районного рівнів з органами місцевого самоврядування.

Ще раз нагадаємо, що похідною тезою в роботі є те, що діяльність з утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина є основним конституційним завданням держави. Відповідно для органів місцевого самоврядування повноваження у сфері забезпечення політичних прав і свобод є делегованими. Саме так встановлено чинним законодавством (ст. 38) [10]. При виконанні делегованих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні і підзвітні відповідним органам виконавчої влади. Отже, органи місцевого самоврядування при забезпеченні політичних прав і свобод громадян підзвітні органам виконавчої влади районного, обласного рівня, а система органів виконавчої влади регіонального рівня виконує функцію контролю у цій сфері за діяльність органів місцевого самоврядування.

Зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що до делегованих повноважень виконавчих органів місцевих рад в сфері забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян віднесені наступні повноваження [10]:

- забезпечення вимог законодавства з питань роботи з зверненнями громадян;
- вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку;
- зберігання документів Національного архівного фонду, що мають місцеве значення, і управління архівною справою та діловодством на відповідній території;
- реалізація передбачених законодавством заходів щодо ведення Державного реєстру виборців (ст. 38).

Як бачимо з всього комплексу політичних прав і свобод, способів їх забезпечення, що були визначені у розділі 2, підзвітність виконавчих органів місцевого самоврядування у базовому законі передбачена лише для чотирьох з них. Вони стосуються здійснення:

- способів забезпечення права на звернення;
- деяких способів забезпечення права на участь у виборах і референдумах;
- деяких способів забезпечення права на інформацію;
- способів забезпечення права на участь у масових заходах.

Поза предметом звітності залишаються

- діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування із здійснення більшості способів забезпечення;
- права на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування;
- права на участь у громадських організаціях;
- права на інформацію (наприклад, способи забезпечення доступу до публічної інформації);
- права на вільні вибори, референдуми.

Можна спробувати знайти пояснення того, чому так сталося. Один з варіантів відповіді може бути таким: способи забезпечення більшості з цих прав були встановлені у законодавстві вже після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1998). Наприклад, правовий інститут служби в органах місцевого самоврядування або доступу до публічної інформації. Можливо, законодавець просто не врахував необхідність внести відповідні доповнення до тексту базового закону.

Виходячи з цього автором пропонується внести зміни до статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо встановлення підзвітності органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади з питання забезпечення всього комплексу політичних прав і свобод громадян як такого, що відноситься до групи делегованих повноважень. Зміни до тексту статті підкреслені у таблиці 3.2.

Внесення цих змін дозволить зробити суттєвий крок на шляху до побудови комплексного механізму контролю за додержанням законодавства в діяльності органів публічної влади щодо забезпечення політичних прав і свобод громадян.

Таблиця 3.2 – Порівняльна таблиця чинної редакції статті 38 Зкону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та редакції, що пропонується

Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 38	
Чинна редакція	Редакція, що пропонується
<p>Стаття 38. Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян 1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:</p> <p>а) власні (самоврядні) повноваження: &lt; ... &gt;</p> <p>б) делеговані повноваження:</p> <p>1) забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності;</p> <p>2) вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей;</p> <p>3) вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку; 3-1) погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодія з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків відповідно до закону;</p> <p>4) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності;</p> <p>5) вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрація актів цивільного стану (за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад);</p>	<p>Стаття 38. Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян 1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:</p> <p>а) власні (самоврядні) повноваження: &lt; ... &gt;</p> <p>б) делеговані повноваження:</p> <p>1) забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності;</p> <p>2) вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей;</p> <p>3) вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку; 3-1) погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодія з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків відповідно до закону;</p> <p>4) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності;</p> <p>5) вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрація актів цивільного стану (за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад);</p>



## Продовження таблиці 3.2

Чинна редакція	Редакція, що пропонується
7) державна реєстрація у встановленому порядку юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців; 8) державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.	7) реєстрація у встановленому порядку місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які створюються і діють відповідно до законодавства. 8) забезпечення вимог законодавства щодо доступу до публічної інформації що знаходиться у володінні органу місцевого самоврядування; 9) забезпечення вимог законодавства, що регулює умови та порядок реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування; 10) забезпечення вимог законодавства щодо реалізації права брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними; 11) забезпечення вимог законодавства щодо реалізації права на свободу об'єднання у громадські організації.

Говорячи про механізм контролю за додержанням політичних прав, варто звернути увагу на те, яка система контролю за дотриманням процедур доступу до інформації встановлена у федеральному законодавстві США. Так, кожне агентство (аналог вітчизняного центрального органу виконавчої влади) зобов'язане готувати щорічний звіт про виконання вимог Закону «Про свободу доступу до інформації». Звіт надається агентством до 1 лютого до федерального Міністерства юстиції. Крім того. Такий звіт також готується і розміщується для публічного ознайомлення в електронному вигляді. Генеральний прокурор - керівник Міністерства юстиції США не пізніше, ніж до 1 квітня публікує кожний звіт в електронному вигляді та повідомляє про це керівників профільних комітетів Сенату і Палати Представників, а також представників опозиції. Таким чином, законодавець отримає реальну можливість оцінити як працюють на практиці норми прийнятих ними законів. До 1 квітня Генеральний прокурор США зобов'язаний також надати Конгресу власний звіт про стан забезпечення права на доступ до інформації. Особливий інтерес викликає зміст

звіту Генерального прокурора. Він в обов'язковому порядку включає відомості про [21, с. 164]:

- кількість судових розглядів з питань доступу до документів;
- інформацію щодо характеру судових рішень по цих справах (на користь органу публічної влади чи ні);
- дані про вартості виконання вимог цього закону й коштах, отриманих від їхнього забезпечення.

Така структура звіту дозволяє навіть отримати інформацію про те, скільки коштує обслуговування органами виконавчої влади цього закону. Це, на нашу думку, дозволяє більш ефективно планувати витрати на кожний бюджетний рік на цю статтю видатків у роботі органу виконавчої влади.

На сьогодні практично у всіх штатах США прийняті закони аналогічні федеральному «Закону про свободу доступу до інформації». Досвід системи звітування про забезпечення права на доступ до інформації в США може бути корисним для умов сучасної України для побудови комплексного механізму контролю щодо забезпечення політичних прав і свобод. Слід зазначити, що контроль традиційно розглядається як напрямок управлінської діяльності, як засіб забезпечення законності і дисципліни в сфері державного управління [25, с. 13]. Сам по собі контроль має реалізовуватись, відповідно до вимог принципу законності (ст. 19) [3], в межах і у спосіб передбачений законодавством. Як зазначає відомий вітчизняний дослідник проблематики державного контролю професор О.Ф. Андрійко, контроль – це діяльність, яка полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю, вона направлена на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і стандартам [25, с. 14]. Контрольна діяльність дає можливість порівняти фактичний стан у галузі з вимогами, поставленими перед нею, виявити недоліки та помилки в роботі й запобігти їм. Отже, цільовим призначенням такого комплексного механізму контролю має бути перевірка виконання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування

норм законодавства в сфері забезпечення політичних прав і свобод громадян, виявлення порушень та відновлення дії встановлених правил.

Цей механізм контролю можна розглядати як певну систему, сукупність інститутів і процесів, спрямованих на забезпечення належного виконання законодавства щодо реалізації політичних прав і свобод громадян. Він має виконувати декілька функцій, основними з яких є: організаційна, корегуюча, культурно-виховна, профілактично-превентивна, правоохоронна, інформаційна тощо.

Комплексний механізм контролю слід будувати відповідно до конституційних принципів державного управління. До них відносяться, зокрема, принципи законності, верховенства права, демократизму, гарантування прав і свобод, гарантування місцевого самоврядування, політичної неупередженості державних службовців. Крім того, слід враховувати при побудові і функціонуванні комплексного механізму контролю наукові принципи публічного управління: системність, оперативність, об'єктивність, дієвість, гласність, гнучкість, ефективність та результативність, принцип незалежності контролюючого органу від об'єкту контролю тощо.

За авторськими оцінками, в рамках такого механізму було б доцільно передбачити звітність:

– з боку територіальних органів центральних органів виконавчої влади перед відповідним органом виконавчої влади загальної компетенції районного або обласного рівня;

– з боку органів місцевого самоврядування перед органом виконавчої влади загальної компетенції відповідного рівня;

– з боку органу виконавчої влади загальної компетенції перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, з подальшим інформуванням про отримані дані Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Такими чином, на думку автора, буде утворено механізм реалізації контрольної функції системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня і функції інформаційної.

Розглянемо деякі проектні показники такої звітності на прикладі окремих політичних прав і свобод громадян.

Так, для звітів про стан реалізації права на доступ до публічної інформації пропонується передбачити такий показник: кількість отриманих запитів на інформацію з даними про теми запитів, шлях надходження (пошта, особисто подані, електронна пошта, факс), у тому числі:

- з питань, що мають бути оприлюднені розпорядником інформації відповідно до ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- з яких надані відповіді у встановлений строк;
- з яких надання відповіді було відкладено розпорядником інформації (з яких причин);
- з яких відмовлено у наданні відповіді (з яких причин);
- надання відповіді було оскаржено заявником;
- кількість яких було задоволено безкоштовно;
- кількість яких було задоволено на платній основі за виготовлення копій (вказати загальну суму за звітний період);
- інформація про штатний підрозділ, що здійснює прийом та обробку запитів на інформацію (штат, бюджет).

Для звітів про стан реалізації права на звернення пропонується передбачити такий показник: кількість звернень громадян, у тому числі:

- надійшло шляхом (пошта / на особистому прийомі / через уповноважену особу / через органи влади / через ЗМІ / від інших органів, установ, організацій);
- кількість звернень за характером подання (первинне / повторне / дублетне / неодноразове / колективне);
- кількість звернень за видом (пропозиція (зауваження) / заява (клопотання) / скарга);

- кількість звернень за тематикою питань;
- кількість звернень, які вирішено позитивно;
- кількість звернень, з яких відмовлено у задоволенні (з яких причин);
- кількість звернень, з яких дано роз'яснення; - кількість звернень, які повернені авторіві (ст. 5, 7) [9];
- кількість звернень, які переслані за належністю (ст. 7) [9];
- кількість звернень, які не підлягають розгляду (ст. 8, 17) [9];
- інформація про штатний підрозділ, що здійснює прийом та обробку звернень (штат, бюджет).

Для звітів про стан реалізації права на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування пропонується передбачити такі показники:

- кількість вакансій, які було заміщено за звітний період (у тому числі ті, які підлягають заміщенню на конкурсній основі (керівники, спеціалісти) і ті, які підлягають заміщенню без проведення конкурсу);
- кількість вакансій, на заміщення яких було об'явлено конкурс (керівники, спеціалісти);
- кількість поданих заяв для участі у конкурсі (керівники, спеціалісти);
- кількість посад, які були заміщені (з числа державних службовців / з числа посадових осіб місцевого самоврядування / з числа осіб, які не перебували на службі в органах державної влади та місцевого самоврядування);
- кількість випадків заміщення вакантної посади без проведення конкурсу; – кількість оскаржень рішень конкурсної комісії (підстави);
- інформація про підрозділ, що здійснює конкурсний відбір (штат, бюджет проведення конкурсу).

Для звітів про стан реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами пропонується передбачити такі показники:

- кількість надходжень письмових запитів з проведення громадської експертизи діяльності органу виконавчої влади від інститутів громадянського суспільства та громадських рад;

- кількість проведених громадських експертиз діяльності органу виконавчої влади (всього / класифікація за тематикою);
- кількість відмов у проведенні громадської експертизи (всього / за підставами);
- кількість утворених при органі виконавчої влади громадських рад; – кількість проведених засідань громадських рад за звітний період;
- кількість зустрічей голів обласних державних адміністрацій з головами громадських рад, які утворені при районних державних адміністраціях;
- кількість проведень засідань з питань консультацій з громадськістю (всього / за тематикою питань, що розглядались відповідно до «Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики»);
- інформація про роботу підрозділу, що здійснює комунікації з громадськими радами та громадськими організаціями (штат, бюджет проведення експертизи, консультації).

Запровадження такої звітності надасть можливість отримати узагальнену інформацію про стан справ у сфері забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування в рамках адміністративно-територіальної одиниці (район, область, Автономна Республіка Крим). Далі така інформація може узагальнюватись в цілому по країні. Зазначимо, що в сучасних умовах в звітності про роботу місцевої державної адміністрації враховується практично лише один показник з цього переліку – це стан роботи із зверненнями громадян.

Запровадження механізму контролю потребує поставити питання про критерії такого контролю або про стандарти якості процедур в органах виконавчої влади, що забезпечують задоволення потреб громадян у реалізації політичних прав і свобод відповідно до вимог чинного законодавства.

Наявність таких стандартів, їх оприлюднення розглядається як умова для ефективного контролю з боку громадськості і вищих органів виконавчої влади

за додержанням вимог законодавства у цій сфері з боку органів виконавчої влади регіонального рівня.

Вимоги до розробки таких стандартів можуть бути позичені з практики підготовки аналогічних стандартів для адміністративних послуг [5, 8]. Так, стандарт якості процедур, що застосовується в органі виконавчої влади для виконання встановлених законодавством способів забезпечення політичних прав і свобод, може розглядатись у якості акту, що видається адміністративним органом відповідно до чинних нормативно-правових актів, та містить відомості про процедуру, умови та відповідальних осіб, які забезпечують її виконання.

Орган виконавчої влади при застосуванні стандарту якості процедури має забезпечувати інформування громадськості про зміст стандарту у будь-якій доступній формі відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», контроль за дотриманням і ефективністю застосування стандарту, оперативний розгляд обґрунтованих скарг громадян та їх об'єднань щодо якості і доступності встановленої процедури. Контроль за застосуванням стандарту здійснює орган, що затвердив стандарт.

У зв'язку з тим, що органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію політичних прав і свобод як делеговане повноваження держави, виникає необхідність унормування порядку застосування стандартів відповідних процедур. При цьому можна використовувати підхід, відповідно до якого органи, яким делеговані влади повноваження, здійснюють такі процедури відповідно до стандартів, що встановлені законами України (наприклад, процедури забезпечення права на доступ до публічної інформації, права на звернення тощо), а у разі їх відсутності затверджені відповідними органами виконавчої влади. Так, ЦОВВ може затвердити типовий стандарт процедури забезпечення політичного права, відповідно до якого інші адміністративні органи затверджують власні стандарти процедури.

Стандарт має включати вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності і якості процедури в цілому, а також на кожному етапі її надання, включаючи внесення запиту про здійснення процедури, його оформлення і

реєстрацію, одержання результатів такої процедури, контроль за якістю процедури.

Загальні вимоги до стандарту мають передбачати мінімізацію витрат часу та інших ресурсів одержувача, можливість звернення із запитом до органу виконавчої влади в усній формі, письмово і з використанням інформаційних технологій, забезпечувати мінімізацію дій громадян та обсягу документів, що ними надаються, закріплювати вимірювані вимоги до якості і доступності процедур, враховувати інтереси громадян і об'єднань громадян.

Досить важливим є питання про зміст стандарту процедури. Він повинен містити перелік категорій громадян, що звертаються за задоволенням потреб у реалізації політичних прав і свобод, перелік документів, що необхідні для початку процедури, склад і послідовність дій громадян та органу виконавчої влади, опис етапів процедури забезпечення права, вимоги до строків проходження процедури, а також до строків здійснення прийняття рішень у процесі забезпечення права, вичерпний перелік підстав для відмови у здійсненні процедури (форми таких відмов).

Важливо також, щоб стандарт включав опис результату, який повинен отримати громадянин або колектив громадян, інформацію про платність або безоплатність процедури, розмір оплати у разі, якщо плата передбачена, вимоги до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують здійснення процедури, включаючи вимоги до їх кваліфікації, вимоги до місця здійснення процедури з урахуванням його транспортної і пішохідної доступності. Останнє особливо важливе для забезпечення політичних прав і свобод громадян з особливими потребами (наприклад, інвалідів, осіб похилого віку).

Стандарт також має містити режим роботи органу влади, порядок прийому громадян, терміни й умови очікування результатів процедури. В обов'язковому порядку стандарт повинен надавати посилання на нормативно-правові акти, що стосуються здійснення процедури спрямованої на забезпечення певного політичного права чи свободи.



Виклад інформації про зміст стандарту має бути доступним для громадян, відповідати послідовності дій процедури, супроводжуватися ілюстративним матеріалом (схемами), що пояснює порядок проходження процедур.

По аналогії із стандартами на адміністративні послуги стандарт процедур забезпечення політичних прав і свобод громадян повинен забезпечувати дотримання мінімальних вимог до якості процедури:

- час і строк здійснення процедури;
- запит про початок процедури у разі, якщо вона здійснюється за ініціативою громадян;
- забезпечення сприятливих умов проходження процедури;
- можливості використання сучасних інформаційних технологій.

На нашу думку, важливо встановити критерії оцінки якості процедури забезпечення політичного права чи свободи. До таких критеріїв можуть бути віднесені: результативність; своєчасність; доступність; зручність; відкритість; повага до громадян; професійність посадових осіб органів виконавчої влади.

Інформація щодо процедури забезпечення реалізації політичного права чи свободи має бути відкритою та максимально доступною для розуміння громадян. Інформування про зміст стандарту здійснюється чітко встановленим способом чи способами. По-перше, шляхом розміщення такої інформації на офіційному сайті органу виконавчої влади в Інтернеті. По-друге, шляхом розміщення на інформаційних стендах у приміщенні органу влади. Місця розміщення інформації мають дозволяти ознайомитися з нею незалежно від того відкриті приміщення установи чи ні. Інформація про стандарт процедури надається громадянам безкоштовно.

Важливо дійсно забезпечити функціонування органів виконавчої влади відповідно до розроблених стандартів, попереджати виникнення ситуацій, коли стандарти формально затверджуються і існують самі по собі, а діяльність органів виконавчої влади фактично побудована на інших неформальних правилах.

Розроблення таких стандартів процедур забезпечення політичних прав і свобод має внести елемент передбачуваності у взаємовідносини громадян і органів виконавчої влади, підвищити рівень розуміння громадянами механізмів роботи органів виконавчої влади щодо забезпечення їхніх прав і свобод у сфері політичних відносин.

Перехід до роботи з забезпечення політичних прав і свобод громадян на основі стандартів конвенціональних процедур дозволяє поставити питання про адекватне ресурсне забезпечення цього напрямку діяльності органів виконавчої влади регіонального рівня.

Ресурсне забезпечення діяльності органу влади розглядається як сукупність ресурсів, що використовуються органами влади для виконання встановлених у чинному законодавстві повноважень. До переліку таких ресурсів слід віднести людські, правові, організаційні, освітні, технічні, фінансові та інші ресурси. Крім того, до елементів ресурсного забезпечення ще відносять управлінський механізм, що має забезпечувати організацію і використання необхідних ресурсів для досягнення поставлених цілей, завдань.

На думку автора, основними елементами ресурсної основи забезпечення додержання політичних прав і свобод громадян є:

- фінансова основа, що має передбачати кошти на обладнання приміщення; кошти на придбання та обслуговування оргтехніки; кошти на систематичне оприлюднення інформації; кошти на канцелярське приладдя; кошти на виплату заробітної плати посадовим особам; кошти на підключення органу влади до мережі Інтернет тощо;

- технічна основа ресурсного забезпечення передбачає наявність обладнаного приміщення; наявність доступу до Інтернету; наявність офіційного веб-сайту та електронної пошти; наявність інформаційного стенду; наявність спеціального приміщення для роботи; забезпеченість оргтехнікою (комп'ютером, принтером, сканером, копіювальним апаратом, телефоном-факсом); забезпеченість папером та канцелярським приладдям; наявність легальних комп'ютерних програм тощо;

– організаційна основа ресурсного забезпечення передбачає наявність спеціального структурного підрозділу або посадової особи, що забезпечує виконання процедур для реалізації потреб громадян в сфері політичних прав і свобод;

– правова основа ресурсного забезпечення передбачає наявність профільних законів, закріплення в регламенті органу максимально процедури забезпечення політичного права або свободи; встановлення порядку ініціювання процедури з боку громадян; встановлення порядку оскарження рішень органу виконавчої влади, дій чи бездіяльності; затвердження положення про структурний підрозділ, який відповідає за здійснення процедур забезпечення політичного права (свободи); затвердження посадових інструкцій посадових осіб, які забезпечують відповідні повноваження;

– освітня основа ресурсного забезпечення передбачає наявність в органі виконавчої влади системи професійного навчання і підвищення кваліфікації з питань організації та правового забезпечення політичного права чи свободи; можливість навчання в обласному центрі підвищення кваліфікації кадрів та на відповідних програмах магістерської підготовки з напрямку «публічне управління і адміністрування».

Основний ресурс для виконання будь-яких функцій органу виконавчої влади – це, безумовно, людський ресурс, тобто наявність кадрів, які мають відповідні навички, вміння, досвід у сфері забезпечення потреб громадян в реалізації їхніх політичних прав і свобод відповідно до норм чинного законодавства.

Розглянемо приклади профілів професійної компетенції посадових осіб, що відповідають за забезпечення права на звернення, що були розроблені дисертантом. Елементи професійної компетентності посадової особи, що відповідає за роботу із зверненнями громадян мають включати наявність знань норм Конституції України з реалізації права на звернення, Законів України «Про звернення громадян», актів Президента України, Кабінету Міністрів України, з питань організації роботи із зверненнями громадян, зокрема:

- зміст права громадян на звернення;
- вимоги до оформлення звернень;
- порядок діловодства щодо звернень;
- порядок розгляду пропозицій (зауважень); заяв (клопотань); скарг громадян;
- обов'язки органів виконавчої влади, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду звернень;
- порядок та проведення особистого прийому громадян;
- порядок організації роботи з електронними зверненнями і електронними петиціями (у разі необхідності);
- відповідальність посадових осіб за порушення законодавства України про звернення громадян;
- порядок контролю за дотриманням законодавства про звернення громадян з боку Верховної Ради України, народних депутатів України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України, органів виконавчої влади.

Крім того, елементом професійної компетенції є вимоги до навичок і вмінь посадової особи щодо роботи із зверненнями громадян, зокрема:

- використання операційних систем для роботи на персональному комп'ютері з зверненнями громадян;
- використання програм, що забезпечують доступ до офіційних інформаційних ресурсів органу влади в Інтернеті;
- ведення обліку (статистики) звернень громадян;
- консультацій під час оформлення звернень громадян;
- роботи з електронною поштою;
- оформлення звернення, у разі якщо особа з поважних причин не може подати його сама;
- оформлення звернення в ході особистого прийому керівника, його заступників;
- ведення інформаційно-аналітичної роботи із зверненнями громадян;

- роботи із зверненнями окремих категорій громадян (Герої Радянського Союзу, Герої Соціалістичної Праці, інваліди Великої Вітчизняної війни тощо);
- планування роботи із зверненнями громадян;
- взаємодії з суб'єктами контролю за додержанням в органі публічної влади права громадян на звернення;
- взаємодії з іншими органами виконавчими влади з питань роботи з зверненнями громадян;
- застосування норм етики та етикету при роботі з суб'єктами звернень.

По аналогії з рекомендаціями до профілю професійної компетенції посадових осіб що відповідають за забезпечення права на звернення були розроблені рекомендації щодо забезпечення права на інформацію. Відповідні профілі професійної компетенції мають передбачати знання норм Конституції України з реалізації права на доступ до інформації, Законів України, що регулюють доступ до публічної інформації («Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних»), про порядок висвітлення діяльності органів державної влади в Засобах масової інформації, відповідних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади з питань організації доступу до публічної інформації, внутрішніх регламентів щодо:

- доступу до відкритих засідань;
- висвітлення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет та на інформаційних стендах;
- надання інформації за запитом на інформацію;
- оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;
- проведення громадської експертизи в органі виконавчої влади з питань забезпечення права на інформацію;
- реєстрації в системі обліку документів, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень;

- порядку відшкодування фактичних витрат на задоволення запитів на інформацію, які передбачають виготовлення копій обсягом більш як 10 сторінок;

- складання і подання запиту на інформацію.

Крім того, елементом професійної компетенції є вимоги до навичок і вмінь посадової особи щодо забезпечення права громадян на інформацію, зокрема:

- використання операційних систем для роботи з персональним комп'ютером;

- використання програм, що забезпечують доступ до Інтернету;

- ведення обліку документів, що знаходяться у володінні розпорядника інформації;

- ведення обліку запитів на інформацію;

- опрацьовувати запити на інформацію;

- консультацій під час оформлення запитів на інформацію;

- реєстрації документів, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень в системі обліку;

- роботи з електронною поштою;

- оформлення письмових запитів, у разі якщо особа з поважних причин не може подати його сама.

Розробка і запровадження таких профілів професійної компетенції дозволить визначити повний перелік знань та навичок, що необхідні посадовій особі для забезпечення додержання комплексу політичних прав і свобод громадян. Ці матеріали можуть бути використані для підготовки тестування кандидатів в умовах проведення конкурсу для заміщення вакантної посади державного службовця, а також для розробки програм внутрішнього навчання державних службовців в органі виконавчої влади.

В цілому для належного ресурсного забезпечення діяльності органів виконавчої влади необхідно запровадити методику розрахунку людських, організаційних, інформаційних, технічних, фінансових ресурсів, що потрібні

для виконання встановлених законодавством способів забезпечення політичних прав і свобод громадян відповідно до чинного законодавства.

## ВИСНОВКИ

Досліджено теоретичні підходи до розуміння забезпечення прав і свобод людини і громадянина, змістовне наповнення і термінологічне визначення поняття системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Досліджено теоретичні підходи до розуміння забезпечення прав і свобод людини і громадянина, що дозволило зробити висновок про те, що права людини визначаються і як поняття, і як система принципів, що забезпечують умови можливості людського існування, норм і традицій, і як міра свободи та складова правового статусу особи тощо. Водночас права людини розуміються і як засади конституційного ладу, основа громадянського суспільства і базис сучасної цивілізації. З урахуванням таких підходів до розуміння прав людини та їх тлумачення, права людини можна визначити як поняття, що тісно пов'язане зі свободою особи і є її основою, поняття, яке так само відображає гідність і цінність людської особи і водночас її домагання володіти певними можливостями (суб'єктивними правами), що дозволяють зробити життя цієї особи дійсно гідним. Одночасно права людини характеризують вертикальні відносини, що складаються між людиною й державою та є інструментом обмеження держави влади. Закріплення цих прав у правовому акті створює більш надійні гарантії їх реалізації.

Забезпечення прав та свобод людини та громадянина доцільно розглядати через систему. Система забезпечення прав та свобод людини і громадянина складається з інституційного, правового, організаційного та ресурсного забезпечення. Сталий зв'язок цих елементів створює взаємодіюче середовище забезпечення прав та свобод.

Досліджено поняття, систему органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.



Здійснено аналіз поняття, системи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. В результаті було з'ясовано, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості: по-перше, відповідної засади конституційного ладу України; по-друге, специфічної форми народовладдя; по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення. Система самоврядування включає первинний рівень самоврядування – село, селище, місто і вторинний – район, область. Головним осередком місцевого самоврядування є села, селища і міста, де живуть люди і природним шляхом утворюють громади. Суб'єктом і основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада. Територіальні громади чинним законодавством наділено функціями і повноваженнями в різних сферах місцевого життя. Головною посадовою особою територіальної громади є сільський, селищний і міський голова, який обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Він очолює відповідну раду та її виконавчий орган. У своїй діяльності сільські, селищні та міські голови підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальними громадами, які їх обрали, перед своїми радами, а з питань здійснення виконавчими органами рад повноважень органів виконавчої влади – підконтрольні відповідним місцевим адміністраціям.

Основні напрямки діяльності суб'єктів місцевого самоврядування можна виділити на основі аналізу природи, місця, завдань і цілей місцевого самоврядування, а також аналізу правових норм, в яких закріплено повноваження за певними сферами муніципальної діяльності. Класифікувати функції місцевого самоврядування можна за кількома критеріями, однак найбільш суттєве значення має поділ функцій за формами та сферами діяльності місцевого самоврядування. Зокрема, за формами діяльності виділяються нормотворча, установча, контрольна і правоохоронна функції. За сферами діяльності можна виділити наступні функції: забезпечення комплексного розвитку території громади; планування; бюджетно-фінансову; управління комунальною

власністю й місцевими фінансами; забезпечення задоволення потреб населення у житлових, транспортних, торгових та комунально-побутових послугах; соціального захисту населення; зовнішньоекономічну; сприяння оборонній діяльності держави; розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту; природоохоронну; регулювання земельних відносин; облікову; дозвільно-реєстраційну; інформаційну

Розглянуто загрози та можливості функціонування системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування, пропозиції з удосконалення системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування.

Визначено загрози та можливості функціонування системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування. До загроз функціонування системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина слід віднести можливість ймовірного падіння рівня контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку виконавчої влади і як наслідок зниження якості забезпечення прав та свобод людини і громадянина з боку оновлених органів місцевого самоврядування.

Знайдено пропозиції з удосконалення системи забезпечення прав та свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування. Пропонується внести зміни до статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо встановлення підзвітності органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади з питань забезпечення всього комплексу політичних прав та свобод громадянина як такого, що відноситься до груп делегованих повноважень.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для удосконалення функціонування системи забезпечення політичних прав і свобод органами виконавчої влади регіонального рівня та органами місцевого самоврядування необхідно:

- у ході внесення змін до Конституції України забезпечити наявність в областях і районах органу виконавчої влади загальної компетенції, до завдань якого віднесено забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина, у тому числі політичних;

- в процесі розробки проекту закону про орган виконавчої влади загальної компетенції в областях і районах віднести до їхніх повноважень право здійснювати контроль за додержанням органами виконавчої влади законодавства щодо забезпечення права доступу до інформації, права на звернення, права на участь в управлінні державними справами;

- внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.38) щодо встановлення підзвітності органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади з питань забезпечення політичних прав і свобод громадян як делегованого повноваження;

- запровадити механізм періодичної звітності з питань виконання законодавства України щодо реалізації політичних прав і свобод громадян з боку органів виконавчої влади регіонального рівня перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а також з боку органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади місцевого рівня перед відповідними органами виконавчої влади регіонального рівня;

- запровадити стандарти якості – мінімальні вимоги до процедур діяльності органу влади у цій сфері;

- для забезпечення належного рівня професійних знань і умінь запровадити типові вимоги до професійної компетенції посадових осіб, що

відповідають за реалізацію політичних прав і свобод громадян в органах місцевого самоврядування;

– розробити методику розрахунку необхідних ресурсів для забезпечення політичних прав і свобод громадян відповідно до чинного законодавства.

В умовах децентралізації реалізація цих заходів має сприяти функціонуванню системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня та місцевого самоврядування відповідно до її цільового призначення і завдань.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин. Страсбург, 05.11.1992 року. Дата підписання: 02.05.1996 року. URL: [http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni\\_text/chartia.html](http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni_text/chartia.html).
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 року №8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10Text>.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року №254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80Text>.
4. Національна стратегія у сфері прав людини: затверджена Указом Президента України від 25.08.2015 року № 501/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364>.
5. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17Text>.
6. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21.02.2014 року № 742-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18Text>.
7. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 року № 2939-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17/ed20150501Text>.
8. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг: Наказ Міністерства економіки України від 12.07.2007 року № 219. URL: <http://sips.gov.ua/ua/mineconomy219>.
9. Про звернення громадян: Закон України від 1997 року №393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80Text>.

10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97%D0%B2%D1%80Text>.

11. Про національну безпеку України: Закон України від 2018 року № 2469-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19Text>.

12. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 року №3425-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12Text>.

13. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 08.12.2004 року № 2223-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3288-15Text>.

14. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 року № 539/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80Text>.

15. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин: Закон України N 802-IV від 15.05.2003 року. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_014](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014).

16. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80Text>.

17. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

18. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) № 4178а від 26.06.2014 року. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51513](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513).

19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції

України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 року N 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10Text>.

20. Статут Ради Європи від 05.05.1949 року URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_001).

21. Birkinshaw P. Freedom of information : the law, the practice, and the ideal. - Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2010. 527 p.

22. New Webster's Dictionary and Thesaurus of English Language. Lexicon Publications. Inc., Danbury, CT 1993. 1248 p.

23. The New Encyclopedia: Micropaedia. Vol. 6. L., 1988. P. 986.

24. Wiktorowska A. Prawne determinante samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjne Warszawa: Liber, 2002. 278 s.

25. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наукова думка, 2004. 300 с.

26. Афанасьев В.Г. Системность и общество. Москва: Политиздат, 1980. 368 с.

27. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия. (Серия «Профессиональные справочники и энциклопедии»). Москва: Книжный мир, 2010. 960 с.

28. Берталанди Л. фон. Общая теория систем: критический обзор. Исследования по общей теории систем. Москва: Прогресс. 1969. С.23-82.

29. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ: Центр політико-правових реформ., 2012. 212 с.

30. Васильев А. М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. Москва: Юридическая литература, 1976. 264 с.

31. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. Москва: Норма, 2008. 448 с.

32. Глухарева Л. И. Понятие прав человека: теоретико-правовое и социогуманитарное определение. URL: <http://www.pvlast.ru/img/pdf2004-4/6.pdf>.

33. Глухарева Л. И. Права человека в современном мире (социальнофилософские основы и государственно-правовое регулирование). Москва: Юристъ, 2003. 304 с.

34. Гоббс Т. Левіафан. Київ: Дух і Літера, 2000. 606 с.

35. Георг Ломанн та Штефан Госепат. Вступ. Філософія прав людини. 2-ге вид. Київ: Ніка-Центр, 2012. С.15-31.

36. Джек Доннеллі. Культурний релятивізм та універсальні права людини. Права людини: концепції, підходи, реалізація : Пер. з англ. Б. Зізік. Київ: Вид-во «Ай Бі», 2003. С.129-144.

37. Добрянський С. Інститут прав людини: до характеристики вихідних засад.

Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2002. Випуск 37. С.3-9.

38. Добрянський С. Конституційно-правове забезпечення основоположних прав людини: можливості удосконалення. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2012. Випуск 55. С.11-19.

39. Добрянський С. Права і свободи людини: класична доктрина і сучасна концепція (до порівняльної характеристики). Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2001. Випуск 36. С.3-7.

40. Ева Бремс. Вороги чи союзники? Фемінізм та культурний релятивізм як дисидентські голоси в розмові про права людини. Права людини: концепції, підходи, реалізація: Пер. з англ. Під ред. Б. Зізік. Київ: Вид-во «Ай Бі», 2003. С.145-173.

41. Жажіло А.Я., Кононенко К.А., Яблонський В.М. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2014. 132 с.

42. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. 2-е вид., перероб. і доп. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.



43. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. Київ: КНТ, 2010. 232 с.
44. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Сурмын Ю.П. Державне управління: підручник: у 2 т. Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
45. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права людини і громадянина в Україні: навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 336 с.
46. Колодій А.М., Копейчаков В.В., Лсенков С.Л. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 320 с.
47. Корнієнко М.І. Основи муніципального права України: навч. посіб. Київ: Знання, 2000. 329 с.
48. Кушніренко О. Г., Слінько Т. М. Права і свободи людини та громадянина: навчальний посібник. Харків: Факт, 2001. 440 с.
49. Лукашева Е.А. Общая теория прав человека. Москва: Норма, 1996. 520 с.
50. Лукашева Е.А. Человек, право, цивилизации: нормативноценностное измерение. Москва: Норма, 2009. 384 с.
51. Луковская Д. И. Понятие прав человека: многообразие подходов. Проблема универсальности прав человека. История государства и права. 2007. № 12. С. 32-36.
52. Максимов С. І., Данильян О.Г., Дзьобань О.П. Філософський зміст і обґрунтування прав людини. Філософія права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. Харків: Право, 2009. С. 149-153.
53. Мамут Л. С. Социальное государство с точки зрения права. Государство и право, 2001. № 7. С. 5-14.
54. Марченко М.Н. Теория государства и права. Часть 1. Теория государства: учебник. Москва: «Зерцало-М», 2011. 516 с.
55. Марчук В.П. Словничок юридичних термінів: навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. 128 с.
56. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ru/page/applicant/statistics/>

57. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад. URL: <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf>.

58. Погорілко В.Ф., Фрицький О.Ф. Муніципальне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 592 с.

59. Поляков А. В. Антрополого-коммуникативное обоснование прав человека (тезисы доклада). Права человека: вопросы истории и теории. Материалы межвузовской научно-теоретической конференции 24 апреля 2004 года. Санкт-Петербург: ЮФСПбГУ, 2004. С. 19-28.

60. Прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк наполягає на ліквідації ОДА

URL: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247139126&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247139126&cat_id=244276429).

61. Протести, перемоги і репресії в Україні: результати моніторингу 2013. Центр дослідження суспільства. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.cedos.org.ua/uk/protests/protesty-peremohy-i-represii-vukraini-2013>.

62. Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2004. 464 с.

63. Рабінович П. Основоположні права людини: терміно-поняттєвий інструментарій дослідження та викладання. Право України. 2015. № 2. С. 9-23.

64. Рассказов Л. П., Упоров И В. Естественные права человека. Санкт-Петербург: Лексикон, 2001. 96 с.

65. Робертсон Джеффри. Злочини проти людства: боротьба за правосуддя в усьому світі: Пер. з англ. Г. Є. Краснокутського; Наук. ред. М. О. Баймуратов. Одеса: Бахва, 2006. 628 с.

66. Сабо И. Идеологическая борьба и права человека. Москва: Юридическая литература, 1981. 136 с.

67. Садовский В., Юдин Э. Система. Философская энциклопедия Москва: Советская энциклопедия, 1970. Т. 5. С. 18.

68. Селіванов В. Права і свободи людини: класична доктрина і сучасна концепція (до порівняльної характеристики). Вісник Академії правових наук України. 2005. № 4 (43). С.3-15.

69. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.

70. Скрипнюк О. Конституційний лад в Україні: методологічні проблеми розвитку й удосконалення в контексті конституційної модернізації. Щорічник українського права: зб. наук. пр. Харків: Право, 2013. №5. С. 202-212.

71. Сурмін Ю.П., Бакуменко В.Д., Михненко А.М. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

72. Сухарев А.Я., Зорькін В.Д., Крутських В.Е. Большой юридический словарь. Москва: ИНФРА-М, 1997. 790 с.

73. Тодика Ю. М. Тлумачення Конституції і законів України: теорія та практика: монографія. Харків: Факт, 2003. 328 с.

74. Тодыка Ю.Н., Тодыка О.Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. Київ: Ін Юре, 2004. 368 с.

75. Топорнин Б.Н. Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. Т. 2. Москва: Изд-во ИГиП РАН, 1994. 320 с.

76. Трубников В. М. Історія формування прав і свобод людини і громадянина. Вісник Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна № 988. Серія: «Право». Харків: ХНУ, 2011. Випуск № 10. С.292-296.

77. Финнис Дж. Естественное право и естественные права: пер. с англ. В. П. Гайдамака и А. В. Панихиной. Москва: ИРИСЭН, Мысль, 2012. 554 с.

78. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. Ленинград: Изд-во Ленинградского университета, 1968. 72 с.

79. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: Т. 4. Київ: Укр. енцикл., 2002. 720 с.

80. Шукліна Н. Г. Загальні засади конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні. Конституційне право України. Київ: Наукова думка, 1999. – с. 199-236.

81. Юдин Э. Г. Системный подход и принцип деятельности: Методологические проблемы современной науки. Москва: Наука, 1978. 391с.

82. Ярошевська Т. Становлення і розвиток прав людини в Україні та в окремих іноземних країнах. Право України. 2010. № 11. С.84-89.