

Хмельницький інститут регіонального управління та права

На правах рукопису

Литвиненко

Ірина Леонідівна

УДК 342.25

**Діяльність органів місцевого самоврядування по
забезпеченню конституційних прав та свобод людини і
громадянина**

Спеціальність: 12.00.02-конституційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Науковий керівник –
Бориславський Любомир
Володимирович
кандидат юридичних наук, доцент

Хмельницький - 2002

Зміст.

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА	18
Підрозділ 1.1. Місце та роль органів місцевого самоврядування в юридичному механізмі забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина.....	18
Підрозділ 1.2. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина та особливості їх реалізації.	46
Висновки до розділу 1.....	69
РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ТА ЗМІСТ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА	72
Підрозділ 2.1. Забезпечення громадянських, соціальних, економічних та культурних прав та свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування	72
Підрозділ 2.2. Реалізація політичних прав та свобод людини і громадянина в системі місцевого самоврядування	107
Висновки до розділу 2.....	123
РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ І МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА	126
Підрозділ 3.1. Забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина у сесійній діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.....	126
Підрозділ 3.2. Діяльність постійних комісій місцевих рад у сфері забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина.....	141
Підрозділ 3.3. Роль депутата місцевих рад у забезпеченні конституційних прав та	

свобод людини і громадянина.....	151
Підрозділ 3.4. Організаційна діяльність виконавчих органів рад та сільських, селищних, міських голів по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина.....	160
Висновки до розділу 3.....	173
Загальні висновки.....	175
Список посилань.....	183
Список використаних джерел.....	210

ВСТУП

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Сучасний стан демократичних перетворень в Україні обумовлює необхідність пошуку оптимальних варіантів поєднання інтересів людини і держави. Здобуття Україною незалежності надало поштовх формуванню громадянського суспільства і розбудові правової держави, в якій людина визнається найвищою соціальною цінністю, її права і свободи складають зміст і спрямованість діяльності як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. В Конституції України від 28 червня 1996 року зазначається, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст.3). В зв'язку з цим відбуваються значні зміни в українській державно-правовій науці - йде переорієнтація досліджуваної наукової проблематики під кутом всебічного утвердження і забезпечення прав та свобод людини і громадянина шляхом гармонійного поєднання конституційних засад самоцінності людської особистості, не відчужуваності її прав та індивідуальності з ідеями колективного, обштинного самоврядування.

Основою чинного законодавства України стає філософія пріоритету прав та свобод людини і громадянина, публічні інститути реформуються з орієнтацією на їх забезпечення. Оптимальне правове регулювання компетенції органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод має суттєве значення для їх впливу на суспільні відносини, насамперед, на зростання добробуту населення, яке мешкає на відповідній території, що є головною метою і завданням діяльності цих органів.

Ефективне виконання органами місцевого самоврядування покладених на них Конституцією України і Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" функцій щодо забезпечення прав і свобод громадян гальмується недосконалістю законодавства, недостатністю теоретичного обґрунтування місця і ролі органів місцевого самоврядування в механізмі забезпечення прав людини. Оскільки подальше підвищення ролі органів місцевого самоврядування не може бути досягнуто лише організаційними заходами, всебічна теоретична розробка

питань визначення їх компетенції в сфері забезпечення прав громадян і підготовка конкретних рекомендацій в цьому напрямку є необхідною умовою розвитку сучасної правової науки.

Проте, зазначена проблема не отримала свого комплексного наукового дослідження, тому відпрацювання ефективних механізмів впливу органів місцевого самоврядування на процес забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина залишається актуальним.

Відповідно, актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлена, по-перше, необхідністю розробки науково обґрунтованих прикладних рекомендацій щодо подальшого вдосконалення законодавства України про місцеве самоврядування, по-друге, потребою у ґрунтовному теоретичному дослідженні існуючих законодавчо визначених форм і методів забезпечення прав та свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування, з'ясування місця і ролі місцевого самоврядування в юридичному механізмі забезпечення прав і свобод людини. По-третє, в зв'язку з орієнтацією України на інтеграцію у світове співтовариство необхідним є осмислення змісту діяльності органів місцевого самоврядування в якості надання послуг місцевому населенню, як це практикується у більшості зарубіжних країнах.

Названі проблеми знаходяться на початковій стадії розробки, рівень наукового опрацювання питань діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав людини є недостатнім і потребує ґрунтовного дослідження по самому широкому колу проблем.

Питанням забезпечення прав громадян органами державної влади на місцях приділялось надзвичайно багато уваги за часів радянського державного будівництва. Різними авторами були здійснені вагомні теоретичні розробки, обґрунтовувалось значення і роль Рад народних депутатів у сфері охорони прав громадян. Свідченням тому є значна кількість дисертацій, монографічних робіт, написаних на теренах Радянського Союзу, присвячених проблемам забезпечення і охорони прав і свобод громадян місцевими Радами народних депутатів. Серед комплексних досліджень виділяється робота І.І.Ушацького (1970р.)[1], який дослідив діяльність місцевих Рад

депутатів трудящихся по забезпеченню і охороні прав і законних інтересів громадян з організаційно-правової точки зору. В роботі аналізуються питання діяльності різних елементів структури місцевих Рад: постійних комісій, депутатів, виконкомів. Особливістю роботи є те, що дослідження проведено за матеріалами Білоруської РСР, що відбивається у матеріалах практики, статистичних даних, які використовуються в роботі.

Характеристиці діяльності місцевих Рад щодо забезпечення і охорони прав громадян присвячена ґрунтовна робота В.С. Карпунова (1977р.)[2]. Автор намагався виявити закономірності і тенденції в роботі місцевих Рад по створенню умов для безперешкодної реалізації прав людини, специфіку, взаємозв'язок механізми координації різних боків цієї діяльності, виділити види, зміст і методи діяльності місцевих Рад по забезпеченню і охороні прав громадян в залежності від різних стадій здійснення суб'єктивних прав. В цілому робота носить характер системного, досить повного дослідження, проте, з огляду на зміни, що відбулися протягом часу з моменту її написання, вимагає критичного підходу, деякі її положення можуть бути застосовані лише з певними застереженнями. Актуальним лишається твердження, що всебічне, найбільш повне здійснення прав і свобод залежить від цілого ряду факторів економічного, політичного, матеріально-технічного характеру, професійності службовців, історичних традицій, стану законодавчої бази. З певною обережністю слід підходити до висновків щодо впливу ідеологічних факторів на забезпечення прав людини. Проте, цілий ряд положень дослідження Карпунова В.С. можуть бути використані в представлений роботі.

Окремий блок досліджень представляють роботи, присвячені визначенню ролі органів місцевих рад у забезпеченні окремих сфер життєдіяльності населення. Зокрема, у сфері соціального забезпечення: З.Б.Агаєв (1975р.)[3], А.Е.Козлов (1972р.)[4], у сфері охорони здоров'я: А.Н.Сагіндікова (1986р.)[5], у сфері забезпечення права на житло: І.К.Садвакасова (1990р.)[6], В.А.Арбузов (1983р.)[7], у сфері фізкультури і спорту: І.Е.Ватніков (1980р.)[8], побутового обслуговування населення: Б.М.Лазарев (1969р.)[9], Д.І.Казанцев (1975р.)[10], у сфері розгляду звернень громадян: В.В.Кондаєв (1983р.)[11], А.С.Загребельний (1984р.)[12]. З

огляду на специфіку представленого дослідження особливий інтерес викликають роботи, присвячені забезпеченню прав громадян місцевими Радами у сфері охорони законності, громадського порядку: А.Кличов (1979р.)[13], Н.А.Мяловицька (1986р.)[14], І.Ф.Бутко (1970р.)[15] тощо. Проте, названі роботи охоплюють окремі боки діяльності органів місцевого самоврядування і не претендують на всебічний аналіз взаємозв'язків прав людини і органів місцевого самоврядування.

Найбільш повним дослідженням співвідношення прав людини і місцевого самоврядування протягом останніх років є робота російського науковця Н.С.Бондаря[16]. Хоча робота написана на матеріалах теорії і практики Російської Федерації, проте, деякі вихідні положення і теоретичні узагальнення можуть бути використані при дослідженні аналогічних відносин в Україні. Цікавими знахідками є пропозиції науковця про запровадження і використання категорії муніципальних прав громадян, поділ прав, що реалізуються в системі місцевого самоврядування на індивідуальні та колективні, визначення і обґрунтування поняття рівності громадян в залежності від територіальних факторів та інші, які в тій чи іншій мірі будуть використані в роботі. Проте, відповідні відносини і Україні носять ярко виражений індивідуальний характер і це вимагає специфічного підходу з посиленням на національний досвід і традиції.

На жаль, сучасна українська державно-правова наука не представлена такою кількістю наукових досліджень у сфері забезпечення окремих видів конституційних прав і свобод громадян органами місцевого самоврядування. Певний інтерес представляє дослідження проблем реалізації повноважень органами місцевого самоврядування такого автора, як І.А. Грицяк (1993р.)[17], вихідні положення якого можуть бути використані при визначенні загального поняття повноважень органів місцевого самоврядування, та стадій їх реалізації з подальшим переходом від загальної до конкретної характеристики повноважень у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Відповідно, цікавість представляє і робота П.М.Любенко (1998р.) [18] щодо визначення і характеристики компетенції органів місцевого самоврядування, як вихідні положення для аналізу компетенції у визначеній, більш вузькій сфері.

Не дивлячись на значний інтерес до проблеми місцевого самоврядування з одного боку, та проблем прав людини, з іншого, в якості предмета спеціального дослідження діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню прав та свобод людини і громадянина за часів розбудови незалежної, правової, соціальної української держави буде розглядатися вперше.

Крім того, теоретичною основою дисертації є праці провідних вітчизняних вчених, які заклали початок формуванню сучасних поглядів на інститут місцевого самоврядування як елемент громадянського суспільства, форму організації місцевої влади недержавного походження, провели ґрунтовні розробки проблем політико-правової природи, системи, функцій і повноважень органів місцевого самоврядування. Зокрема, в роботі використовуються дослідження таких науковців, як М.О.Баймуратов, який дослідив проблеми конституційно-правової регламентації місцевого самоврядування, локальних систем захисту прав людини. В.І.Борденюк піднімав проблеми співвідношення державного управління та місцевого самоврядування. І.П.Бутко досліджував компетенцію і форми діяльності місцевих рад. Р.К.Давидов в своїх дослідженнях зупинявся на проблемах визначення політико-правових засад децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування. М.П.Воронов зупинявся на природі актів місцевих рад. М.І.Корнієнко приділяв значну увагу характеристиці теорій місцевого самоврядування та правовому становищу органів місцевого самоврядування. В.М.Кампо зупинявся на правових засадах організації місцевого самоврядування в Україні. О.О.Карлов в своїх наукових дослідженнях охарактеризував правове положення депутатів місцевих рад. Наукові інтереси А.А.Коваленко стосуються конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування. В.В.Кравченко в своїх дослідженнях торкався проблем реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Окремі питання конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування досліджували В.Ф.Кузнецова, М.А.Краснов, П.М.Любенко, В.В.Медведчук, В.Ф.Мелащенко, В.Ф.Опришко, М.П.Орзіх, В.Ф.Погорілко, М.О.Пухтинський, А.О.Селіванов, Ю.М.Тодика, А.Ф.Ткачук, О.Ф.Фрицький, В.І.Чушенко, В.М.Шаповал, Л.П.Юзьков. В роботі

використовуються окремі положення ґрунтового і комплексного дослідженням теоретичних засад місцевого самоврядування Т.С.Смирновой.

Дисертаційне дослідження спирається також на розробки провідних науковців Російської Федерації - С.А.Авакьяна, С.С.Алексеева, А.О.Безуглова, Н.С.Бондаря, І.В.Видріна, Г.В.Барабашева, Ю.Д.Казанчева, В.С. Карпунова, О.Є. Кутафіна, К.Ф.Шеремета та інших зарубіжних країн - Ю.Панейка, Б.Гурне.

У науковому дослідженні використовується досвід дореволюційних авторів – В.Безобразова, В.Винниченко, М.Грушевського, М.Драгоманова, Б.Чичеріна, М.Коркунова, П.Орлика, А.Яценка.

Широко в сучасній науковій літературі досліджуються і проблеми теорії прав людини, зокрема такими авторами, як П.М.Рабінович, Г.Г.Шмельова, М.І.Козюбра, Б.І. Ольховский, Ю.С. Шемшученко, П.О. Недбайло, В.В.Копейчиков, В.О.Котюк.

Наявність значної кількості авторів, які в тій чи іншій мірі торкалися проблем свободи особистості, прав людини, а також місцевого самоврядування, свідчить про безперечну актуальність, велике практичне значення названих проблем. Але і в вітчизняній, і в зарубіжній літературі права людини і місцеве самоврядування розглядаються лише як самостійні проблеми. Між тим сама природа цих інститутів сучасної демократії, їх нормативно-правовий зміст, функціональне призначення, механізми реалізації і гарантування свідчать про їх взаємозалежність і взаємодоповнення.

Нормативну базу наукової роботи складають чинне законодавство України, порівняльний аналіз законодавства інших країн, правові акти органів місцевого самоврядування.

Зв'язок з науковими програмами, планами. Робота виконана згідно з науковими планами кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького інституту регіонального управління і права та програмою TASIC “Інституційне вдосконалення органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування”.

Обрана для дисертації тема посідає чільне місце у підготовленій Інститутом законодавства Верховної Ради України Концепції розвитку законодавства України

на 1997-2005 роки. Ця тема також цілком відповідає науково-дослідній проблематиці ряду провідних вузів України та науково-дослідницьких установ, в тому числі узгоджується з комплексною державною програмою науково-дослідної роботи Київського національного університету імені Тараса Шевченка за темою “Розбудова державності України у 1996-2005 рр.” №97128.

Мета і завдання дисертаційного дослідження. Метою роботи є пошук та комплексний аналіз внутрішніх взаємозв’язків і взаємозалежностей між інститутами прав людини і місцевого самоврядування шляхом теоретичного узагальнення практичної діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Виявлення основних тенденцій і закономірностей в роботі органів місцевого самоврядування по створенню необхідних умов та механізмів для безперешкодної реалізації прав громадян, способів координації різних боків цієї діяльності, окреслення окремих видів, змісту та методів такої діяльності по відношенню до конкретних суб’єктивних прав людини та в залежності від специфіки функціонування окремих структурних ланок місцевого самоврядування.

Розглядаючи названі проблеми автор намагався поєднати виклад теоретичних розробок з представленої тематики з аналітичним оглядом нормативних актів в цій сфері, при цьому привести ряд нових аргументів на користь ряду вже відомих положень, окреслити окремі питання в інших аспектах, ніж вони викладались в літературі раніше, запропонувати своє вирішення деяких проблем.

Мета наукового дослідження зумовила такі **завдання** наукового пошуку:

- проаналізувати місце та роль органів місцевого самоврядування в юридичному механізмі забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина;
- дати характеристику повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина;
- розкрити зміст основних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню конкретних видів конституційних прав та свобод людини і громадянина;
- узагальнити організаційно-правові форми і методи діяльності органів місцевого

- самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина;
- розробити рекомендації щодо вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина, законодавства про місцеве самоврядування та практики його застосування.

Об'єктом дисертаційного дослідження є правові норми, що визначають місце і роль місцевого самоврядування в системі органів, діяльність яких спрямована на забезпечення прав та свобод людини і громадянина, їх повноваження в сфері забезпечення цих прав, форми і методи конкретної діяльності.

Предметом дисертаційного дослідження є врегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації органами місцевого самоврядування компетенції щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Методологічну основу дисертаційного дослідження складають сучасні методи пізнання, включаючи як загальнонаукові (діалектико-матеріалістичний, системний, соціологічний), так і спеціальні (порівняльно-правовий, нормативно-юридичний, структурно-функціональний, статистичний, формально-логічний). При розробці конкретних рекомендацій щодо вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування застосовується також метод прогнозування.

За рівнем загальності система методів, що застосовується в роботі поділяється на кілька категорій. Найзагальнішим виступає філософсько-світоглядний підхід, який являє собою спосіб теоретичного опанування матеріалу і базується на діалектико-матеріалістичній основі. Тому в роботі широко використовується категоріальний апарат, що базується на законах, принципах та категоріях діалектики. Зокрема, деякі висновки роботи спираються на співставленні категорій загального, особливого і одиничного (характеристика повноважень органів місцевого самоврядування в загальному вигляді, з точки зору їх термінологічного визначення, потім, як повноважень в окремих сферах, зокрема, в сфері забезпечення прав і свобод людини, і далі аналіз повноважень щодо забезпечення окремих прав: на освіту, культуру, охорону здоров'я). Категорії змісту і форми є методологічною базою для визначення організаційних форм діяльності

органів місцевого самоврядування. Крім того, в роботі використовуються категорії причини та наслідків, частини та цілого тощо.

Пізнання особливостей забезпечення прав та свобод людини і громадянина відбувається як на емпіричному, так і на теоретичному рівні. Емпіричне дослідження дозволяє провести спостереження за практичною роботою органів місцевого самоврядування, зафіксувати конкретні факти такої практичної діяльності. Особливу роль відіграє метод узагальнення – метод наукового пізнання, за допомогою якого фіксуються загальні ознаки, властивості та здійснюється перехід від одиничного до особливого та загального на основі аналізу та синтезу. Наприклад, аналіз особливостей забезпечення окремих видів соціально-економічних прав: права на охорону здоров'я, на соціальне забезпечення дає можливість зробити певні узагальнення і висновки щодо закономірностей забезпечення соціально-економічних прав в цілому.

Безперечно, основну роль при дослідженні поставленої проблеми відіграє теоретичний рівень, який є базою створення системи знань і в якому розкриваються загальні та необхідні зв'язки.

Найзначнішу роль у вивченні правової реальності відіграють логічні методи, що дозволяють будувати висновки на законах правильного мислення. Досягнення нового, істинного вивідного знання, вірних і обґрунтованих висновків будується на основі формальної логіки, зокрема, закону несуперечності, логічних способах тлумачення юридичних норм. Велике значення при дослідженні проблеми відіграє історичний метод, який дозволяє вивчити проблему в її історичному розвитку. Зокрема, це має значення для встановлення хронологічної послідовності становлення інституту місцевого самоврядування в Україні, аналізу процесу трансформації функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, виявлення тенденцій у зміні законодавства в цій сфері.

Доцільним є використання також системного методу, оскільки місцеве самоврядування є складною системою взаємопов'язаних органів, це вимагає окремого розгляду специфіки їх діяльності з метою побудови цілісної моделі правовідносин. Це актуально і щодо системи прав людини, при вивченні яких є

необхідним відповідний підхід.

Проте, за всієї значущості загальнонаукових методів, першочергову роль у встановленні справжньої картини правової реальності відіграють власні спеціальні методи юридичної науки. Зокрема, в роботі застосовується порівняльно-правовий метод, який дозволяє порівняти різні аспекти діяльності, виявити найбільш ефективні моделі конституційно-правового регулювання, загальні закономірності забезпечення прав та свобод людини і громадянина. На основі порівняння точок зору різних науковців формуються власні висновки і пропозиції.

Нормативно-юридичний метод, або метод формально-юридичного аналізу дозволяє з'ясувати зміст нормативного матеріалу, що досліджується. Безумовно, робота базується на існуючій законодавчій базі, яка визначає напрямки і сфери діяльності органів місцевого самоврядування і виходить з аналізу відповідних норм як національних, так і міжнародних джерел права. Це дозволяє не тільки констатувати наявність або відсутність тих чи інших норм, але і зробити пропозиції щодо необхідності вдосконалення чинної нормативної бази з метою підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення прав і свобод людини.

Структурно-функціональний метод дозволяє визначити місце і роль кожного з органів місцевого самоврядування в юридичному механізмі забезпечення прав людини, проаналізувати наскільки теорія відповідає практиці і зробити відповідні висновки.

Певне значення при вивченні поставленої проблеми відіграє статистичний метод. Особливо це має значення, при аналізі кількості звернень громадян до органів місцевого самоврядування, даних про наявність закладів охорони здоров'я, стану з закладами соціального та культурного призначення. Соціологічний метод дозволяє вивчити суспільну думку з приводу ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Результатом детального вивчення проблеми є застосування методу прогнозування, який дозволяє виявити тенденції і напрямки роботи, запропонувати

конкретні рекомендації щодо підвищення ефективності діяльності цих органів у сфері забезпечення прав людини і громадянина, що базується на аналізі інформаційного масиву даних, які приведені в певну систему наукових висновків.

Наукова новизна дисертаційного дослідження :

1. Доведено, що кінцевою метою реформування місцевого самоврядування і головним критерієм того, наскільки вдало це реформування відбувається, є всебічне забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

2. Як виявило дослідження, сучасна спрямованість демократичних перетворень в Україні на подальшу децентралізацію влади на рівні територіальних одиниць вимагає визнання і законодавчого закріплення пріоритетним принципом діяльності системи органів місцевого самоврядування принципу гуманізму - всебічного забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

3. Обґрунтовується доцільність застосування при визначенні характеру діяльності органів місцевого самоврядування щодо прав громадян терміну “забезпечення”, як більш загального, що охоплює собою поняття захисту, охорони, реалізації.

4. Доводиться, що діяльність органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення конституційних прав і свобод громадян здійснюється в рамках реалізації повноважень місцевого самоврядування і цей вид діяльності відбувається у таких основних формах, як використання прав, виконання обов’язків, дотримання правових заборон та правозастосування.

5. Запропоновано критерій оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод людини, яким виступає рівень задоволеності конкретної людини соціальними умовами життя (виходячи із суб’єктивного сприйняття ступеня цієї задоволеності).

6. Інтегруючись в систему місцевого самоврядування, конституційні права та свободи людини і громадянина отримують свій подальший розвиток, що відображає складний процес їх реалізації на місцевому рівні і це вимагає впровадження і застосування в державно-правовій науці категорії муніципальних прав та свобод людини і громадянина. Це такі права, які надають реальні можливості кожному

члену територіальної громади приймати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, а також користуватися матеріальними і духовними благами, які надаються за територіальним принципом.

7. Доведена доречність в системі місцевого самоврядування вести мову про дворівневу систему первинних суб'єктів: територіальна громада як первинна соціально-територіальна група і особистість як суб'єкт індивідуальних прав на здійснення місцевого самоврядування.

8. Визначається і обґрунтовується доцільність визначення характеру діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню прав та свобод людини і громадянина в якості надання певних послуг з метою задоволення їх потреб.

9. Аналізуються і уточнюються основні напрямки підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина, якими виступають: розвиток правової бази, достатнє фінансування, інформаційне забезпечення, залучення громадськості до найактивнішої участі у здійсненні самоврядування.

10. Для більш ефективної реалізації повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини пропонується використовувати найрізноманітніші організаційно-правові форми, засоби, методи повсякденної роботи, регламентовані правовими нормами різної юридичної сили, порядку, особливих правил здійснення реалізуючих дій.

11. Доведена залежність між окремими видами конституційних прав та свобод людини і громадянина, відповідно, громадянських, соціальних, економічних, політичних та культурних прав та засобами і методами роботи, що застосовуються органами місцевого самоврядування.

12. Внесені рекомендації щодо змін чинного законодавство України з метою переорієнтації на всебічне залучення громадян до вирішення питань місцевого значення та, відповідно, на розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання положень дисертації у науково-дослідницькій діяльності. Дисертант всебічно аналізує практику виконання новітнього законодавства, яке регулює діяльність органів місцевого самоврядування, що дозволяє використати результати дослідження у подальшій розробці комплексних науково-практичних проблем, пов'язаних з функціонуванням в Україні місцевого самоврядування як однієї з найважливіших ланок в механізмі забезпечення прав людини. Окремі наукові висновки, положення, пропозиції можуть скласти основу для подальших наукових пошуків стосовно місцевого самоврядування. Отримані результати орієнтовані на розв'язання актуальних проблем вдосконалення правової бази місцевого самоврядування, на підвищення ефективності функціонування його окремих інститутів.

Дисертація включає певний обсяг систематизованих знань щодо реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод громадян, які можуть бути використані в навчальному процесі, включаючи систему підготовки і підвищення кваліфікації державних і муніципальних службовців, а саме -при викладанні курсів конституційного, державно-процесуального, муніципального права (за умови введення такого курсу в програму навчальних закладів юридичного профілю) та ряду спеціальних курсів. Висновки, концептуальні підходи, що містяться в дисертації, можуть бути використані в правотворчій роботі органів місцевого самоврядування.

Результати дослідження мають також важливе значення для відтворення в повсякденній організаційно-правовій діяльності органів місцевого самоврядування конституційного принципу про те, що права і свободи повинні визначати зміст і спрямованість діяльності як державних органів влади, так і органів місцевого самоврядування, тому особливе практичне значення має комплекс запропонованих методів і засобів роботи, які можуть використовувати в своїй роботі ці органи.

Особиста участь автора в одержанні наукових результатів, викладених у дисертації. Для отримання певного наукового результату автором проаналізовано і критично осмислено широке коло нормативних актів та наукових досліджень,

обґрунтовано теоретичні положення та сформульовано практичні рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню прав та свобод людини і громадянина, а також норм права, що регулюють цю діяльність.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Основні теоретичні положення і практичні рекомендації містяться в опублікованих автором роботах, обговорювались на кафедрі конституційного і адміністративного права Київського національного університету ім.Тараса Шевченка, та на кафедрі конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького інституту регіонального управління і права. Доповідались на щорічній конференції Львівського філіалу Української Академії державного управління при Президентові України (березень 2000р., м. Хмельницький), на круглому столі “Державна політика щодо жінок на теренах незалежності” (серпень 2000р., м.Хмельницький), на науково-практичних семінарах за програмою TACIS “Проблеми реформування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування” (січень, березень, червень 1999р., м.Київ; вересень 1999р., м.Харків; березень 2000р., м.Хмельницький), на щорічних звітних науково-практичних конференціях Хмельницького інституту регіонального управління і права: (квітень 1998р., березень 1999р., квітень 2000р., березень 2001р.), на всеукраїнській конференції “Проблеми громадянської освіти і викладання прав людини в Україні” (березень 2000р., м.Хмельницький) та на міжнародній науково-практичній конференції “Державна регіональна політика в умовах адміністративної реформи” (жовтень 2000р., м.Хмельницький).

Публікації. Основні положення дисертації викладено в п’яти наукових статтях, двох тезах наукових доповідей та повідомлень та монографії “Державне управління, державна служба та місцеве самоврядування” (за співавторством, особистий внесок – Глава 14, обсягом 2 д.а.).

Структура дисертації. У відповідності до мети, предмету і логіки дослідження дисертація складається з вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

Теоретико-правові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина

Підрозділ 1.1. Місце та роль органів місцевого самоврядування в юридичному механізмі забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина

Незважаючи на складність і суперечливість економічних і політичних перетворень, що відбуваються в Україні протягом останніх років, безперечним лишається той факт, що їх основний зміст відповідає загальним закономірностям демократичного розвитку сучасного світу, а кінцевою метою таких перетворень є формування громадянського суспільства і правової держави, утвердження в Україні ідеалів свободи і соціальної справедливості. Це зумовлює необхідність впровадження в суспільну практику, зокрема, в місцях безпосереднього проживання громадян, таких форм самоврядування, які б адекватно відповідали економічним і політичним реаліям.

Природне прагнення громадян, які компактно проживають в селі, селищі, місті самим влаштувати свій побут, зберігати і розвивати свої історичні та національні традиції, самостійно вирішувати повсякденні проблеми, поставило після проголошення незалежності України на порядок денний проблему реформування влади на місцях і запровадження інститутів місцевого самоврядування.

Саме місцеве самоврядування спроможне усунути існуючу відчуженість населення від влади, є одним із механізмів “який розширює права кожної людини, створює умови для правової держави, громадянського суспільства на базі власних правових, політичних, етнічних, державницьких традицій” [19]. Тобто місцеве самоврядування є не лише засобом децентралізації влади, здатним забезпечити

підвищення ефективності управління на місцях, є не лише самоціллю, що ставить за мету впровадження демократичних інституцій, а є, в першу чергу, засобом створення на місцевому рівні нормального середовища існування людей, гарантування таких умов, які б забезпечували гідне життя та вільний розвиток людини в кожному населеному пункті.

Така думка підтримується і обґрунтовується багатьма науковцями, які працюють над проблемами конституційного, муніципального права. Зокрема, Р.Давидов зазначає: “оскільки всі громадяни живуть у конкретних містах та інших населених пунктах, і саме там виникає необхідність повсякденного вирішення основних соціальних проблем, то, природно, центр ваги управління соціальною сферою має бути перенесений саме на цей рівень” [20]. Як слушно зауважують В.Куйбіда та В.Чушенко: “система місцевого самоврядування на територіальному рівні повинна являти собою певну цілісність із спільними основними завданнями та метою - максимально задовольняти інтереси людини...”[21]

Отже, органи місцевого самоврядування відіграють особливу роль в реалізації соціальної політики, забезпеченні прав та свобод людини і громадянина, так як вони:

-є основною ланкою представницької системи, на цьому справедливо наголошувалось і за часів радянського будівництва, і сучасними науковцями [22-23]. Адже сьогодні в Україні налічується понад 12 тисяч рад, з них 24 обласних, 488 районних, 446 міських, 93 районні у містах ради, а також 790 рад у селищах міського типу і 10227 сільських рад [24], що уособлюють територіальні громади, які представляють населення 30182 населених пунктів, серед яких 28883 сільських, 903 селища міського типу. 444 міста, 490 сільських районів та 121 міський, 24 області та міста Київ і Севастополь[25]. В цих радах працює близько 230 тисяч народних обранців, тобто людей, які в першу чергу повинні дбати про добробут мешканців цих населених пунктів. Отже, можна сказати, що кожна людина, яка проживає на території нашої держави, повинна найкращим чином відчувати результати діяльності місцевого самоврядування;

- знаходяться найближче до громадян, які мешкають на відповідній території й безпосередньо пов'язані з територіальною громадою, тому можуть швидко, конкретно, практично просто з організаційної позиції і з найменшими витратами вирішити значну частину питань, що виникають [26];
- володіють механізмами найширшого залучення громадян до розв'язання місцевих проблем. Мова йде про посилення ролі самих громадян у покращенні життєвого рівня населення і задоволенні своїх потреб, на що вказує ряд авторів [27];
- застосовують ефективні засоби прямого і зворотного зв'язку з населенням з метою визначення їх потреб і інтересів [28]. Така практика широко застосовується в усіх цивілізованих країнах у різних формах і за допомогою найрізноманітніших методів [29-31]. Все більшого визнання набуває необхідність постійного зв'язку з мешканцями територіальної громади і в нашій теорії і практиці [32];
- органи місцевого самоврядування наділені законодавчо визначеними найширшими і різноманітними повноваженнями у сфері забезпечення і охорони прав та свобод людини і громадянина [33];
- володіють законодавчо визначеними формами, засобами та методами роботи [34], певною матеріально-фінансовою базою [35], та інформацією щодо запитів населення, зокрема завдяки зверненням громадян [36-37].

Звичайно, місцеве самоврядування як форма вирішення населенням питань місцевого життя, в кожній державі, в кожній місцевості, за словами Ю.Панейка, має свої особливості, різновиди, і одержує в цій країні, відповідно до її устрою, відмінну, специфічну правову форму [38]. Те ж саме характеризує і самоврядування в Україні, однак, які конкретні особливості будуть йому притаманні - в даний час стверджувати важко, не дивлячись на те, що і Конституція України, і Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [39] в цілому визначили напрямки його розвитку, перспективні цілі та завдання, повноваження та засади діяльності.

Але слід констатувати, що процес становлення і реформування триває. Для України, як центрально-східної європейської держави, головними орієнтирами мають виступати моделі місцевого самоврядування насамперед європейських країн, які, до речі, також продовжують реформуватися. "Але понад усе реформа місцевого

самоврядування в Європі, - як зазначає Б.Кравченко, - сфокусована на тому, щоб служби, які надають послуги населенню, були більш ефективними. В решті саме це має найбільше значення. Реформа управління службами має на меті зробити їх зручнішими для споживача, тобто громадянина держави, зменшити бюрократичні труднощі, і контроль, піднести їх ефективність і продуктивність”[40].

Такий підхід знайшов своє визнання і в Україні. Зокрема, в Концепції адміністративної реформи вказується на необхідності “запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування, як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг.”[41]

Ця ж ідея проводиться і в Хартії українських міст, яка була прийнята загальними зборами Асоціації міст України 26 червня 1997 р., в Преамбулі якої зазначається: “Хартія відстоює рівність у правах для всіх мешканців міст незалежно від статі, раси, релігії, соціального, економічного, політичного стану, фізичних та психічних вад” [42]. Хартія наголошує, зокрема, на ідеї надання мешканцям міст гарантованих постійних прав: на захист від насильства, від забруднення довкілля, від несприятливого середовища, на здійснення демократичного контролю за діяльністю громади, на житло, охорону здоров’я тощо.

Слід наголосити на значному впливі на процес формування місцевого самоврядування в Україні міжнародно-правових документів, таких як Європейська хартія місцевого самоврядування (1985р.) та Всесвітня декларація місцевого самоврядування (1985) [43]. Принципові засади згаданих документів спрямовані на захист і зміцнення незалежності місцевої влади, на котрих збудована вся споруда “нової Європи”. Держави-члени Ради Європи, які підписали Хартію, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні.

В руслі даного підходу це означає, що громадяни, які мешкають у селах, селищах, містах, мають спільні інтереси, для реалізації яких вони утворюють місцеві ради, інші форми самоорганізації, що ставлять перед собою конкретні цілі,

спрямовані на задоволення інтересів зазначених осіб. Коли ці інтереси обмежуються приватною сферою, місцеві ради зберігають характер громадських об'єднань. Однак чим ширшими стають цілі, чим більшу кількість спільних інтересів та осіб вони охоплюють, тим більшою мірою вони набувають суспільно-політичного характеру [44].

Для того, щоб визначити роль та функціональне призначення органів місцевого самоврядування стосовно забезпечення прав і свобод громадян вбачається доцільним провести ґрунтовний аналіз принципів, функцій, цілей діяльності органів місцевого самоврядування в розрізі їх значення для прав і свобод людини.

Серед принципів місцевого самоврядування різні автори виділяють найрізноманітніші сторони, аспекти його функціонування [45-48]. На жаль серед принципів, які закріплені в ст.4 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [39] не знайшов своє відображення принцип захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, соціальної справедливості, інтересів окремої особи і всього населення відповідної території, якій мав місце, зокрема, в ст.3 Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування” [49]. Закріплення цього принципу в чинному законі дозволило б окреслити визначальну ідею, напрямок діяльності місцевого самоврядування, його призначення і сутність. Підтвердження нагальності такої вимоги знаходимо і в літературі. Зокрема, В.Головченко та О. Корпань зазначають: “до конституційних принципів місцевого самоврядування можна віднести такі: пріоритет прав людини, ...захист прав, свобод і законних інтересів громадян,...додержання балансу інтересів особи, суспільства та держави тощо” [50].

Принцип гуманізму (захисту прав, свобод і законних інтересів людини), як загальноправовий принцип, обумовлений конституційно-правовою природою місцевого самоврядування і, відповідно, заслуговує подальшої науково-теоретичної розробки і нормативного закріплення [51]. На цьому наголошується і в проекті Концепції національної програми муніципальної реформи в Україні, в якій вказано, що місцеве самоврядування спрямовує свою діяльність на реалізацію таких завдань:

- * створення умов для забезпечення життєвих інтересів, соціального захисту населення, надання йому високоякісних послуг;
- * забезпечення захисту та реалізації прав і свобод громадян [52].

Вибір форм і методів реалізації цієї Програми повинно здійснюватись на основі конституційних принципів: додержання прав і свобод та захисту законних інтересів громадян; додержання соціальних стандартів і форм, гарантованих державою (Розділ 3 Проекту Програми) [53].

Аналіз характеру взаємозв'язків місцевого самоврядування з правами людини слід розглядати під кутом зору суб'єктивних прав людини, які розуміємо як певні матеріально обумовлені і забезпеченні державою можливості поведінки суб'єкта з метою надбання соціальних благ [54]. Не зупиняючись на детальному аналізі визначення і характеристики прав людини, що є предметом окремих досліджень, зазначимо лише, що найбільш доцільним вбачається характеристика суб'єктивного права людини як певних можливостей людини, які необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах та мають бути загальними і рівними для всіх людей [55]. Або, як визначають інші автори “основне право (свобода) - це визначена державою і закріплена в її Конституції можливість, що дозволяє кожному громадянину обирати вид і міру своєї поведінки, користуватися наданими благами як в особистих, так і у суспільних інтересах” [56]. Тобто наскрізним є визначення права людини як певної можливості. Коли реальна можливість знаходить своє закріплення в праві, вона перетворюється на правову можливість - суб'єктивне право.

Проте, як справедливо вказує академік Ю.С. Шемшученко: “проголошення прав і свобод є важливою, але не єдиною ознакою правопорядку у суспільстві. Необхідно також створити умови для реалізації відповідних прав, що може бути забезпечено надійною системою гарантій у цій сфері” [57].

Вбачається обґрунтованим проводити аналіз змісту діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод громадян з точки зору продукування, реалізації певних соціально-економічних, організаційних, правових та інших гарантій. Поділяючи думку Н.С. Малєїна про те, що “гарантії прав і свобод

людини і громадянина - це умови, засоби, способи, які забезпечують здійснення у повному обсязі і всебічну охорону прав і свобод людини” [58], слід визнати, що діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню прав та свобод людини і громадянина проходить в рамках створення відповідних умов, механізмів реалізації конкретних прав, тобто запровадження певних гарантій, які охоплюють усю сукупність об’єктивних і суб’єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення.

Тому обґрунтованим є твердження про те, що в системі організаційно-правових гарантій чільне місце посідають органи місцевого самоврядування [59]. Організаційна діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню реалізації вимог правових норм входить до складу юридичних гарантій прав та свобод людини і громадянина, і як зазначається в літературі “має спеціальний характер, адже спрямована на максимально повне забезпечення і реалізацію загальних і спеціальних гарантій прав та свобод людини і громадянина” [60].

Дослідження правових аспектів положення особистості у місцевому самоврядуванні, прав громадян на здійснення місцевого самоврядування, так як і аналіз зворотних зв’язків, що торкаються впливу інститутів місцевого самоврядування на забезпечення і практичну реалізацію прав та свобод людини і громадянина впливає, в першу чергу, з аналізу функціонального призначення місцевого самоврядування, тобто визначення його основних функцій, напрямків муніципальної діяльності. Як справедливо відзначає В. Борденюк: ”розробка сучасної теорії функцій місцевого самоврядування є надзвичайно актуальною і водночас складною проблемою” [61].

Функціями місцевого самоврядування прийнято вважати: основні напрями муніципальної діяльності [62], діяльність населення місцевої територіальної одиниці по управлінню місцевими справами [63]. Але слід погодитись з О.Батановим, який зазначає, що “найбільш суттєвою ознакою функцій є напрями і види діяльності, оскільки напрями характеризують переважно зміст діяльності, а види - її форми” [64].

Класифікація функцій місцевого самоврядування може відбуватися за різними критеріями: за спрямованістю дії, за методами дії тощо [65]. Вбачається доцільним при характеристиці особливостей діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина зупинитись на функціях, які визначають той чи інший вид діяльності органів місцевого самоврядування.

В літературі зустрічаємо ряд різноманітних поглядів на основні функції місцевого самоврядування. Зокрема, В.Чушенко і В.Куйбіда називають такі функції: “1) забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад; 2) забезпечення реальної участі жителів територіальних громад у вирішенні суспільних та державних справ; 3) формування і остаточного вираження волі та інтересів територіальної громади; 4) контрольну функцію”[66].

В.Борденюк вказує на три основні функції, які носять соціальну спрямованість: “підтримка демократії, забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами на місцевому рівні і надання послуг місцевому населенню” [67].

Узагальнивши ці розробки, врахувавши роль місцевого самоврядування в організації і здійсненні громадянами права на управління державними і місцевими справами, завдань, що вирішуються у процесі муніципальної діяльності і реалізації повноважень місцевого самоврядування можна виділити наступні основні функції місцевого самоврядування, які визначають його місце і роль в процесі забезпечення основних прав та свобод людини і громадянина:

1) Забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад, та, відповідно, управління комунальною власністю, фінансовими ресурсами місцевого самоврядування відіграє основоположне значення для забезпечення прав і свобод громадян, оскільки достатня матеріальна база є запорукою високого рівня задоволення основних потреб членів територіальної громади. Розробка і прийняття органами місцевого самоврядування комплексних програм соціально-економічного,

культурного розвитку територій закладає базу для здійснення соціальної політики в межах відповідної територіальної одиниці, визначає напрямки і пріоритетні сфери забезпечення прав і свобод громадян. Як зазначає В.Куйбіда, “чи не найважливішими є управління зайнятістю населення, сприяння забезпеченості населення об’єктами соціальної інфраструктури тощо” [66].

2) Забезпечення реальної участі жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та суспільно-державних справах. Мова йде як про реалізацію конституційного права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, так і про “посилення ролі громадян у покращенні життєвого рівня населення і задоволення своїх потреб” [68]. Слід погодитись з І. Санжаровським, який зауважує, що “залучення громадськості до участі у процесах підготовки та прийняття будь-яких рішень, що стосуються життя територіальної громади, є одним з фундаментальних принципів демократії, технології громадянського суспільства” [69]. І це відповідно розширює права кожної людини, надає їй ще більше можливостей для задоволення своїх потреб.

3) Забезпечення задоволення потреб населення у соціально-культурних, комунально-побутових та інших життєво важливих послугах. Характеристика діяльності органів місцевого самоврядування в якості надання певних послуг знаходить все більшої підтримки як за кордоном [70-71], так і в вітчизняній теорії і практиці [72].

Отже, визначення функцій місцевого самоврядування є необхідною передумовою формування системи місцевого самоврядування згідно його соціального призначення - участі населення у вирішенні місцевих справ, а також надання йому відповідних послуг.

Актуальною є проблема наукового аналізу термінологічної характеристики діяльності органів місцевого самоврядування в якості забезпечення, охорони, захисту чи реалізації прав людини. Визначення характеру діяльності органів місцевого самоврядування в якості забезпечення прав та свобод людини і громадянина є найбільш виправданим, оскільки їх дії полягають не в проголошенні обсягу і характеру певних прав, а в створенні умов, можливостей для їх реального

здійснення в рамках юридичного механізму забезпечення прав людини, якій, на думку Г.Г. Шмельової визначається як “система ефективних юридичних засобів реалізації, охорони і захисту її прав” [73]. При цьому засоби реалізації, охорони і захисту цілком виправдано в науці розглядають складовими елементами механізму забезпечення [74].

Безперечно, коли мова йде про конкретне, суб’єктивне право людини, як міру її можливої поведінки, то вирішення питання - реалізовувати чи не реалізовувати цю можливість цілком залежить від волевиявлення цього суб’єкта поводити себе певним чином [75]. Якщо виходити з розуміння поняття реалізації права як процесу здійснення, перетворення в життя, тобто фактичне переведення правових приписів в конкретну поведінку суб’єкта [76], то слід визнати, що відповідні дії чи бездіяльність особи, яка володіє правами, можуть проводитись і самостійно, тобто особа сама вирішує, яким чином їх використовувати або не використовувати взагалі.

Але для реалізації значної більшості прав, визнаних і зафіксованих у законодавстві (право на охорону здоров’я, соціальне забезпечення) необхідне встановлення додаткових процедур, тобто кореспондуючого обов’язку уповноважених суб’єктів (державних органів чи органів місцевого самоврядування) вчиняти певні послідовні і узгодженні дії з метою створення умов для реалізації цих прав [77].

Проте, нажаль, недостатньо лише закріпити певні права і створити умови для їх реалізації. Практична цінність суб’єктивних прав полягає в їх реальності, тобто вони мають захищатися і охоронятися від будь-яких порушень. Згідно ст.55 Конституції України права та свободи людини і громадянина захищаються судом. Правосуддя, як спосіб забезпечення прав і свобод людини, включає в себе дії, спрямовані на відновлення порушених прав, або усунення перешкод на шляху їх здійснення [78]. Поряд з пріоритетним становищем судових органів в справі захисту прав людини значне місце посідають адміністративно-правові форми захисту прав та свобод людини і громадянина, які застосовують, зокрема, і органи місцевого самоврядування в межах, як власних, так і делегованих повноважень. Це

відбувається, зокрема, шляхом розгляду звернень громадян, і задоволення їх законних вимог, розгляду справ про адміністративні правопорушення тощо (ст.38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”[39]).

Особливу роль в процесі забезпечення прав та свобод людини і громадян відіграють заходи, спрямовані на їх охорону, тобто дії, які виконують превентивну, запобіжну функцію (профілактичні заходи, встановлення заборон про неприпустимість певної поведінки, що порушує права людини)[79]. Поряд з правоохоронними та судовими органами певними повноваженнями в цій сфері наділені органи місцевого самоврядування, зокрема, правом створення муніципальної міліції, проведення інших заходів, спрямованих на охорону громадського порядку [80].

Порівняння понять “забезпечення прав” і “охорона прав” доцільно проілюструвати таблицею. Див.табл.1.1.

Таблиця 1.1.

Співставлення термінів “забезпечення” і “охорона” прав громадян.

<i>Забезпечення прав громадян</i>	<i>Охорона прав громадян</i>
Створення умов для реалізації громадянами своїх прав. Надання громадянам благ, що передбаченні їх правами, допомога в здійсненні прав і свобод.	Попередження порушень прав і інтересів. Відновлення порушених прав і інтересів.

З таблиці видно, що система забезпечувальних заходів спрямована на зміну і збільшення матеріальних і духовних благ, які надходять у розпорядження суб’єкта, в той час як охоронні заходи мають своєю метою зміцнити і зберегти вже досягнутий рівень користування благом, стабілізувати існуючий порядок.

Для того, щоб більш точно з’ясувати роль органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина, визначимо їх місце в процесі запровадження основних елементів юридичного механізму забезпечення прав людини, якій на думку Г.Г. Шмельової складається з: 1) національного

законодавства, 2) юридичних засобів охорони, 3) юридичних засобів захисту, 4) юридичних засобів (процедур) реалізації [81].

Безперечно, національне законодавство виступає основою юридичного механізму забезпечення прав і свобод людини, оскільки, як зазначає П.М.Рабинович: “однією з необхідних передумов здійснення захищеності прав людини є закріплення їх державою в спеціальних, формально загальнообов’язкових правилах поведінки - так званих юридичних” [82], які містяться в різноманітних нормативних документах, серед яких законодавчі акти відіграють пріоритетне значення.

В свою чергу органи місцевого самоврядування, які діють в межах закону, зобов’язані докладати усіх зусиль для належного дотримання та реалізації нормативно урегульованих прав у відповідності з наданими їм повноваженнями.

Але недостатньо проголосити певний комплекс прав, необхідно створити механізми реалізації цих прав, оскільки, як справедливо відзначається в літературі “забезпечення, гарантування, охорона та реалізація прав людини є однією з найважливіших ознак правової держави.”[83]

Відповідно, юридичні засоби охорони прав людини включають в себе всі юридичні засоби, що виконують превентивну, запобіжну функцію. В комплексі вони складаються з окремих груп [84]. Перша група засобів - це норми права, які встановлюють: заборони (вказівки) про недопустимість певної поведінки, що порушує права людини; завдання і компетенцію відповідних органів по охороні прав людини; конкретні заходи запобігання порушенням прав людини, їх профілактики; заходи юридичної відповідальності; певний процесуальний порядок застосування запобіжних заходів.

Друга група включає в себе діяльність компетентних органів по застосуванню зазначених вище юридичних норм, яка має на меті запобігти можливим порушенням прав людини. До складу компетентних органів вбачається доцільним відносити і органи місцевого самоврядування, що визначається їх компетенцією і повноваженнями в сфері охорони прав людини. В третю групу

входять правозастосовчі акти, які приймаються з метою запобігання правопорушенням.

Що стосується юридичних засобів захисту, то у разі порушення прав або виникнення перешкод на шляху їх здійснення кожна людина має право на захист з боку державних органів і органів місцевого самоврядування. В теорії і практиці розрізняють конкретні засоби захисту порушених прав, серед яких виділяють: 1) припинення порушень прав людини; 2) усунення перешкод для їх здійснення; 3) визнання або підтвердження прав; 4) відновлення порушених прав [85], які в тій, чи іншій мірі можуть застосовуватись органами місцевого самоврядування у випадках, передбачених законом.

Під юридичною процедурою реалізації прав людини, яка проходить в рамках реалізації конкретних правових норм, розуміємо встановлену в законі і спрямовану на здобуття людиною певних особистих чи соціальних цінностей, послідовність і узгодженість дій або самої людини, або уповноважених суб'єктів, а також зміст, обсяг, форми, способи, методи та строки вчинення таких дій, що в цілому узгоджується з розумінням поняття “реалізація права” [86-87]. Головним критерієм необхідності юридичної процедури реалізації прав і свобод людини є тип юридичного обов'язку, яким забезпечується це право. Таким критерієм виступає активність або пасивність дій зобов'язаної особи (тобто активний чи пасивний юридичний обов'язок).

Отже, встановлення юридичних процедур потрібно там, де реалізація того чи іншого права (наприклад, права на освіту) залежить від встановлення позитивних зобов'язань-обов'язку вчиняти активні дії іншими суб'єктами.

Такими суб'єктами виступають органи місцевого самоврядування, які безпосередньо займаються реалізацією юридичних процедур здійснення окремих прав громадян (права на житло, соціальний захист тощо). Це не стосується випадків, коли реалізація права залежить тільки від власної активної поведінки особи, її волі і бажання (наприклад, право на свободу думки і слова), а інші суб'єкти зобов'язані лише не вчиняти певних дій, що порушують ці права, утримуватись від них, тоді у встановленні саме юридичної процедури їх реалізації не буде потреби.

Існують, як відомо, два основні види юридичних процедур реалізації прав. Процедури, пов'язані з правозастосуванням (наприклад, порядок реалізації права на громадянство, соціальний захист), і процедури, не пов'язані з ним (наприклад, порядок укладання угод) [88]. Якщо при встановленні першого виду юридичних процедур законодавець повинен в кожному конкретному випадку точно і детально їх визначити (зокрема, те, що зобов'язаною стороною тут виступає певний компетентний орган), то при встановленні другого він має прагнути до створення такої процедури, яка надавала б особі можливість обирати найбільш доцільний для неї у даній життєвій ситуації варіант використання свого права. Відповідно, органи місцевого самоврядування повинні диференційовано підходити до забезпечення окремих видів прав та свобод людини і громадянина.

В літературі, як правило, не робиться акценту на з'ясування правового положення людини і громадянина в ракурсі проблем організації і функціонування місцевого самоврядування. Деякі автори зупиняються лише на окремих моментах цієї проблеми [89-91]. Це пояснюється, перш за все, тією обставиною, що всі питання місцевого самоврядування традиційно розглядаються під кутом зору не окремої особистості, а всього населення, яке проживає на відповідній території [92-94], або окремих соціальних груп чи меншин [95]. Ні в якій мірі не заперечуючи правомірності такого підходу, необхідно разом з тим підкреслити, що розуміння сутності місцевого самоврядування передбачає можливість і доцільність дослідження його суб'єктивних характеристик не тільки на рівні соціальних груп і колективів, але і окремої особистості. Тим більше такий підхід важливо враховувати при розробці нормативно-правової бази місцевого самоврядування, в тому числі актів локальної (місцевої) нормотворчості.

Спираючись на загальнотеоретичні дослідження правового статусу особистості [96-97] та її положення в системі державного управління [98-99], які отримали достатню розробку в юридичній літературі, ми маємо можливість розглядати різні аспекти соціального і правового положення людини в системі місцевого самоврядування.

При цьому важливо враховувати, що особистість, громадянин виступає не тільки як конкретний індивід у його взаємовідносинах з іншими громадянами, органами і організаціями, а виявляє себе, перш за все, через певні соціальні групи: виборців, трудові колективи, збори громадян, громадські об'єднання. В них проявляються характерні ознаки людини як робітника, виборця, політичного діяча. Кожна з цих якостей має пряме або опосередковане відношення і до характеристики правового статусу людини в системі місцевого самоврядування. Проте, основоположне значення має в цьому плані статус людини як жителя села, селища, міста, члена територіальної громади, тому і відповідні зв'язки між людьми виникають за територіальним принципом, на основі приналежності населення до конкретного поселення (міського чи сільського).

Поділ населення за територіальним принципом є, як відомо, важливою і обов'язковою умовою політичної організації суспільства, в тому числі, надає людині можливість здійснювати свої права і обов'язки там, де вона живе. Тому в межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць здійснюються не тільки функції адміністративного управління, але, перш за все, функції самостійного вирішення, впорядкування населенням свого життя, саморегуляції і самоврядування. На цій основі і забезпечується формування і функціонування такого специфічного інституту громадянського суспільства як територіальна громада.

Не заперечуючи того факту, що саме територіальні громади є джерелом муніципальної влади як форми вияву народовладдя на місцевому рівні і, відповідно, вони є первинним суб'єктом самостійного вирішення, впорядкування населенням свого життя, саморегуляції і самоврядування, можна стверджувати, що на цій основі забезпечується формування і функціонування такого специфічного інституту громадянського суспільства як територіальна громада. На цьому обґрунтовано наголошує, зокрема Н.Бондар [100].

Не применшуючи значення колективних, організаційно впорядкованих форм здійснення самоврядування, необхідно визнати, що особистість і в формально-юридичному значенні, з точки зору її правосуб'єктності в системі самоврядних

відносин, має самостійне значення, наділена соціальною і правовою цінністю. В системі місцевого самоврядування людина набуває відносно самостійну роль вже тому, що вона є активним учасником соціально-політичного і економічного життя громади і за нею визнаються широкі можливості політичної діяльності, економічної свободи, участі в управлінні об'єктами комунальної власності тощо. І в цілому функціонування місцевого самоврядування виявляється через поведінку, вільну діяльність людей. Тому людина повинна розглядатися як вихідний компонент і, відповідно, первинний суб'єкт місцевого самоврядування.

Отже, цілком обґрунтовано можемо стверджувати, що в місцевому самоврядуванні ми маємо дворівневу систему первинних суб'єктів: з одного боку, це територіальна громада як первинна соціально-територіальна група, суб'єкт первинних самоврядних прав колективного характеру, об'єднання жителів відповідної території, з другого боку, це особистість як першоджерело для самоорганізації населення і, відповідно, суб'єкт індивідуальних прав на здійснення місцевого самоврядування, що відповідає змісту ст.3 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [39]. Що стосується представницьких органів, їх виконавчих структур, посадових осіб місцевого самоврядування, то вони є вторинними суб'єктами місцевого самоврядування і їх повноваження є похідними від прав територіальних громад та індивідуальних прав громадян.

Мова йде, таким чином, про соціально-політичну обґрунтованість визнання окремої особистості суб'єктом місцевого самоврядування. Що стосується юридичних умов реалізації такої можливості, то вони пов'язані з первинними елементами правосуб'єктності особи як учасника відносин самоврядування. Йдеться про такі умови як вік, наявність громадянства України та постійне проживання на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці [101]. Такий підхід є цілком обґрунтованим, коли ведемо мову про реалізацію громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні, але коли мова заходить про процес забезпечення прав та свобод людини і громадянина, то ніяких обмежень за віком, громадянством не може бути, проте залишається в силі вимога про проживання на певній території.

Проте, не слід вважати, що права і свободи особистості, які знаходять свою реалізацію в системі місцевого самоврядування, наділені якоюсь особливою природою. Правовий статус особистості в системі місцевого самоврядування і, відповідно, реалізація прав людини на місцевому рівні – це складова частина загальної проблеми прав людини і громадянина в сучасному демократичному суспільстві, тому аналізу конкретних правових інститутів положення особистості в системі місцевої демократії повинно передувати дослідження більш загальних питань конституційної природи прав та свобод громадян і забезпечення режиму рівності для людей як важливої умови гарантування рівних можливостей за місцем проживання.

Питання рівності громадян є одним з ключових в проблемі правового положення особистості, в тому числі, в системі місцевого самоврядування. Таку рівність слід розглядати як свого роду режим взаємовідносин людини і громадянина з суспільством і державою, який характеризується і соціальними аспектами (досягнутим рівнем соціальної рівності), і нормативно-правовим змістом (досягнутим рівнем правової рівності).

В зв'язку з цим особливого значення набуває і територіальний, в тому числі і муніципально-правовий зріз рівності, основою якого виступає соціальна політика, спрямована на досягнення соціального партнерства, примирення інтересів суспільства, окремих соціальних груп і конкретних громадян, які потребують соціальної підтримки і допомоги.

Відповідно, особливого значення набуває конституційний інститут економічного плюралізму і рівності всіх форм власності (ч.4 ст.13 Конституції України), як економічна передумова юридичної рівності перед законом (ст. 24 Конституції України). Економічна криза в нашому суспільстві неминуче веде до порушень принципу рівності, негативно впливає на можливість реалізації значної частини закріплених Конституцією України прав і свобод. І саме на місцевому рівні ці негативні наслідки можливо мінімізувати, застосовуючи різноманітні засоби вирівнювання можливостей громадян, зокрема, на заняття підприємницькою, або просто трудовою діяльністю, гарантуючи зайнятість населення.

Важливою формою здійснення конституційних інститутів рівності в системі місцевого самоврядування є правове закріплення і реальне гарантування рівності різних соціальних груп, наявністю яких характеризується соціальний склад кожної територіальної громади. Це, перш за все, жінки, молодь, пенсіонери, тобто ті соціально-демографічні групи, приналежність до яких визначає специфіку не лише в характері, умовах реалізації прав і свобод, але і особливості закріплення самого обсягу відповідних прав, наявності додаткових гарантій їх здійснення, в тому числі за місцем проживання, в системі місцевого самоврядування.

Необхідно підкреслити, що особливе значення носить рівність чоловіка і жінки, яка визнається однією з обов'язкових демократичних вимог правового положення людини і громадянина у всіх сферах його життєдіяльності.

В Конституції України принцип жіночої рівності закріплюється достатньо широко, у повній відповідності з вимогами міжнародного права. Хоча на фактор статі вказується в ч.2 ст.24 Конституції (поряд з іншими обставинами, які не повинні впливати на володіння і здійснення прав та свобод людини і громадянина), ч.3 цієї статті присвячена спеціальному закріпленню положення про те, що рівність прав жінки і чоловіка забезпечується, з перерахуванням тих заходів, які повинні бути спрямовані на реальне забезпечення цих прав. Застосування цих заходів обумовлює необхідність здійснення такої соціальної політики, яка надавала б жінкам широкі гарантії, в тому числі і на рівні місцевого самоврядування. Саме тому ст.51 Конституції України спеціально закріплює положення про те, що сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою.

Перенесення реалізації відповідних положень на місцевий рівень особливо актуально в сучасних умовах ринкових перетворень, коли соціально-економічне положення жінки стає особливо вразливим і відбувається падіння життєвого рівня, перш за все, серед багатодітних сімей, одиноких матерів, росте кількість безробітних жінок. Тому органи місцевого самоврядування повинні серйозно ставитись до цієї проблеми, намагатись розв'язати її комплексно, з врахуванням особливостей відповідних територій.

Однією з важливих і актуальних проблем забезпечення прав людини в системі місцевого самоврядування є проблема рівності громадян незалежно від раси і національності. Конституційний принцип національної рівності (ст.ст. 24, 41 Конституції України, Закон України “Про національні меншини” від 25.06.92р. [102], Закон України “Про мови” від 28.10.89р.[103]) знаходять свій реальний прояв саме в місцях проживання людей, тому на органи місцевого самоврядування лягає тягар забезпечення національних інтересів населення шляхом відкриття навчальних закладів, сприяння діяльності культурних товариств, громадських об’єднань тощо.

Конституційне обґрунтування територіального аспекту рівності громадян знаходить свій вияв і в ст.24 Конституції України, коли в ч.2 поряд з іншими факторами і обставинами, які не повинні впливати на рівність прав та свобод людини і громадянина, вказується і місце проживання. При чому вбачається, що мова може йти як про регіональний рівень (області і райони), так і муніципальний рівень (село, селище, місто) забезпечення рівності громадян. Все це обумовлює потребу з’ясування можливостей і механізмів реалізації прав і свобод громадян в місцях їх постійного проживання.

Правове положення людини як мешканця окремого населеного пункту ставить питання про сукупність тих прав і свобод, які характеризують особливий, спеціальний статус людини і громадянина як суб’єкта місцевого самоврядування і об’єкт впливу самоврядної діяльності відповідних органів.

Але необхідно відразу зазначити, що конституційний статус людини і громадянина є єдиним, загальним для всіх незалежно від будь-яких умов чи обставин, в тому числі, і від місця проживання, і приналежності до певної територіальної громади. Правовий же статус людини як члена громади, мешканця певного населеного пункту – це вже питання про сукупність прав і свобод, які характеризують спеціальний статус людини і громадянина як суб’єкта місцевого самоврядування. Це питання відображає загально філософську залежність загального і особливого, відповідно конституційного статусу людини і громадянина з одного боку і спеціального, муніципального статусу з другого.

Доцільно навіть вести мову про наявність такої правової категорії, як муніципальні права і свободи, тобто ті права, які забезпечують реальні можливості кожному члену територіальної громади брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні комунальною власністю, використовувати всі матеріальні і духовні надбання, що розподіляються за територіальним принципом, відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності самоврядних органів, спрямовані на реальне забезпечення прав і свобод, життєвих потреб і інтересів людини. За необхідність запровадження такої категорії як муніципальні права і свободи людини висловлюється, зокрема, російський науковець Н.С.Бондар [104].

Проблема муніципальних прав і свобод для нашої правової науки є новою і мало дослідженою. Позитивні відгуки щодо доцільності запровадження такої правової категорії знаходимо, зокрема, у Т.С.Смирнової [105].

Об'єктивна необхідність введення такого поняття є незаперечною, воно надасть можливість комплексно з'ясувати проблему правового положення особистості в системі місцевого самоврядування, її місце і роль як учасника самоврядних відносин.

Наведений аналіз свідчить, що в рамках системи місцевих (муніципальних) прав, яка носить достатньо розгалужений і багаторівневий характер, доцільно виділити дві основні групи місцевих прав: по-перше, "права на участь" (їх можна визначити як місцеві права в вузькому значенні цього слова, які забезпечують можливість брати участь в здійсненні місцевого самоврядування) і, по-друге, "права на забезпечення", з реалізацією яких пов'язана можливість членів територіальної громади використовувати соціально-культурні, економічні та інші права в межах територіальної громади, як це показано на рис.1.1.

Слід наголосити, що виходячи з поняття місцевого самоврядування, перш за все, як колективного права територіальної громади, відповідно і категорія муніципальних прав і свобод носить складний, комплексний характер та включає в себе як права окремої особистості, так і права територіальної громади як колективного утворення. Тому не можна погодитись з думкою про те, що єдиними користувачами місцевих (територіальних) прав і свобод є лише колективи громадян

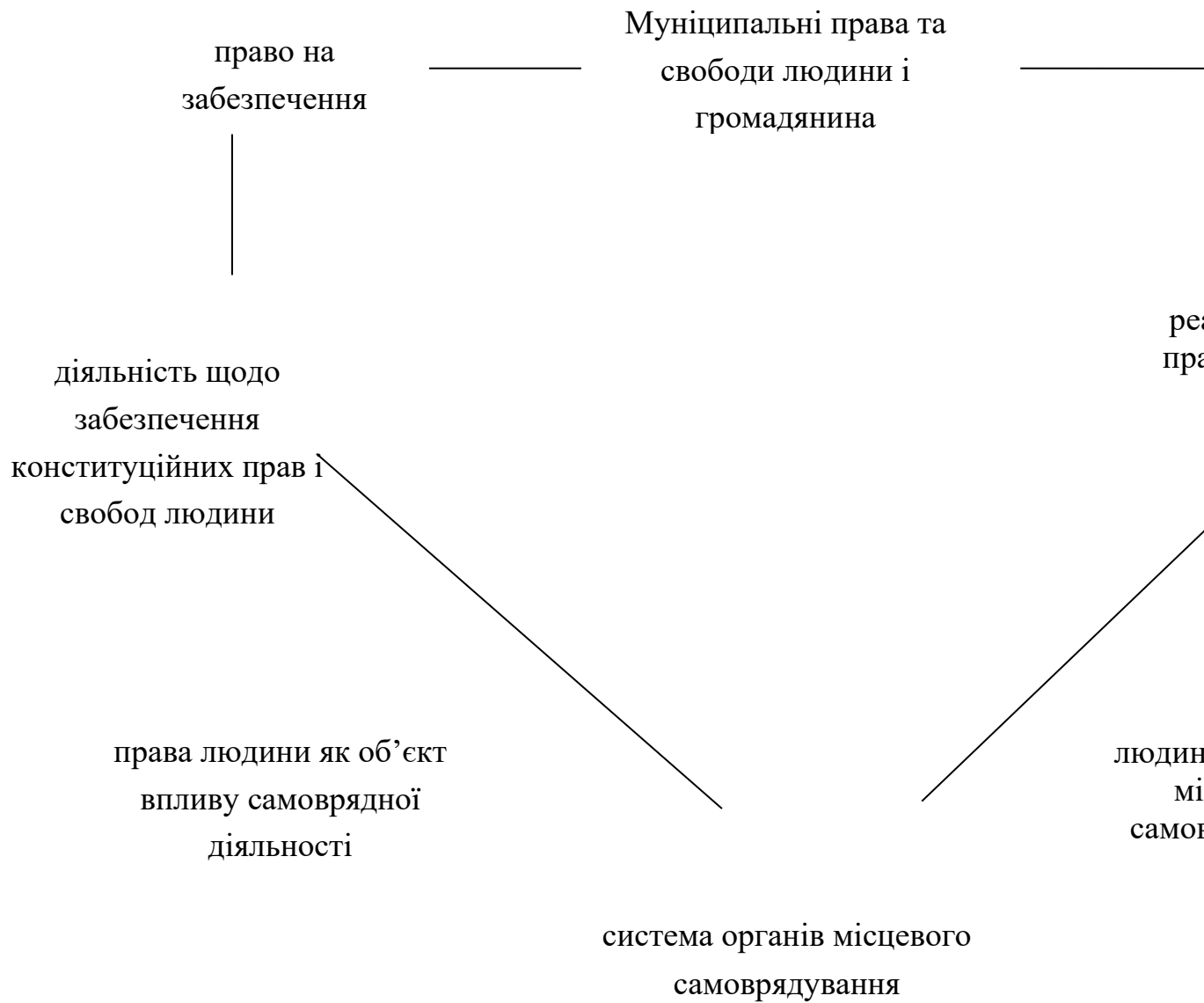


Рис.1.1. Види муніципальних прав та свобод людини і громадянина.

і, в першу чергу, територіальна громада, адже першочергове значення в процесі формування територіальної громади як суб'єкта права на місцеве самоврядування має кожна окрема особистість, наділена комплексом конституційних прав і свобод.

Відповідно і інститут місцевого самоврядування в його нормативно-правовому закріпленні неможливо розглядати у відриві від муніципальних прав і свобод, які втілюють суб'єктивні фактори функціонування відповідних інститутів як засоби реалізації кожним громадянином своїх можливостей приймати участь у вирішенні місцевих питань, у використанні матеріальних і духовних благ, якими володіє конкретна територіальна громада.

Це обґрунтовується, зокрема, тим фактом, що практично в кожному особистому, політичному чи соціально-економічному праві, які отримали своє закріплення в Конституції, чітко простежується і місцевий зріз їх реалізації. При цьому способи конституційного впливу на форми реалізації цих прав різноманітні. В одних випадках це відбувається шляхом прямої вказівки у відповідній статті Конституції України на роль органів місцевого самоврядування в процесі реалізації конкретного конституційного права, як це має місце, наприклад, в ст.40, яка закріплює право направляти індивідуальні чи колективні звернення в органи місцевого самоврядування (поряд з органами державної влади). Інші конституційні норми лише визначають загальні способи здійснення громадянами своїх прав шляхом прямого закріплення у відповідних статтях Конституції обов'язків органів місцевого самоврядування по забезпеченню індивіду можливостей реалізації відповідного права.

Ще більш розповсюдженим є опосередкований спосіб конституційного впливу, наприклад, через характеристику гарантій здійснення прав і свобод, у тому числі на рівні місцевого самоврядування. Приклади: надання безоплатно житла громадянам, які потребують соціального захисту, органами місцевого самоврядування (ч.2.ст.47 Конституції України); медичне обслуговування в комунальних закладах охорони здоров'я (ч.2 ст.49 Конституції України); здобуття освіти в комунальних навчальних закладах (ч.3,4 ст.53 Конституції України)

Ефективність реалізації згаданих та інших норм Конституції та відповідних законів забезпечується їх подальшою конкретизацією в нормах місцевих нормативно-правових актах. Але слід мати на увазі, що на місцевому рівні права і свободи членів територіальної громади повинні закріплюватися не шляхом дублювання відповідних положень Конституції чи закону, а шляхом їх конституційного обґрунтування. Це може знаходити свій вияв, по-перше, у формі конкретизації всіх чи окремих правоздатностей, які мають конституційно-правове визнання як права людини і громадянина, по-друге, встановленням процедури, порядку реалізації відповідного права на території муніципального утворення, по-третє, закріпленням додаткових гарантій здійснення конкретних прав і свобод у конкретному територіальному утворенні.

Слід, проте, відмітити, що в процесі закріплення і реалізації на місцевому рівні, конституційні права і свободи не можуть бути звужені, або менш забезпечені, ніж це передбачено Конституцією. Але, в той же час, у статуті територіальної громади, або шляхом прийняття конкретних актів органів місцевого самоврядування можуть визначатись додаткові можливості для людини, особливо для окремих категорій громадян, або можуть передбачатись додаткові гарантії реалізації конституційних прав за рахунок місцевого бюджету тощо.

На жаль, не всі територіальні громади використовують таку можливість і не завжди в статутах територіальних громад знаходять своє втілення відповідні гарантії. Цілком виправданим було б включення до статутів норми про те, що органи місцевого самоврядування відповідної територіальної громади на своїй території можуть перевищувати за рахунок власних коштів рівень державних соціальних стандартів і вводити місцеві стандарти, які не суперечать чинному законодавству. Це б довело, що закріплення і реалізація конституційних прав і свобод на місцевому рівні носить не формальний чи просто декларативний характер.

Це стосується, зокрема, можливості надання додаткових пільг пенсіонерам, інвалідам. Таке рішення, звичайно не буде вступати в протиріччя з Конституцією України, так як воно не погіршує, а навпаки покращує стан життя мешканців

конкретного населеного пункту. При цьому слід наголосити, що на місцевому рівні необхідно закріплювати лише ті завдання, які реально можливо виконати виходячи з місцевих можливостей.

На місцевому рівні також існує більш реальна можливість врахувати певну специфіку національно-демографічного складу, культурно-історичних особливостей, передбачивши в місцевих нормативних актах (статут, рішення) спеціальні права громадян, що відносяться до національних меншин, які компактно проживають на відповідній території.

Але не дивлячись на реальну можливість більш об'ємного задоволення окремих прав і свобод громадян на місцевому рівні не слід забувати про конституційно закріплений принцип рівності усіх громадян країни незалежно від місця їх проживання, тобто реального гарантування передбаченого Конституцією рівня забезпеченості прав і свобод людини.

Вбачається доцільним звернути увагу на напрямки діяльності органів місцевого самоврядування, які визначають їх роль у сфері забезпечення прав і свобод громадян. По-перше, створення загальних (економічних, соціальних, політичних), та спеціальних (перш за все, організаційних) гарантій найбільш повної реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб у відповідності до принципів соціальної справедливості і правової держави. Безперечно, цей напрямок діяльності реалізується в межах всіх основних питань, що складають предмети відання місцевого самоврядування, які закріплені на законодавчому рівні.

По-друге, важливе значення відіграють органи місцевого самоврядування щодо вдосконалення територіального розташування об'єктів соціальної інфраструктури, поступового вирівнювання досягнутого рівня їх розвитку у всіх регіонах, на чому справедливо наголошує Н.С.Бондар [106]. Забезпечення більш вищих темпів розвитку соціальної інфраструктури у сільській місцевості, в районах з складними природнокліматичними умовами - важлива задача, яка в умовах постійного дефіциту державного бюджету покладається на органи місцевого самоврядування. При цьому вирівнювання, упорядкування територіального розміщення таких об'єктів актуально не тільки на регіональному рівні, але і в межах

окремих територіальних громад, які також можуть бути неоднорідними по забезпеченню населення мікрорайонів житлом, соціально-культурними установами. Зокрема, якщо вести мову про забезпечення об'єктами культури центрального і окраїнних мікрорайонів міста Хмельницького, то різниця відмічається суттєва. Це породжує суттєві відмінності в умовах користування відповідними благами для населення окремих мікрорайонів міста як єдиного муніципального утворення. Широкими повноваженнями у вирішенні цих проблем, так само, як і інших питань у сфері культури, наділені органи місцевого самоврядування, на які покладається обов'язок згідно ст.32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” - “створення умов для розвитку культури на своїй території” [39].

В якості третього напрямку діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини можна виділити їх координуючу функцію по відношенню до підприємств сфери обслуговування, незалежно від їх форм власності. Звичайно, на сучасному етапі відповідний напрямок діяльності самоврядних органів є якісно іншим у порівнянні з радянською державною системою планування і адміністративних форм контролю. Однак і в сучасних умовах розвитку демократичного суспільства на основі рівності всіх форм власності важливе значення зберігає проблема подолання відомчої розрізненості об'єктів соціально-культурного, побутового обслуговування тощо. Правові передумови діяльності органів місцевого самоврядування в цьому напрямку закріплені в законі, зокрема, в ст.30 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [39].

Але слід відмітити, що в нормативних актах місцевого самоврядування ця сторона діяльності ще не отримала необхідного рівня нормативно-правової конкретизації. Доцільним було б створення на рівні виконавчих органів місцевого самоврядування спеціальних органів (служб), які б надавали методичну допомогу і здійснювали (можливо на договірних засадах з територіальною громадою) координуючі функції з соціального розвитку територіальної громади, і подолання невиправданих соціальних розбіжностей в межах однієї громади. Виконання таких функції можна покласти на вже існуючі відділи та управління виконавчих органів місцевого самоврядування.

Ще один важливий напрямок діяльності органів місцевого самоврядування пов'язаний з забезпеченням передбачених законодавством пільг і переваг окремим категоріям громадян, які мають за мету пом'якшити негативний вплив ринкових перетворень на соціально незахищені верстви населення, певний перерозподіл прибутків в межах територіальної громади на користь найменш забезпеченої частини населення.

Необхідно розрізняти категорії “права” і “пільги”. Права людини ми розуміємо як певні можливості, які необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, які мають бути загальними та рівними для всіх людей [107]. Зокрема, як наголошується в Конституції України, не можуть надаватись певні привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, статі, етнічного та соціальною походження, майнового стану, місця проживання тощо (ст.24).

Проте, існують певні соціально-демографічні групи населення, які за соціальними, політичними, фізіологічними та іншими обставинами, не мають рівних з іншими можливостей, притаманних всім людям, і, відповідно, вимагають встановлення системи юридичних та матеріальних гарантій та умов життя, гідних людини шляхом встановлення додаткових пільг, в тому числі за місцем проживання [108]. При чому такі пільги можуть встановлюватись як на законодавчому рівні шляхом прийняття законів, які регламентують правове положення громадян різних соціально-демографічних груп [109], або по окремим галузях соціальної політики і конкретних соціально-економічних правах громадян[110], так і за допомогою підзаконних нормативних актів, пов'язаних з наданням пільг групам населення в різних напрямках соціального розвитку. При чому, у всіх випадках названі документи повинні містити конкретні приписи, які стосуються діяльності органів місцевого самоврядування по розв'язанню відповідних задач.

Проте, органи місцевого самоврядування зобов'язані не тільки надавати в межах своєї компетенції пільги, встановлені чинним законодавством, але вони мають право надавати додаткові гарантії, пільги в межах власного бюджету, зокрема, це стосується прийняття рішень щодо надання пільг по місцевих податках

і зборах (п.27 ст.26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [39], встановлення за рахунок власних коштів додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення (п.1 ст.34) [39], а також пільг окремим групам населення, наприклад, сім’ям з дітьми, на безкоштовний проїзд тощо.

Розуміння поняття пільг, як додаткових, субсидарних гарантій захисту прав найбільш соціально-незахищених верств населення узгоджується з принципом рівності громадян в його нормативно-правовому змісті їх конституційного статусу. З іншого боку це дозволяє усунути соціальну різницю, прояви нерівності, пов’язані з неоднаковими умовами реалізації прав і свобод громадян як членів різних соціально-демографічних груп з наявними обмеженнями. Такий підхід до поняття рівності узгоджується з поглядами багатьох науковців [111-112] і дозволяє розкрити територіальні особливості забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Отже, надання додаткових пільг є важливим засобом вирівнювання соціального становища членів територіальної громади, механізмом досягнення соціальної справедливості, оптимального узгодження інтересів суспільства, окремих соціальних груп, та громадян, які вимагають додаткової підтримки на місцевому рівні здійснення соціально-економічної політики. За його допомогою стає можливим не тільки гарантувати членам територіальної громади встановлені законодавством стандарти прав і свобод, але і підняти вище відповідну планку з врахуванням місцевих можливостей. Джерелами фінансового забезпечення таких можливостей є місцевий бюджет, позабюджетні фонди територіальної громади. Перелік відповідних пільг, порядок їх надання окремим категоріям громадян і умови фінансового забезпечення доцільно було б визначати кожний рік при прийнятті бюджету. Це дозволило б не тільки зобов’язати раду, як орган, який затверджує бюджет, розглядати таке питання кожний рік з врахуванням нових можливостей, але і визначило б чіткі орієнтири з точки зору соціальних пріоритетів при формуванні місцевого бюджету.

Аналіз у загальному вигляді основних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод громадян свідчить про

універсальне, всеохоплююче значення цих інститутів, їх значний нормативний зміст, і наявність багатоманітних способів їх реалізації на самих різних рівнях, в тому числі, і не в останню чергу - місцевому.

Особливого значення набуває гуманістична спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування, врахування таких вимог, як пріоритетність прав та свобод людини і громадянина відносно публічної влади, подолання відчуженості особистості від владних механізмів, забезпечення потреб людини на засадах рівності і справедливості. Це вимагає більш детального розгляду проблем визначення і реалізації компетенції і повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод громадян.

Підрозділ 1.2. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина та особливості їх реалізації

Зміни у суспільстві, що відбуваються останнім часом, призвели до необхідності радикального перегляду ціннісних орієнтацій. В результаті у свідомості громадян України, про що вже можна сказати з деякою долею впевненості, переважають загальнолюдські цінності, в основу яких століттями закладали, перш за все, інтереси людини, прагнення до задоволення потреб людини, громадянина, територіальної громади. Саме ці пріоритети мають визначити коло функцій, повноважень, завдань, цілей діяльності суб'єктів системи місцевого самоврядування.

Проблеми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод людини доцільно розглядати в рамках реалізації їх повноважень у цій сфері. Спочатку слід зауважити, що слово “реалізація” означає перетворення в життя, здійснення [113]. Під реалізацією права слід розуміти втілення положень правових норм, зокрема, які закріплюють повноваження органів місцевого самоврядування, у фактичній поведінці (діяльності) суб'єктів права, до того ж такої поведінки, яка узгоджується з вимогами (заборами, дозволами і зобов'язаннями) норм права [114-115]. Реалізацію права можна розглядати і як практичну діяльність суб'єктів права по здобуттю та використанню прав і виконанню юридичних обов'язків.

Отже, в основі реалізації права знаходиться правомірна поведінка суб'єктів права. З цієї точки зору реалізація повноважень органів місцевого самоврядування може вважатися здійснюваною лише за умови правомірної діяльності суб'єктів реалізації. Важливо з'ясувати коло суб'єктів реалізації. Відповідь міститься у розумінні процесу реалізації права як такого, що являє собою певні дії по застосуванню конкретних правових норм у життя і забезпечується правомірною поведінкою громадян, службових осіб, діяльністю державних і громадських

організацій. Таким чином, суб'єктами реалізації повноважень місцевого самоврядування можуть бути громадяни, посадові особи, тобто працівники і члени органів місцевого самоврядування, елементи системи органів місцевого самоврядування, а також підприємства (об'єднання), організації та установи.

Процес реалізації повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина вимагає використання цілого комплексу заходів, до яких повинні входити правові, організаційні, матеріально-технічні та інші засоби. В свою чергу ці заходи одночасно складають певний механізм, за допомогою якого може ефективно відбуватися реалізація повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема, у сфері забезпечення прав людини. Лише системний комплексний підхід до процесу реалізації повноважень зможе забезпечити адекватне відображення правомірної поведінки суб'єктів реалізації в їх реалізаційних діях стосовно багатогранних і різноманітних за змістом відносин місцевого самоврядування.

Розгляд реалізації повноважень органів місцевого самоврядування (і в об'єктивному, і в суб'єктивному значенні) в якості певного процесу з притаманними йому етапами (стадіями, елементами) є цілком обґрунтованим, якщо взяти до уваги розуміння процесу (від лат. *processus* - проходження, просування), як певної сукупності подій, станів, змін, яка має певну цілісність і спрямованість на досягнення конкретних цілей, які мають безумовно, в своїй основі ту чи іншу потребу [116]

З метою більш повного аналізу процесу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування доцільно охарактеризувати його також з об'єктивного і суб'єктивного боку. З об'єктивного боку цей процес являє собою здійснення в певній послідовності, в строки, в місці, передбачених нормами права, правомірних дій, а також використання відповідних засобів здійснення прав і обов'язків органів місцевого самоврядування [117]. З суб'єктивної сторони реалізація повноважень органів місцевого самоврядування означає відношення суб'єкта реалізації "до правових вимог і стан його волі в момент здійснення приписуваних дій" [118]. Отже, для того, щоб змодельювати процес реалізації повноважень органів місцевого

самоврядування по забезпеченню прав та свобод людини і громадянина, слід завжди враховувати той факт, що він відбувається завдяки практичним діям конкретних особистостей. Як відомо, на їх поведінку впливають різні фактори: економічні, політичні, психологічні, моральні, ступень правової підготовки, потреби, цілі, професійний досвід тощо.

Всі вони в тій чи іншій мірі проходять через свідомість людей, по-різному сприймаються ними, відбиваються і в тій чи іншій ступені відображаються в їх діяльності.

Підсумовуючи наведені міркування з приводу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, слід підкреслити, що діяльність суб'єктів реалізації потребує відповідних процедурно-процесуальних форм, тобто певного, регламентованого правовими нормами різної юридичної сили порядку, і навіть особливих правил здійснення реалізуючих дій, індивідуальних актів реалізації прав і обов'язків, як громадян, так і органів місцевого самоврядування. Але, крім того, вивчення проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина зумовлює потребу аналізу об'єкта реалізації, тобто безпосередньо поняття і характеристики цих повноважень.

Традиційно повноваження розглядаються у правовій науці як один з елементів компетенції [119-121]. Від правильності визначення обсягу компетенції місцевого самоврядування залежить ефективність його діяльності у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Компетенція є правовою категорією, яка найбільш повно відображає різноманітність і своєрідність змісту діяльності органів місцевого самоврядування, що характеризують їх роль і місце у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Відповідно, компетенція у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина розуміється як сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного органа місцевого самоврядування чи посадової особи, що визначає його місце в системі органів, які безпосередньо займаються забезпеченням, охороною і захистом прав людини

Слід мати на увазі, що компетенція органів місцевого самоврядування стосується вирішення конкретно питань місцевого значення. Коли мова постає про забезпечення прав громадян, досить важко розрізнати, які питання будуть носити державне значення, а які місцеві.

Постає проблема розмежування питань місцевого значення і загальнонаціональних інтересів, тобто необхідно з'ясувати, які з них мають місцеве значення, а які є інтересами усієї держави. Їх співвідношення має визначити і відносини між державною виконавчою владою, та місцевим самоврядування у сфері забезпечення прав людини.

Доводиться констатувати, що ні в Конституції України, ні в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [39] немає чіткого розмежування сфер відання місцевої державної влади і місцевого самоврядування. Тому ці органи знаходяться в умовах постійної конфронтації [122]. Коли мова заходить про права людини, це набуває ще більшого загострення. Слід визнати, що загальнодержавні інтереси поширюються, в першу чергу, на зовнішню політику та оборону, загальнодержавні фінанси і безпеку держави, заходи і установи, які сприяють забезпеченню добробуту населення (освіта, охорона здоров'я). Сферами місцевих інтересів є управління місцевим господарством і коштами місцевих бюджетів, комунальною власністю, школами та іншими соціально-культурними закладами, благоустрій, впорядкування шляхів, санітарне та медичне обслуговування населення, його соціальний захист тощо [123].

Але не важко виявити, що більшість місцевих інтересів є водночас і загальнодержавними. Деякі з них знаходяться між собою у безпосередньому зв'язку (місцева безпека з загальною, місцеві навчальні заклади з загальною системою освіти). З цього постає двояка вимога держави: з одного боку, загальнодержавні інтереси повинні неодмінно враховуватись на місцях, а з другого - управління місцевими справами має здійснюватись з додержанням вимог законності, загальнодержавної користі. Але це одночасно породжує проблеми у розмежуванні повноважень органів державної влади на місцях і органів місцевого самоврядування, зокрема, у сфері забезпечення прав людини.

Якщо порівняти відповідні статті Конституції, Законів “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, присвячені повноваженням у сфері забезпечення прав і свобод людини, то з’ясовується дивна річ, ці статті майже подібні. Згідно ст.119 Конституції України, місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: додержання прав і свобод громадян. На виконання цього завдання спрямовані повноваження місцевих держадміністрацій у галузі науки, освіти, охорони здоров’я, культури, соціального забезпечення і соціального захисту населення, у сфері забезпечення законності, правопорядку згідно Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [124]. Права і обов’язки у цій сфері за своїм формулюванням аналогічні правам і обов’язкам, вказаним в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Тому не зрозуміло, як на практиці усунути ці колізії, уникнути створення паралельних структур влади і прямого підпорядкування органів місцевого самоврядування державним структурам.

Розв’язання проблеми полягає в суттєвій зміні правового статусу державних адміністрацій, їх функціональних обов’язків, характер яких має носити координуючий та контрольний-наглядний характер виключно за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України. Якщо взяти, наприклад, повноваження у галузі соціального захисту населення, то державні адміністрації здійснюють їх шляхом реалізації державної політики у цій сфері, розробки і забезпечення виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищеного населення. Тобто їх діяльність повинна носити узагальнюючий, координуючий характер, сприяти кращому здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування, які вже безпосередньо і незалежно займаються наданням соціальної допомоги населенню.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, якій закріплює та гарантує місцеве самоврядування, при характеристиці його статусу в системі народовладдя використовує поняття “повноваження місцевого самоврядування” - ч.3 ст.24. - “органи місцевого самоврядування та їх посадови особи діють лише на

підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України”[39].

Юридична наука розуміє під терміном “повноваження”, офіційно надане будь-кому право якоїсь діяльності і використовує для характеристики комплексу прав і обов’язків органів і посадових осіб. Тобто це міра владного впливу органу чи посадової особи на зацікавленого учасника правовідносин з метою задоволення його законних прав, інтересів, досягнення певного соціально-корисного результату [125].

Повноваження місцевого самоврядування реалізуються на різних рівнях. По-перше, безпосередньо населенням відповідної територіальної одиниці, по-друге, органами місцевого самоврядування та посадовими особами. Саме за населенням визнається право на здійснення місцевого самоврядування (ст.38 Конституції України, ст.3 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”[39]).

У відповідності до цього права населення обирає представницькі органи місцевого самоврядування, виражає свою волю на місцевих референдумах і шляхом застосування інших форм прямої (безпосередньої) демократії: місцевих ініціатив, загальних зборів громадян, громадських слуханнях, органів самоорганізації населення. Важливою формою здійснення громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні є служба в органах місцевого самоврядування [126].

Таким чином, населення територіального утворення відіграє надзвичайно важливу роль в реалізації повноважень місцевого самоврядування. Окремі повноваження місцевого самоврядування (право обирати представницький орган, виражати волю на місцевому референдумі) можуть бути здійсненні лише населенням муніципальних утворень.

Повноваження виборних, інших органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб визначаються законодавством про місцеве самоврядування, статутами територіальних громад, та нормативно-правовими актами територіальної громади (регламентами представницького органу місцевого самоврядування, положеннями про відділи, управління, інші виконавчі органи місцевого самоврядування тощо).

Таким чином, розв'язання переважної більшості проблем соціальної політики, правозабезпечувальної, правозахисної діяльності покладається на органи місцевого самоврядування, як на такі, що є найбільш наближеними до мешканців певної територіальної одиниці, краще відчують їх потреби, можуть бути підпорядковані громадськості, тому що їх діяльність ґрунтується не на вказівках-командах, не на маніпуляціях величезним державним механізмом, а на діяльності громадян в своїх власних інтересах.

Проте, повноваження включають як власні, тобто ті, які визнає за місцевим самоврядуванням держава і які забезпечують самостійне вирішення населенням питань місцевого значення під свою відповідальність, так і делеговані-окремі повноваження, якими закон може наділити органи місцевого самоврядування з відповідним передаванням матеріальних і фінансових ресурсів і за виконання яких органи місцевого самоврядування підконтрольні і підзвітні державі. Делегування є прямим наслідком запровадження політики децентралізації влади - "перерозподілу повноважень між центром і регіонами на користь останніх" [127]. Подібні визначення зустрічаємо в інших авторів [128].

Посилення фінансового навантаження, яке покладається на органи місцевого самоврядування внаслідок делегування державою окремих повноважень, має компенсуватися наданням місцевим органам еквівалентного обсягу матеріальних ресурсів. При делегуванні повноважень самоврядним органам, вони повинні, наскільки це можливо, мати свободу пристосувати їх здійснення до місцевих умов.

Природно, що в таких сферах життя, як забезпечення законності, правопорядку, охорони прав і свобод громадян, делеговані повноваження часом значно перевищують обсяг власних (самоврядних) повноважень, адже забезпечення прав громадян виступає, в першу чергу, загальнодержавною функцією. Але, виходячи з природи і сутності місцевого самоврядування, було б доцільно значну частину делегованих повноважень включити у сферу самоврядних (власних) повноважень, які будуть здійснюватись органами місцевого самоврядування під свою відповідальність. Зокрема, це стосується делегованих повноважень, вказаних у ст.ст. 38, 34, 32 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [39] тощо.

Критерієм розмежування власних і делегованих повноважень виступає такий показник, як рівень і можливість держави у наданні вказівок та у втручанні у справи самоврядних органів. Якщо проаналізувати діюче законодавство, можна теоретично поділити два нормативно закріплені типи повноважень на більш конкретні різновиди завдань органів місцевого самоврядування, як це видно з рис.1.2.

Повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування

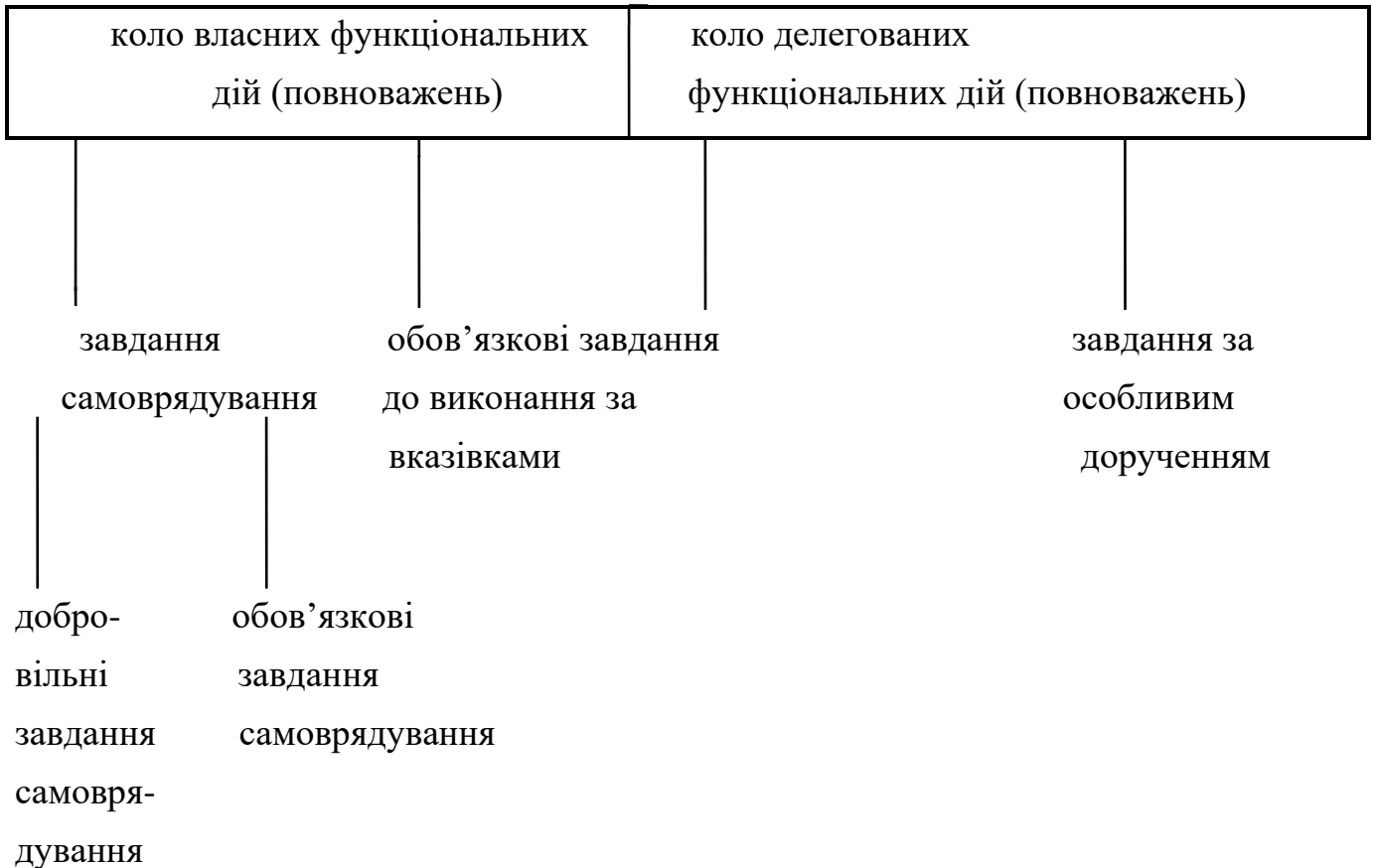


Рис.1.2 Схема розмежування власних і делегованих повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

У відповідності до наведеної схеми, під добровільними завданнями самоврядування слід розуміти ті повноваження, які виконуються органами самоврядування з використанням власної влади, і на свій власний розсуд. Громаді надається право самій вирішувати, чи буде вона виконувати подібні завдання та у який спосіб вона це буде робити, не виходячи за межі повноважень, та не порушуючи закону. До таких завдань можна віднести, наприклад, створення і

утримання муніципальних музеїв, бібліотек, спортивних закладів, організація та експлуатація підприємств громадського транспорту тощо.

При виконанні обов'язкових завдань самоврядування громади зобов'язані законом до виконання певних завдань, вони лише на власну відповідальність можуть вирішувати питання про те, як саме, яким способом вони будуть виконувати ці завдання. Подібний вільний простір у виборі шляхів розв'язання поставлених завдань органи місцевого самоврядування одержують, наприклад, у таких справах, як створення та утримання шкіл, надання соціальної допомоги, будівництво та експлуатація вулиць та доріг тощо.

Окремі повноваження, віднесені законодавцем до делегованих, тим не менше виконуються громадою через обрані органи на власну відповідальність та від власного імені, що не дозволяє віднести їх беззастережно до кола делегованих державних повноважень. Вони виявляються "проміжними завданнями". Це наприклад, вирішення питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших заходів, вирішення питань про надання пільг і допомог, пов'язаних з охороною материнства і дитинства, організація допомоги щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх та ряд інших.

Що стосується делегованих завдань за особливим дорученням держави, то мова йде безпосередньо про державні функції, які з метою заощадження матеріальних та інших витрат передаються органам місцевого самоврядування. Завдяки цьому відпадає потреба у створенні паралельних структур державного управління на місцях, особливо на первинному (комунальному) рівні, що загалом узгоджується з вимогами ефективності та економії управління, дозволяє обмежувати бюрократичний апарат, та в цілому наближує владу до населення. Це стосується діяльності органів запису актів громадянського стану, вчинення нотаріальних дій, здійснення державної реєстрації підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності, розташованих на відповідній території тощо.

Подібна класифікація окремих типів повноважень набуває особливого значення для фінансування, та для визначення меж підзвітності і підконтрольності органів місцевого самоврядування у своїй діяльності органам державної влади.

Якщо узагальнити всі види повноважень органів місцевого самоврядування, які закріплені ст.ст. 27-40 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [39], то їх умовно можна об’єднати в шість основних напрямків діяльності, які мають безпосереднє значення для забезпечення прав та свобод людини і громадянина [129]:

- розвиток територіальної громади: формування внутрішньої структури, економічний розвиток та будівництво території;
- охорона навколишнього середовища: використання природних ресурсів; захист довкілля; збирання, утилізація та використання відходів; муніципальні дороги та громадський транспорт;
- освітні, оздоровчі та соціальні функції: навчальні заклади; лікарняні та оздоровчі заклади; послуги соціального захисту; забезпечення житлом;
- захисні функції: пожежна служба; міліцейська служба; захист прав і інтересів споживачів;
- комунальні функції: водозабезпечення та водовідведення; енерго- та теплопостачання;
- спорт та дозвілля: спортивні споруди; бібліотеки; культурні послуги та місця дозвілля; туризм.

Наділення повноваженнями саме з таких проблем відповідає прийнятій світовій практиці. Для прикладу, в Іспанії серед повноважень місцевої влади на рівні провінцій та муніципалітетів виділяють: управління місцевим транспортом, спортом, освітою, культурою, місцевими шляхами тощо; у Франції на рівні комун (муніципалітетів) та районів (кантонів): управління шляхами і вулицями, створення мережі соціальних послуг для населення тощо [130]. Згідно з Федеральним Законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” до питань місцевого значення в першу чергу відносять: організація, утримання і розвиток установ охорони здоров’я, освіти, муніципального житлового фонду, шляхів; забезпечення санітарного благополуччя населення; організація і утримання муніципальних органів охорони громадського порядку; транспортне

обслуговування населення тощо (ст.6 Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”) [131].

За міжнародною практикою названі повноваження складають основу діяльності місцевого самоврядування і спрямовані на створення такого соціокультурного середовища, в якому б задовольнялась основна частина потреб людини. Відповідна практика має бути в повній мірі застосована в Україні.

Проблема ефективної реалізації повноважень органами місцевого самоврядування завжди була актуальною і водночас досить складною. Зумовлено це тим, що між повноваженнями відповідних органів і вирішенням усіх питань місцевого життя в результаті реалізації цих повноважень немає прямих причинно-наслідкових зв'язків. Зв'язок між ними досягається рядом послідовних стадій, які в свою чергу, становлять процес реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. На цих стадіях, з одного боку, спрацьовують різні юридичні засоби, за допомогою яких забезпечується правовий та організаційний вплив на відносини в системі місцевого самоврядування, з другого боку, здійснюється діяльність місцевих рад та інших органів місцевого самоврядування.

Можна виділити дві групи форм реалізації повноважень органами місцевого самоврядування: перша - організаційно-правові форми безпосередньої реалізації, тобто використання, виконання, дотримання, та друга - традиційні організаційно-правові форми повсякденної діяльності (сесії, засідання, збори громадян, робота депутатів в округах тощо). Таку класифікацію наводить, зокрема, І.Грицяк [132].

Цілком обґрунтованою є теза про те, що недостатньо прийняти універсальні закони, які б регламентували відповідну сферу життя, найбільш важливою видається проблема створення відповідного механізму забезпечення дії цих законів. Це є актуальним і для Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, в якому проводиться детальна регламентація повноважень органів місцевого самоврядування, в першу чергу, виконавчих структур в сфері забезпечення прав і свобод громадян, але цього ще не достатньо для ефективної діяльності всіх структурних ланок місцевого самоврядування. Перед юридичною наукою стоїть завдання розробити концепцію механізму реалізації повноважень органів місцевого

самоврядування, який включав би в себе заходи по найбільш ефективному і цілеспрямованому використанню правових засобів при вирішенні усіх питань місцевого значення і особливо тих, що стосуються громадян.

Певні теоретичні здобутки досягнуті вченими в сфері вивчення механізму реалізації повноважень місцевих Рад народних депутатів [133], повноважень органів місцевого самоврядування [134], механізму реалізації законодавства місцевими Радами [135], механізму реалізації компетенції в системі місцевих Рад народних депутатів [136] та місцевого самоврядування [137].

Оптимальним вбачається визначення правового механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування як комплексу заходів юридичного характеру з відповідним набором структурних елементів і функціональних зв'язків між ними. [133]. З цього визначення випливає важливість визначення елементного складу правового механізму, в якому традиційно виділяють нормативні, процесуальні та охоронні засоби [134].

Але не дивлячись на велике значення правових елементів, не слід применшувати значущості не правових заходів (владних фізичних дій, організаційних дій, як то розробка програм, проведення нарад, контроль, вивчення і узагальнення досвіду, матеріально-технічні дії), які застосовуються в тісному поєднанні з правовими при вирішенні питань місцевого значення. Тільки їх оптимальне узгодження здатне призвести до значного кінцевого результату [138]. Звичайно такий поділ форм на правові і не правові досить умовний, так як вони тісно пов'язані. Для забезпечення прав і свобод громадян важливе значення мають і такі дії, як проведення досліджень і перевірок, підготовча робота по виданню актів, роз'яснення правових і індивідуальних актів, як і сам процес прийняття цих актів. Але в будь-якому випадку вони розрізняються за своїм юридичним значенням.

Питання про засоби реалізації повноважень органів місцевого самоврядування є ключовим в розробці механізму реалізації повноважень цих органів, оскільки повноваження, якими вони наділені, якими б досконаліми вони не були, не можуть самі по собі бути здійснені, автоматично введенні в практичну діяльність. Вони реалізуються в кожному конкретному випадку за допомогою тих

чи інших засобів. І, безперечно, перше місце відводиться засобам нормативного характеру, які містяться в правових актах різної юридичної сили. Урегульовуючи відносини місцевого самоврядування, ці норми обумовлюють тим самим відповідну поведінку суб'єктів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Основою нормативних, процесуальних та охоронних засобів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина виступають державно-правові норми. В теорії права прийнято виділяти певні види норм за характером їх приписів: уповноважуючи, зобов'язуючи і забороняючи [139-143]. Цілком обґрунтовано можна застосовувати цю класифікацію і до норм, які закріплюють повноваження органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Застосовуючи метод порівняльного аналізу, ми можемо визначити уповноважуючи державно-правові норми як норми, які можуть бути реалізовані у формі (способом) їх використання і застосування суб'єктами реалізації повноважень місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення. Тобто в даному випадку мова йде про використання органами місцевого самоврядування своїх прав вчиняти певні дії за своїм розсудом, наприклад, встановлювати пільги з місцевих податків і зборів для фізичних і юридичних осіб, згідно ст.26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [39], хоча вони і не зобов'язані ці дії вчиняти.

Зобов'язуючи державно-правові норми встановлюють обов'язки суб'єктів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування здійснювати певні позитивні дії, чітко визначені цими нормами і спрямовані на досягнення найбільшого результату щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина, що в цілому узгоджується з поняттям зобов'язуючої норми, як такої, що закріплює обов'язки певних суб'єктів [144]. Наприклад, органи місцевого самоврядування і їх посадові особи, згідно ст.38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [39] зобов'язані забезпечити вимоги законодавства щодо розгляду звернень громадян.

Забороняючи, або охоронні державно-правові норми [145] містять можливу заборону тієї чи іншої поведінки для суб'єктів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, які можуть порушити ті чи інші права та свободи людини і громадянина і які передбачають певні заходи юридичного характеру, спрямовані на поновлення порушених прав як конкретної людини чи громадянина, так і самих суб'єктів реалізації згаданих повноважень – територіальної громади, ради тощо. Забороняючи норми відіграють значну роль в процесі забезпечення прав і свобод громадян. Адже дозволяють реагувати на різноманітні порушення прав і оперативно знешкоджувати негативний вплив таких протиправних дій.

Мова йде про те, що у разі порушення певних прав органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, фізичними і юридичними особами згідно ст.74 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [39]. Спори про поновлення порушених прав вирішуються в судовому порядку. Згідно п.2 Постанови пленуму Верховного Суду України від 3.12.1997р. №13 “Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права і свободи громадян” [146] відповідно до ст.55 Конституції України, Закону України “Про звернення громадян”[147] та Гл.31-А Цивільно-процесуального кодексу України [148] право на звернення зі скаргою мають фізичні особи, які вважають, що суб'єктом оскарження порушено їх права і свободи.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” вказує, що “органи і посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування” [39].

В залежності від особливостей співвідношення дозволів, позитивних зобов'язань і заборон, правове регулювання процесу реалізації повноважень органів

місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина можна поділити на три типи. Перший тип характеризується відносною перевагою такого способу діяння на процес реалізації повноважень, як дозвіл у порівнянні з позитивним зобов'язанням чи заборонаю.

Другому типу правового регулювання процесу реалізації повноважень притаманна перевага позитивного зобов'язання у порівнянні з дозволами і заборонами. Зобов'язання полягає в можливості юридично підкріпленого обов'язку здійснювати певні дії.

Третій тип відрізняється від двох попередніх домінуванням такого способу діяння, як заборона, суть якої зводиться до обов'язку стримуватись від дій певного роду.

Аналіз чинного законодавства про організацію і діяльність органів місцевого самоврядування показує, що в ньому міститься переважна більшість саме зобов'язуючих правових норм - п.1,2 ст.34, п.1,4 ст.32 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [39].

Отже, фактично діяльність органів місцевого самоврядування проходить в рамках реалізації правових норм, які закріплюють відповідні права і свободи громадян, з одного боку, і кореспондуючи їм обов'язки самоврядних органів, з другого.

Організаційно-правові форми безпосередньої реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина полягають у використанні своїх прав, можливостей, виконанні юридичних обов'язків і дотриманні встановлених законом заборон.

Оскільки теорії держави і права відомі основні форми реалізації норм права, їх цілком обґрунтовано можна використати шляхом застосування методу перенесення властивостей загального до спеціального при характеристиці форм реалізації норм, які регулюють процес реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав людини. Отже, коли мова йде про використання норм права [149], то під цим процесом ми розуміємо активні дії правореалізатора (тобто органів місцевого самоврядування) по здійсненню

уповноважуючої юридичної норми, яка закріплює конкретні їх повноваження вчиняти певні дії, спрямовані на забезпечення прав громадян за власним розсудом, тобто їх активну поведінку по здійсненню наданих юридичних можливостей. Вбачається, що мова в даному випадку може йти про реалізацію власних повноважень, наприклад, сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств (п.8 ч.1 ст.32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [39], яке може здійснюватись органами місцевого самоврядування різними способами на свій розсуд і виходячи зі своїх можливостей.

Відповідно, реалізація повноважень органів місцевого самоврядування у вигляді виконання норм права [150] – це активні дії цих органів по здійсненню зобов’язуючої норми, але уживані незалежно від їх волі і бажання, тобто виконання ними своїх обов’язків. Як правило, мова йде про делеговані повноваження органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина, наприклад, організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх (п.7 ч.2 ст.32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [39]. Хоча звичайно і використання, і виконання норм права як форма реалізації повноважень місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав людини є їх обов’язком, проте, якщо щодо використання ці органи володіють певною свободою дій у виборі форм і методів їх здійснення, тобто самостійні і незалежні з питань реалізації цих повноважень, то у ході виконання норм права органи місцевого самоврядування чітко обмежені законом і в разі виконання делегованих повноважень підконтрольні відповідним органам виконавчої влади – (ст.76 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”)[39].

Дотримання норм права [151] – це форма здійснення органами місцевого самоврядування забороняючої норми, що встановлюється в їх пасивних діях (утримання від певних вчинків), тобто пасивна поведінка, яка спрямована на не порушення юридичних заборон, зокрема, щодо дотримання прав та свобод людини і громадянина. Ця вимога характеризує діяльність органів місцевого самоврядування в цілому. Зокрема, ч.2 ст.75 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” вказує на те, що повноваження органів і посадових осіб місцевого

самоврядування можуть бути припинені достроково, якщо вони своїми діями “порушують Конституцію і закони України, обмежують права і свободи громадян” [39]. Тобто мова йде про відповідальність цих органів, а “спори про поновлення порушених прав фізичних осіб, що виникають в результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку” - (ч.2 ст.77 Закону України “Про місцеве самоврядування” [39].

Детальний аналіз основних форм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина дозволяє виділити наступні способи реалізації цих повноважень:

- виконання юридичних обов’язків;
- використання суб’єктивних прав;
- дотримання правових заборон, що в цілому узгоджується з основними положеннями теорії держави і права [152-153].

Окремою формою реалізації повноважень в сфері забезпечення прав і свобод людини органами місцевого самоврядування виступає їх правозастосовча діяльність, яка, як зазначає В.Н.Хропанюк, спрямована на зміну, припинення, або виникнення правовідносин шляхом видання індивідуальних актів застосування правових норм у певних формах з метою створення належних умов для їх реалізації [154]. Застосування правових норм як спосіб реалізації повноважень органів місцевого самоврядування - це складний спосіб (форма) реалізації, що об’єднує в собі риси інших її способів, зокрема, дії по дотриманню, виконанню та використанню норм права.

Необхідність правозастосовчої діяльності органів місцевого самоврядування обумовлена тим, що суб’єкти (громадяни) не можуть самостійно реалізувати деякі свої права з різних причин (наприклад, самостійно нарахувати собі пенсію, отримати житло, реалізувати право на освіту тощо). Тому і створюються відповідні юридичні засоби (процедури) реалізації таких прав і свобод шляхом запровадження правозастосовчої діяльності.

Застосування норм права органами місцевого самоврядування - це організаційна діяльність, яка спрямована на регулювання індивідуальних правил

поведінки по відношенню до персоніфікованих суб'єктів з метою створення належних умов для реалізації юридичних норм, зокрема, тих, що закріплюють права людини. Визначення термінів “застосування права”, “правозастосування” дають різні автори [155-158]. Але слід враховувати, що застосування норм права органами місцевого самоврядування, перш за все, спрямовано на створення необхідних умов, за яких декларовані, закріплені в законі права і свободи людини набувають реального змісту, реалізуються у конкретних правовідносинах. Це необхідно, коли суб'єкти самі своїми діями не можуть реалізувати свої права з різних причин і вимагається втручання компетентних органів, у даному випадку, органів місцевого самоврядування, та встановлення певних процедур.

Отже, правозастосовча діяльність органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав громадян являє собою владну діяльність по забезпеченню реалізації норм законодавства (в першу чергу, Конституції України), що закріплює і декларує основні права і свободи людини шляхом встановлених способів і методів їх реалізації у межах своєї компетенції. Правозастосування дістає свій вияв у правозабезпечувальній (створення необхідних умов і процедур) і правоохоронній (запровадження попереджувальних, превентивних заходів) діяльності.

Результатом застосування є вирішення юридичних справ шляхом прийняття актів індивідуального характеру, тобто у даному випадку мова йде про правозастосовчі акти, як один з різновидів актів місцевого самоврядування.

У відповідності до поділу засобів реалізації повноважень органів місцевого самоврядування на нормативні, процесуальні та охоронні, про що йшлося раніше, зазначимо, що особливого значення набуває саме нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування, завдяки якій вони проводять конкретизацію загальних юридичних норм закону з метою надати їм характеру деталізованих установлень відповідно до обставин і часу їх дії. Таким чином, на стадії нормотворчої діяльності органи місцевого самоврядування уточнюють, які дії суб'єкти реалізації вправі здійснювати в процесі реалізації їх повноважень щодо забезпечення прав і свобод людини, які засоби при цьому можуть використовувати, які гарантії можуть встановлювати.

Важливе значення у функціонуванні правового механізму реалізації відіграють також процесуальні засоби. За їх допомогою упорядковується використання суб'єктами реалізації юридичних прав органів місцевого самоврядування, виконання їх юридичних обов'язків і дотримання заборон. Крім того, процесуальними засобами, як влучно зазначає Грицьак І.А. “регламентується порядок застосування суб'єктами реалізації тих чи інших повноважень органів місцевого самоврядування”[159].

При дослідженні процесуальних засобів реалізації не можна залишити без уваги форми вираження їх складових, тобто процесуальних правових норм, які виконують службову роль відносно повноважень, які підлягають реалізації під час вирішення тих або інших питань місцевого значення. Проте, так звана службова, а не основна роль процесуальних засобів реалізації повноважень не тільки не послабляє процес реалізації, а навпаки, надає цьому процесу стійкий характер і чіткий порядок.

В зв'язку з характеристикою процесу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод людини постає проблема визначення критеріїв оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, яким виступає рівень задоволеності конкретної людини соціальними умовами життя (виходячи із суб'єктивного сприйняття ступеня цієї задоволеності) [160-161].

Слід зазначити, що ефективність діяльності місцевого самоврядування залежить від ряду умов, як таких, що формуються зусиллями органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, так і від похідних факторів. Серед умов ефективності можна виділити наступні:

- достатній рівень розвитку правової бази, яка регулює різні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування;
- співвідношення матеріально-фінансових ресурсів місцевого самоврядування з його обов'язками і правами на засадах стабільності грошових надходжень, неприпустимості дефіциту місцевого бюджету;

-оптимальність структурної організації місцевого самоврядування, поєднання різних його форм і проявів у конкретних містах, селах, селищах; чисельного складу депутатів та службовців виконавчих органів;

-повне і своєчасне використання органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень, своєчасне і правильне прийняття рішень, вчасне і якісне їх виконання;

-широке залучення громадськості, мешканців територіальної громади як через органи самоорганізації, об'єднання громадян, так і індивідуально до розробки, обговорення проектів рішень, організації їх виконання; вільний доступ до інформації про діяльність представницьких органів самоврядування, їх виконавчих структур.

Оптимальне поєднання цих факторів спроможне вивести діяльність самоврядних структур на якісно новий рівень.

В цілому удосконалення процесу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування спрямоване на створення більш прогресивної форми самоврядування, яка б відкрила широкі можливості для задоволення життєвих потреб, піднесення добробуту, забезпечення високого рівня, структури споживання матеріальних, соціальних, культурних благ, найголовніше відповідають природі, сутності й призначенню людини, створюють оптимальні умови для самореалізації її особистості. Дослідження правових аспектів впливу органів місцевого самоврядування на забезпечення і практичну реалізацію прав та свобод людини і громадянина виявляє необхідність з'ясувати і дослідити саму природу соціальних і правових зв'язків особистості в системі місцевого самоврядування, провести аналіз правового статусу людини, її місця і ролі як члена територіальної громади, суб'єкта місцевого самоврядування.

Ступінь забезпеченості прав і свобод людини на місцевому рівні – як мешканців міських, так і сільських поселень – є за великим рахунком важливим показником рівня розвитку всієї системи місцевого самоврядування. І навпаки: будь-яке ущемлення місцевого самоврядування, посягання на ініціативу населення в самостійному вирішенні питань місцевого значення є замахом не тільки на засади

представницької місцевої демократії, але і на права конкретних членів територіальної громади.

Враховуючи характер взаємовідносин громадян з органами місцевого самоврядування, можна виділити певні групи прав, які зазнають забезпечувального впливу з боку органів місцевого самоврядування. *До першої групи* слід віднести права людини у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення як такі, що мають найбільше значення для людини. Не викликає сумніву той факт, що ці права вимагають сприяння органів місцевого самоврядування, яке знаходить своє втілення в їх діяльності по будівництву шкіл, інших установ освіти, охорони здоров'я, створення необхідних умов для нормального функціонування цих установ, проведення заходів по підготовці кадрів тощо.

Іншу групу складають права, які пов'язані з наданням населенню тих чи інших благ (житло, земля тощо) або з наданням тих чи інших послуг (бібліотеки, театри, шляхи, зв'язок, місця відпочинку), що здійснюється в рамках конкретних правовідносин.

Цілком обґрунтованим є виділення *третьої групи прав*, до якої слід віднести права на захист прав (скарги, подання позовів у суд). Ці права також не тільки охороняються, але і забезпечуються. Діяльність по забезпеченню прав цієї групи включає в себе створення такого режиму, за яким можлива безперешкодна реалізація вищевказаних прав, у тому числі, і вдосконалення законодавства, організація розгляду і вирішення заяв, пропозицій, скарг громадян. Не слід забувати, що право на звернення в органи місцевого самоврядування - це не тільки засіб захисту прав, але і дієвий засіб залучення громадян до управління державними та місцевими справами та безпосередня форма реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні.

Визначення характеру діяльності органів місцевого самоврядування як надання конкретних послуг підтримується багатьма науковцями. Зокрема, ця проблема порушується при характеристиці основних функцій місцевого самоврядування. Так, В.Борденюк зазначає: "Можна виділити щонайменше три основні функції місцевого самоврядування - це підтримка демократії, забезпечення

прав громадян на участь в управлінні державними справами на місцевому рівні і надання послуг місцевому населенню”[162]. М.Пухтинський вказує: ”Визначення самоврядних функцій - необхідна передумова справжньої системи місцевого самоврядування згідно з його соціальним призначенням - участю населення у вирішенні місцевих справ, а також надання йому відповідних послуг” [163]. Аналогічні думки висловлює А.Некрич: ”Конституція України закріпила принципово нову модель...устрою місцевого самоврядування..., що дає змогу отримати кожній людині мінімальний для життя, гарантований набір послуг” [164].

Ці теоретичні твердження знайшли своє нормативне закріплення. Зокрема, Концепція адміністративної реформи в Україні застосовує поняття громадські (муніципальні) послуги - “що надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування” [165], на відміну від державних послуг, які пропонуються органами державної влади і управління. Проте, як справедливо зазначає В.Борденюк: “не можна погодитися зі спробами здійснити штучний розподіл на державні послуги, які надаються органами виконавчої влади, і громадські послуги” [166]. Адже останні хоч і надаються органами місцевого самоврядування, проте мало чим відрізняються від послуг органів виконавчої влади, адже так само спрямовані на задоволення потреб населення. Підхід до окреслення діяльності місцевого самоврядування саме як надання різноманітних послуг є визначальним для більшості зарубіжних країн [167].

Не спиняючись на всіх аспектах проблеми, зазначимо, що “послуги, що надаються муніципалітетами у кожній країні, є різними, але , як правило, включають основні комунальні послуги, світло, опалення, водопостачання, громадський транспорт тощо. Як правило, ради зі своїми виборцями визначають проблеми та питання, пов’язані з наданням послуг [168].

Аналогічний підхід окреслюється і в українській теорії і практиці. Зокрема, науковці наголошують на необхідності обґрунтування і запровадження в законодавство таких понять, як “соціальні послуги” [169], “управлінські послуги”, “комунальні послуги” [170-171], “публічні послуги” [172], “громадські, муніципальні послуги”.

Думається, проблема визначення природи цієї категорії послуг є завданням важливим, але все ж таки не першочерговим. Найбільшого значення набуває усвідомлення необхідності якісної трансформації діяльності органів місцевого самоврядування саме в бік обслуговування населення, за кінцеву мету повинен прийматися ступінь задоволеності тих потреб населення, які знаходяться в компетенції персоналу цих органів. Крім того, для того, щоб надати людям житло, можливість користуватись бібліотеками, дитячими садками, їх, перш за все, слід мати, утримувати в належному стані і в такій кількості, щоб ними міг користуватися кожен. Навіть часи роботи тієї чи іншої установи торгівлі, побутового обслуговування, встановлені без урахування інтересів населення, можуть заважати нормальній реалізації прав.

Так, повноваження органів місцевого самоврядування щодо надання послуг у галузі побутового, торговельного обслуговування населення та громадського харчування визначені в ст.30 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”[39] і спрямовані, по-перше, на створення умов щодо розвитку мережі підприємств торгівлі, побуту та громадського харчування на відповідній території; по-друге, на встановлення зручного для населення режиму роботи цих підприємств; по-третє, на здійснення контролю за належним утриманням об’єктів торгівлі, побутового обслуговування, громадського харчування та за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів.

Ще одним з напрямків надання послуг мешканцям населених пунктів є задоволення їх транспортних потреб. Повноваження органів місцевого самоврядування в цій галузі зводяться до затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності. Одним з важливих завдань органів місцевого самоврядування є забезпечення закладів, які належать до комунальної власності територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод ; здійснення контролю за якістю питної води згідно ст.27 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [39].

Важливо при цьому враховувати, що всі основні соціальні служби формуються за територіальним принципом, в межах територіальних утворень з врахуванням необхідності максимального наближення відповідних об'єктів до людини.

В процесі вирішення цих завдань було б доцільно розробити систему показників рівня соціального розвитку територіальних громад, які не повинні зводитись лише до нормативів розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів. Пошуки цих показників повинні вестись таким чином, щоб з їх допомогою було можливо визначити і якісно відтворити існуючий рівень забезпеченості, і, відповідно, різницю в можливостях використовувати соціальні блага мешканцями окремих регіонів, територіальних громад. Наявність таких показників дозволила б органам місцевого самоврядування своєчасно усувати можливі диспропорції у розподіленні соціальних благ і послуг, активніше впливати на процес вирівнювання соціальних різниць в умовах життя в окремих територіальних утвореннях. Такий підхід до принципу рівності, як найважливішого критерію оцінки рівня соціального розвитку територіальних громад цілком обґрунтований, так як функціонування майже всіх систем (як державних, так і самоврядних), щодо соціального обслуговування громадян, будується, як правило, за принципом максимального досягнення соціальної справедливості і рівності в цій сфері.

Але необхідно визнати, що основою стратегії соціально-економічного розвитку будь-якого населеного пункту чи району має стати, перш за все, соціальна реформа, в основі якої – прагнення зробити людину якнайменш залежною від держави у формуванні свого життєвого рівня, поставити добробут усіх працездатних в залежність від їх праці і здібностей, вдосконалити систему надання соціального захисту непрацездатним громадянам з низьким рівнем доходу.

Висновки до розділу 1.

Безперечно, серед основних демократичних досягнень сучасного українського суспільства проблемі місцевого самоврядування належить виняткова роль. Але напрямки вдосконалення місцевого самоврядування та всієї його організаційної структури повинні розглядатися в органічній єдності з інститутами

прав і свобод особистості, які виступають складовою частиною місцевого самоврядування, його найвищою цінністю і природним проявом самоврядних засад у нашому суспільстві.

Всебічне дослідження місця та функціонального призначення органів місцевого самоврядування дозволяє стверджувати про їх визначальну роль і значення в процесі забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина. Це доводить проведений ґрунтовний аналіз принципів діяльності органів місцевого самоврядування, їх функцій, цілей, компетенції та повноважень у сфері забезпечення прав громадян.

З метою подальшого підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню прав та свобод людини і громадянина вбачається доцільним виділити і закріпити в законодавстві як основний принцип діяльності органів місцевого самоврядування принцип гуманізму (забезпечення прав та свобод людини і громадянина). Необхідно реально використовувати право органів місцевого самоврядування на надання додаткових пільг з метою вирівнювання соціального становища членів територіальної громади, окрім визначених законодавством категорій громадян, які цього потребують, з врахуванням місцевих можливостей.

Нагальним є підвищення ролі статутів територіальних громад шляхом закріплення в них:-додаткових до визначених законодавством форм реалізації конституційних права громадян на участь у місцевому самоврядуванні;-місцевих соціальних стандартів забезпечення прав і свобод громадян, які не суперечать чинному законодавству, з врахуванням соціально-економічних можливостей регіонів.

Підтверджується актуальність підходу до діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод громадян як надання певного виду послуг місцевому населенню, що обґрунтовується наведеними в дослідженні фактами.

Аналіз законодавства, наукових досліджень дозволяє зробити висновок про наявність первинних і вторинних суб'єктів місцевого самоврядування, де до перших

відносяться безпосередньо громадяни і територіальна громада, а до вторинних решта органів місцевого самоврядування, тобто доводиться соціальна-політична обґрунтованість визначення окремої особистості суб'єктом місцевого самоврядування.

Застосування і впровадження наведених результатів надає реальну можливість покращити практичну діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Проте, більш докладний аналіз діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина вимагає відокремленого розгляду специфіки такої діяльності в залежності від її спрямованості на окремі види прав.

Питання, аналізовані автором в першому розділі піднімаються в наступних публікаціях: Особливості муніципально-правового статусу людини і громадянина в Україні// Держава і права: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 8.-К.:Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України; Спілка юристів України,2000.-С.175-182 (0,5 д.а.), Права людини і місцеве самоврядування в Україні//Вісник державної служби України.-1999.-№1.-С.75-80. (0,25 д.а.).

РОЗДІЛ 2

Основні напрямки та зміст діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню окремих видів конституційних прав та свобод людини і громадянина

Підрозділ 2.1. Забезпечення громадянських, соціальних, економічних та культурних прав та свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування

Необхідність виявлення механізмів і характеру конкретного впливу конституційних прав та свобод людини і громадянина на розвиток місцевого самоврядування та зворотного впливу інститутів місцевого самоврядування на забезпечення конституційних прав та свобод піднімає питання про диференційний підхід до забезпечення окремих їх видів, аналіз нормативного змісту і функціональних зв'язків конкретних прав і свобод та їх класифікаційних груп з інститутами місцевого самоврядування.

Представлене дослідження не ставить перед собою завдання виявити різні варіанти класифікації прав і свобод людини, тому доцільним є використання найбільш розповсюдженого, класичного варіанту тричленної їх систематизації, виходячи з матеріального змісту конституційних прав і свобод. Але не слід забувати, що виділення в системі єдиного комплексу конституційних прав і свобод окремих їх груп не в якому разі не призводить до недооцінки, зменшення значення інших прав. Система прав людини неподільна, тому мова може йти не про більше чи менше значення тих чи інших прав (чи їх груп), а лише про їх конкретну функціональну роль і особливості прояву в системі місцевого самоврядування.

Отже, виділяючи громадянські, політичні соціальні та економічні права [173-174], (за іншою класифікацією - фізичні, особисті, культурні, економічні, політичні) [175]), визначимо найбільш суттєві їх зв'язки з інститутами місцевого самоврядування. Звернемо увагу лише на те, що назва "громадянські права" дещо ототожнюється з правовим статусом громадян, хоча фактично мова йде про права

будь-якої людини, незалежно від її правових зв'язків з державою. Тому доцільним вважаємо застосування назви “особисті права”, які характеризують природні, невід’ємні права людини. Відповідно, в тексті категорії особисті та громадянські права використовуються як синонімічні, що узгоджується з поглядами деяких науковців [175].

Громадянські права та свободи складають першооснову правового статусу людини і громадянина. Більшість з них мають абсолютний характер, тобто є не тільки невідчужуваними, а й не підлягають обмеженню. Серед досить чисельних громадянських прав і свобод науковці умовно виділяють дві основні групи прав: права і свободи, які захищають людину від свавілля з боку інших осіб та права і свободи людини, які захищають людину від свавілля з боку держави [176].

Може скластися враження, що категорія громадянських прав громадян є найбільш віддаленою від інститутів місцевого самоврядування. Адже обов’язок по їх забезпеченню покладається, в першу чергу, на державні органи управління, прокуратуру, суди, міліцію. Проте, їх нормативний зміст і тим більше механізм реалізації вимагає широкого залучення поряд з названими органами, і органів місцевого самоврядування.

Для розуміння цього необхідним є подолання відношення до громадянських прав і свобод як до "другорядних", що було характерно для усієї історії розвитку теорії і практики радянського конституціоналізму. Конституція України 1996р. поставила систему особистих прав і свобод на перше місце у відповідності до Загальної декларації прав людини 1948р., Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966р. [177] тощо.

Не дивлячись на багатоманітність і суттєву різницю нормативного змісту кожного окремого громадянського права, для них характерні певні загальні характеристики, як єдиної групи прав і свобод. Їх головне призначення полягає в тому, щоб забезпечити особисту свободу, незалежність і самостійність людської індивідуальності.

Громадянські права, по-перше, гарантують людині життя, забезпечують свободу від будь-яких форм насильства, жорсткого поводження, по-друге,

забезпечують гарантії особистої недоторканості і невтручання в особисте і сімейне життя, по-третє, гарантують людині вільний розвиток її особистості, тобто можливість обирати різноманітні варіанти поведінки в будь-якій сфері, зокрема, у відносинах, пов'язаних з вирішенням питань місцевого значення.

В кожному відповідному праві має місце такий елемент, як "недоторканість" (особистості, приватного життя, житла, інформації про особу тощо), і сама недоторканість є обов'язковою умовою здійснення повновладдя в суспільстві і державі. Якщо недоторканість характерна для кожного індивіда як члена політично-організованого суспільства, яке формується на самоврядних началах, то це виступає запорукою повноцінного функціонування такої самоврядної системи. Отже, особисті (громадянські) права і свободи - важливий засіб саморегуляції поведінки громадянина і як індивіда, і як суспільно-політичного діяча, і як суб'єкта економічної діяльності, вони також виступають конституційною гарантією автономії, індивідуальної суверенності особистості в її взаємовідносинах з суспільством, державою, соціальними утвореннями, територіальною громадою.

Важливо відзначити, що в конкретних правах і свободах цієї групи простежуються елементи їх реалізації і на рівні місцевого самоврядування. Наприклад, що стосується права на свободу пересування, вільний вибір місця проживання (ст.33 Конституції України), то є очевидним, що без цього конституційного права розвиток місцевого самоврядування був би неможливий. Це свого роду "право-передумова" самоврядної демократії.

Важливою формою взаємозв'язків інститутів місцевого самоврядування з громадянськими правами і свободами є пряме закріплення на конституційному рівні ролі органів місцевого самоврядування у гарантуванні і забезпеченні відповідних прав. Так, ст.32 Конституції України закріплює не припустимість збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, а частина 3 прямо зобов'язує не тільки органи державної влади, але і органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб забезпечити кожному можливість ознайомитись з документами, матеріалами, які безпосередньо зачіпають права і свободи цієї особи. Отже, згадана ст.32 Конституції України, яка закріплює право на

недопущення втручання в особисте і сімейне життя, вказує на один з принципів діяльності органів місцевого самоврядування, які повинні розглядати людину, як індивідуальну, унікальну особистість, яка є суб'єктом безлічі неформальних зв'язків, носієм приватних інтересів, що є її особистою справою. Органи місцевого самоврядування, які мають інформацію про громадян, зобов'язані надавати її безпосередньо та безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, а також вживати заходи запобігання несанкціонованому доступу до неї. Така вимога про конфіденційність інформації повинна знайти своє нормативне закріплення чи то в законі, чи то в локальних актах, зокрема Статуті територіальної громади.

Питання про відповідальність за поширення такої інформації можна вирішити, використовуючи чинні законодавчі акти. Зокрема, якщо органи місцевого самоврядування відмовляють у доступі до такої інформації або приховують її, незаконно збирають, використовують, зберігають або поширюють, то їх дії можуть бути оскаржені до суду. Особа має право в такому випадку вимагати від органів місцевого самоврядування вилучення такої інформації, відшкодування матеріальної і моральної шкоди (ч.4 ст. 32 Конституції України, ст.440,440-1 ЦК України[146]).

В тих же випадках, коли конституційна норма напряду не окреслює місцевий рівень в якості можливого для реалізації відповідного права чи свободи людини, слід враховувати, що можливість впливу системи місцевого самоврядування на останні закладена в самому нормативному змісті відповідних особистих прав і свобод. Для прикладу візьмемо узагальнююче право людини на вільний розвиток своєї особистості (ст.23 Конституції України).

Згідно цієї статті кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості. Це право належить до суб'єктивного права узагальнюючого характеру. Воно передреє всім іншим правам людини, які у різних аспектах його конкретизують. Суть цього права полягає в тому, що громадяни України та інші особи, які перебувають в Україні, маючи всі права і всі свободи, закріплені і гарантовані Конституцією України, використовують їх у власних інтересах, за своїм розсудом розвивають свої здібності. Будь-які перепони на шляху забезпечення вільного розвитку особистості суперечать нормам Конституції і тому повинні бути

ліквідовані. Саме в цьому напрямку повинні діяти органи місцевого самоврядування, гарантуючи людям, які проживають на певній території, їх вільний розвиток та використовуючи для цього такі засоби: прийняття рішень, які направлені на ліквідацію можливих перешкод для реалізації цього права, внесення подань до відповідних органів, посадових осіб, якщо вони ігнорують права громадян, розгляд і належне вирішення наказів виборців та інші.

Не менш важливе право закріплено ст.27 Конституції України, в якій зазначається, що кожна людина має невід'ємне право на життя. Виходячи з цього, Конституція встановлює, що ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Без дотримання цього права всі інші права не мають цінності і користі. Тому всебічна охорона людського життя - один з основних обов'язків місцевого самоврядування. Практично це означає, що відповідні органи повинні вживати ефективні заходи щодо боротьби зі злочинністю, максимально сприяти розвитку медичної допомоги, забезпечувати послідовне покращення умов життя людей, особливо неповнолітніх, інвалідів, осіб похилого віку.

На виконання цих обов'язків органи місцевого самоврядування наділяються рядом повноважень. Згідно ст.38 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"[39], вони мають право створювати міліцію, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, місцеві добровільні дружини з охорони громадського порядку та право самостійно координувати їх роботу. Подальше правове регулювання цього питання проведено Указом Президента України "Про утворення місцевої міліції" від 22.01.2001р., який з метою охорони громадського порядку в містах та інших населених пунктах та виходячи з необхідності більш тісного співробітництва її з населенням визначає можливість органів місцевого самоврядування утворювати підрозділи місцевої міліції за рахунок коштів місцевого бюджету[178]. Проте, не викликає заперечення той факт, що врегулювання організаційних питань роботи місцевої міліції вимагає прийняття і відповідного закону.

Органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури та

вирішувати спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питання щодо створення особовому складу органів внутрішніх справ належних умов для служби.

На жаль в останні роки значно зменшилась роль органів місцевого самоврядування у боротьбі з такими антигромадськими проявами як пияцтво, наркоманія, хуліганство шляхом залучення громадян до добровільної охорони громадського порядку, сприяння зайнятості молоді у вільний час тощо.

Покращенню діяльності з охорони громадського порядку міг би сприяти періодичний розгляд таких питань на сесіях рад, засіданнях виконкомів та постійних комісій. Практика свідчить, що їх розгляд проводиться надзвичайно рідко і часто формально. Позитивне значення відіграють звіти начальників управлінь внутрішніх справ, які розкривають проблеми, що існують у цій сфері у відповідній територіальній громаді. Наприклад, за результатами повідомлення міського управління внутрішніх справ УМВС в м. Хмельницькому про стан боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку в місті дванадцятою сесією міської ради було прийнято рішення №1 від 28.12.2000р., в якому стан боротьби зі злочинністю було визнано недостатнім і рекомендовані конкретні заходи щодо покращення цієї ситуації, зокрема: - організувати роботу щодо відновлення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку, створити в кожному мікрорайоні міста загони сприяння міліції, забезпечити чіткий контроль за виконанням дільничними інспекторами їхніх службових обов'язків тощо [179].

Проте, не дивлячись на позитивний вплив таких рішень, характерним лишається те, що найбільше нарікань люди висловлюють саме стосовно байдужого ставлення працівників міліції до їхніх скарг і зауважень. І це не може не турбувати, адже роботі з населенням завжди слід надавати надзвичайно важливе значення. Вбачається доцільним і надалі посилювати вплив органів місцевого самоврядування, зокрема, представницьких органів на діяльність органів міліції щодо охорони прав громадян, оперативно реагувати на негативні моменти в їх роботі, сприяти по можливості їх матеріально-технічному забезпеченню.

На жаль, практика створення місцевої міліції є досить обмеженою, це пов'язано і з фінансовими труднощами, які переживають громади, і з недостатнім правовим регулюванням цього питання і з психологічними бар'єрами, з точки зору обережного сприйняття всього нового, незвичного. Адже зрозуміло, що однієї констатації такого повноваження органів місцевого самоврядування замало, необхідним є чітке регулювання організаційних механізмів створення і дії такої міліції, її функцій і засад взаємодії з іншими аналогічними органами. Тому, в період, коли інститут муніципальної міліції знаходиться на етапі свого зародження, доцільною є активізація громадських формувань охорони правопорядку. Зокрема, у Вінницькій області створено понад 800 дружин або загонів самооборони [180].

І хоча існує багато суперечливих поглядів щодо доцільності їх діяльності, але саме життя вимагає від громадян більш активно підходити до забезпечення своїх прав і органи місцевого самоврядування повинні цьому сприяти.

Значно більшу увагу слід приділяти допомозі дільничним інспекторам, які безпосередньо працюють з людьми. В тій же Вінницькій області поставили питання про те, щоб у кожній сільраді обов'язково була кімната для дільничного інспектора, з чітким позначенням днів і годин прийому, крім того, він повинен мати необхідний для роботи зв'язок, інше обладнання [180]. Це є тим необхідним мінімумом без якого важко вести мову про забезпечення особистих прав і свобод громадян на місцях.

Охорона громадського порядку передбачає також забезпечення громадської безпеки на вулицях, транспорті та в інших громадських місцях.

Відповідно до ст.7 Закону України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р.[181] міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України. Вона складається з підрозділів: кримінальної міліції, міліції громадської безпеки, транспортної міліції, державної автомобільної інспекції, міліції охорони, спеціальної міліції.

Основними обов'язками міліції громадської безпеки є забезпечення безпеки громадян і громадського порядку, вжиття невідкладних заходів для ліквідації аварій, пожеж, катастроф, стихійного лиха та інших надзвичайних подій, врятування людей

і надання їм допомоги, участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій; забезпечення виконання загальнообов'язкових рішень місцевих рад, прийнятих ними в межах своєї компетенції, вирішення питань охорони громадського порядку і правил торгівлі у невстановлених місцях, забезпечення порядку під час проведення масових заходів. З метою виконання цих завдань і повинні співпрацювати органи місцевого самоврядування і міліції.

Згідно з ст.38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”[39] у разі стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, а також інших надзвичайних ситуацій органи місцевого самоврядування повинні також вживати необхідні заходи щодо забезпечення державного і громадського порядку, врятуванню життя людей, захисту їх здоров'я і прав.

Забезпечення таких конституційних прав людини, як: права людини на повагу до її гідності (ст.28 Конституції України), права на свободу та особисту недоторканість (ст.29), права на недоторканість житла (ст.30), права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, (ст. 31) більше стосується практичної діяльності державних правоохоронних органів, характер роботи яких може викликати порушення цих прав. Але в будь-якому випадку, усі посадові особи, в тому числі, органів місцевого самоврядування, повинні дотримуватися цих прав.

Вони не можуть, наприклад, без підстав, передбачених законом, увійти до житла проти волі осіб, які в ньому проживають, або вони не мають права поширювати відомості, що принижують гідність людини, а якщо такий випадок стався, то зобов'язані не тільки спростувати такі відомості, а і компенсувати як матеріальні, так і моральні збитки.

Забезпечення права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання (ст.33 Конституції України) здійснюється, як правило, державними органами: для громадян - органами внутрішніх справ, для іноземців - органами міністерства закордонних справ. Функції органів місцевого самоврядування зводяться до того, що вони не мають права приймати будь-які рішення, які б

обмежували свободу людини вільно пересуватися чи проживати на території відповідної громади.

Також на місцеве самоврядування покладається обов'язок сприяти органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи стосовно прописки, доки ще в нашій країні існують реєстраційні правила (Ст.38 Закону України "Про місцеві самоврядування в Україні") [39]. Але слід зазначити, що з 1 березня 1999 р. відповідно до Указу Президента "Про службу громадянства та реєстрації фізичних осіб" виконавчі органи міських (за винятком міст районного підпорядкування) рад передають органам юстиції приміщення паспортної служби та сприяють органам юстиції в забезпеченні додержання положень реєстрації фізичних осіб.

Кожному гарантується право на свободу думки і слова (ст.34 Конституції України). Слід зазначити, що свобода думки взагалі не може бути обмежена, оскільки заборонити можна лише висловлення певних думок, їх оприлюднення. Свобода слова ж полягає у вільному вираженні поглядів і переконань, чому органи місцевого самоврядування можуть сприяти як шляхом заснування засобів масової інформації відповідної ради, так і шляхом створенням належних умов для функціонування інших засобів масової інформації.

Згідно з Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" виконавчим органам сільських, селищних, міських рад делеговано право розглядати справи про адміністративні правопорушення, у відповідності зі ст.219 КУпАП [182], а також про правопорушення, відповідальність за які встановлюється рішеннями місцевих рад народних депутатів та їх виконавчих комітетів відповідно до ст. 5 КУпАП.

Що стосується адміністративних комісій, то право їх утворювати також делеговано виконавчим органам сільських, селищних, міських рад і вони діють протягом терміну повноважень даних рад. Правовий статус адміністративних комісій та порядок їх діяльності визначається Положенням про них, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 9 березня 1988 р.[183].

Як бачимо, місцеві органи самоврядування мають достатньо засобів і методів, щоб належним чином гарантувати та реалізувати основну частину особистих прав і свобод громадян, їх діяльність в цьому напрямку конкретизується залежно від характеру та особливостей окремих прав і свобод.

Але необхідно погодитись з твердженням про те, що в сучасних умовах шляхи забезпечення прав людини і громадянина, перш за все, пов'язані з вдалим проведенням економічної реформи і гарантуванням соціальної захищеності людей [184].

Відомо, що головна перешкода на шляху поглиблення реального самоврядування населення знаходиться в фінансово-економічних можливостях його розвитку. З іншого боку, не вимагає доведення той факт, що "людина, яка не має засобів до існування, безправна"[185]. Соціально-економічні (економічні, соціальні, культурні) права та свободи людини і громадянина відіграють особливе значення для людини, адже саме вони покликані гарантувати економічну свободу людини, її розвиток як вільної, забезпеченої у своїх життєвих потребах, особистості. Як влучно зазначає В.Костицький: "саме матеріальні умови великою мірою визначають якість життя сучасної людини. Без цих прав неможливо забезпечити гідність людської особистості, і без них значною мірою втрачають сенс всі інші права людини" [186]. Який сенс, наприклад, у праві на недоторканість житла, якщо в людини немає самого житла.

Значення цієї групи прав в механізмі реалізації місцевого самоврядування слід розуміти значно більш широко, ніж це визначається конкретним змістом відповідних прав в умовах формування ринкової економіки, яка заснована на саморегуляції, саморозвитку, відповідно, і місцеве самоврядування набуває характеру, перш за все, соціально-економічного самоврядування. В його основу покладена повнота прав людини на здійснення підприємницької та іншої дозволеної законом економічної діяльності, свободу праці, приватну власність, яка надає можливість людині незалежно здійснювати свої права, реалізовувати свободу вибору роду занять, так само як і користуватися соціальними і культурними надбаннями, необхідними для існування людини.

За великим рахунком, кожна здорова, працездатна особа повинна сама дбати про свій добробут, беручи участь у суспільно-корисній праці і використовуючи надані їй соціально-економічні права. Але реалізація значної більшості цих прав не може бути проведена особисто людиною і тому вимагає встановлення відповідних процедур, які б включали в себе послідовність, узгодженість дій уповноважених суб'єктів, в тому числі органів місцевого самоврядування.

Вплив місцевого самоврядування на забезпечення, і більше того, на саму природу відповідної групи прав дійсно великий. В сучасних умовах формування ринкових відносин і, відповідно, формування платної системи надання багатьох соціальних послуг, погіршення матеріального стану широких верств населення, зросту безробіття і соціальної незахищеності багатьох категорій громадян, що відбувається за хронічного дефіциту державного бюджету, відсутністю державного фінансування найважливіших статей соціального захисту населення (це стосується і невиплати пенсій, заробітної плати тощо), важливого значення набуває проведення активної соціальної політики на рівні регіонів і територіальних утворень.

Це надзвичайно актуально і для Хмельницької області, адже чисельність населення за 1990-1999 р.р. скоротилась на 3,2%, зросло офіційне і приховане безробіття. Хоча чисельність наявного населення м.Хмельницького на 01.01.2000р. збільшилась на 1,2 тис.чол. і становила 262,2 тис.чол. завдяки міграційним процесам, але спостерігається різке зниження рівня народжуваності. По області у 1999р. при народжуваності 8,8 чол. на 1000 жителів (у Хмельницькому 8,0 на 1000), показник смертності складає 15,3 чол. на 1000 тис.чол. Тобто коефіцієнт природного скорочення склав 0,3%. За період з 1995 по 1998 р. трудові ресурси області скоротилися з 931,5 до 917 тис.чол. або на 1,6%. До 2010р. скорочення складе 2,7% (824 тис.чол.), відбувається поступове їх старіння [187].

Стан ринку праці з 1995 року по даний час характеризується зростанням більш ніж в 3 рази числа тих, хто стоїть на обліку в службі зайнятості, більше ніж в 6 разів кількості безробітних, зменшення потреби підприємств в працівниках та збільшення числа вивільнених.

За 1999р. 390 тис. працівників не отримали вчасно заробітну плату, сума якої становить 178,3 млн.грн., що на 31,3% більше 1998р.

Все більшого загострення набувають економічні проблеми. В системі освіти, охорони здоров'я, культури і спорту не вистачає коштів на елементарне збереження матеріально-технічної бази, залишається складною ситуація зі станом правопорушень, особливо серед неповнолітніх (у 1999р. на 5,2% більше ніж у 1998р.) та стан житлового будівництва для молоді (28 тис. молодих сімей, що потребують житла) [188].

За такої ситуації першочергового значення набуває необхідність реалізації основних завдань та напрямків соціальної політики, які були окреслені в посланні Президента України до Верховної Ради України “Україна - поступ у ХХІ століття”, в якому зокрема вказується: “реалізація завдань економічного зростання створить необхідні передумови для вирішення найбільш складних і назрілих проблем соціальної політики” [189]. Основними важелями соціальної політики визначаються: зменшення рівня безробіття; збільшення адресної допомоги найбільш вразливим верствам населення; оновлення наявного житлового фонду, покращення житлових умов; поліпшення пенсійного забезпечення, медичного обслуговування, задоволення побутових, культурних та духовних потреб населення.

Зрозуміло, що основний тягар по реалізації цих заходів ляже на органи місцевого самоврядування.

Якщо вести мову про конкретні методи забезпечення соціально-економічних прав і свобод людини, то доцільно спочатку виділити такі підгрупи відповідних прав і свобод, які пропонуються Бондарем Н. С.: 1) ринково-економічні права і свободи, які забезпечують свободу підприємницької та інших форм економічної, трудової діяльності; 2) соціально-культурні права і свободи, які сприяють духовному розвитку кожного окремого громадянина і територіальної громади в цілому; 3) соціальні права, які гарантують кожній людині належний рівень життя, захист від негативного впливу ринку; 4) соціальні права - гарантії, які забезпечують нормальний фізіологічний розвиток особистості [190].

Відповідно до цієї класифікації першочергового значення набуває гарантоване право на працю (Ст.43 Конституції України), яке включає в себе створення державою, органами місцевого самоуправління, умов для повного здійснення громадянами цього права, рівні можливості у виборі професії, роду трудової діяльності, тобто можливість особи заробити собі на життя працею, яку вона вільно обирає, або на яку вільно погоджується [191].

Право вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці означає і право взагалі не займатися трудовою діяльністю. Держава ж з свого боку зобов'язана створювати умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантувати належні, безпечні і здорові умови праці, достатній рівень заробітної плати, реалізовувати програми професійно-технічного навчання, підготовки та перепідготовки кадрів. Встановлення процедур реалізації права на працю обумовлено його особливим значенням для людини, адже саме воно повинно гарантувати економічну свободу людини, її розвиток як вільної, забезпеченої у своїх життєвих потребах особистості. Саме матеріальні умови великою мірою визначають якість життя сучасної людини. Без цього права неможливо забезпечити гідність людської особистості, і без них значною мірою втрачають сенс всі інші права людини. Людина, в першу чергу, сама повинна дбати про свій добробут, беручи участь у суспільно корисній праці.

На органи місцевого самоврядування, перш за все, покладені повноваження, які забезпечують конкретні умови реалізації права на працю, зокрема передбачені ст.34 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”[39].

Реалізуючи ці повноваження, органи місцевого самоврядування забезпечують також такі права людини, як право на достатній життєвий рівень (ст.48 Конституції України) та право на зайнятість, яке прямо не зафіксовано в Конституції, але виходить з змісту права на працю.

З метою сприяння зайнятості населення у відповідності до Закону УРСР “Про зайнятість” від 1.03.91р. [192] виконавчі органи сільських, селищних, міських рад готують і подають на затвердження відповідної ради територіальні програми

зайнятості та заходи щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття.

Зокрема, рішенням дванадцятої сесії від 28.12.1999 р. Хмельницька міська рада затвердила міську програму зайнятості населення на 2000 р. якою передбачається, що в 2000 році на обліку в міському центрі зайнятості перебуватиме 12815 чоловік, буде працевлаштовано - 3100 чоловік, передбачено конкретні напрямки скорочення безробіття [193].

Заходи, які проводяться органами місцевого самоврядування повинні спрямовуватись, в першу чергу, на розвиток та структурну перебудову економіки, створення умов для направлення працівників, що вивільнюються, на рентабельні виробництва, в пріоритетні галузі народного господарства, по-друге, на запобігання розвитку безробіття і його скорочення шляхом підвищення економічної зацікавленості підприємств і організацій у створенні додаткових робочих місць, розвиток системи професійної орієнтації, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації населення, ефективне використання трудових ресурсів, захист безробітних та їх сімей від негативних наслідків безробіття та забезпечення зайнятості громадян, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці, сприяння зайнятості населення, яке проживає в сільській місцевості тощо.

З метою виконання цих завдань було прийнято рішення №5 дванадцятої сесії Хмельницької міської ради від 28.12.99 “Про створення в 2000 році на підприємствах, в установах та організаціях міста робочих місць для осіб, які потребують соціального захисту, не здатні на рівних конкурувати на ринку праці”[194], яким передбачається на підприємствах міста забронювати до 3,1% загальної кількості робочих місць, для всіх інших підприємств незалежно від форми власності встановити квоту для працевлаштування соціально незахищених категорій населення в кількості одного робочого місця. При цьому за невиконання цього рішення передбачені штрафні санкції, а також впроваджені жорсткі механізми надання інформації про стан справ в цій сфері.

Згадане рішення хоч і незначним чином, але здатне вплинути на вкрай негативні обставини, які склалися у сфері зайнятості населення. Так, якщо проаналізувати показники за 1999 та 1998 роки по Хмельницькій області в цілому, то виявляємо дані, які наведені у табл.2.1.[195].

Таблиця 2.1

Зайнятість населення

<i>Створено нових робочих місць</i>	1999р.	
	3934	На 30% більше 1998 р.
<i>Звернулось до служби зайнятості</i>	60,9 тис. громадян	на 9% більше 1998 р.
<i>Працевлаштовано</i>	19,5 тис. громадян	на 10,7% більше 1998 р.

З таблиці видно, що хоча в процентному вираженні працевлаштовано більше громадян, але різниця між тими, хто звернувся до служби зайнятості і тими, хто був працевлаштований, надто велика. З цією метою органами місцевого самоврядування запроваджуються різноманітні заходи, зокрема, організовується проведення оплачуваних громадських робіт. Це загальнодоступні види тимчасової трудової діяльності громадян, що не потребують спеціальної кваліфікації і виконуються на договірній основі.

Фінансування оплачуваних громадських робіт здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету, коштів державного фонду сприяння зайнятості населення (в частині організації таких робіт для безробітних) та коштів підприємств, для яких ці роботи виконуються. Порядок організації та проведення оплачуваних громадських робіт визначається відповідним Положенням, яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження положень щодо застосування Закону “Про зайнятість населення” від 27 квітня 1998 р. №578 [196]

Так, рішенням №6 дванадцятої сесії Хмельницької міської ради від 28.12.1999 р. “Про організацію оплачуваних громадських робіт на 2000 р.”[197] передбачено в цілому створення 350 тимчасових робочих місць на підприємствах житлово-комунального господарства, на підприємствах інших форм власності шляхом укладання договорів - 115 робочих місць, хоча звісно, це надзвичайно мало.

Аналіз тих заходів, які проводять органи місцевого самоврядування у сфері зайнятості населення свідчить, що вони володіють реальними важелями впливу на стан ринку праці. Але не слід забувати, що, в першу чергу, необхідно створити умови для того, щоб люди самі могли забезпечити себе роботою, зокрема, шляхом розвитку малого і середнього бізнесу.

Підприємництво є одним з дієвих важелів для вирішення економічних та соціальних проблем, таких, як структурна перебудова економіки, прискорення насиченості ринку товарами та послугами, розвитку конкуренції, забезпечення зайнятості населення.

В місті Хмельницькому зареєстровано 3437 підприємств малого та середнього бізнесу. Приріст суб'єктів підприємницької діяльності за 1999 рік склав 320 одиниць [198]. Обсяг товарів, робіт і послуг підприємництва майже дорівнює обсягам промислової продукції великих підприємств. З метою його підтримки та розвитку доречним є створення з цих питань спеціальних відділів в структурі виконавчих органів, яким необхідно більш глибоко вивчати проблеми малого бізнесу, сприяти його розвитку та становленню, займатися залученням інвестицій у цю сферу. Так Хмельницькою міською радою прийнята Програма підтримки малого підприємництва у місті Хмельницькому.

Право на працю і зайнятість тісно пов'язано з правом на соціальний захист (ст.43,46 Конституції України). Одним із ключових напрямків діяльності органів місцевого самоврядування є їх участь у реалізації соціальної політики держави, складовою частиною якої є соціальний захист найвразливіших верств населення, його соціальна адаптація до ринкових перетворень. Визначальними факторами щодо змісту та спрямованості соціальної політики держави є передусім конституційні права і свободи людини та їх гарантії, визнання на конституційному рівні людини найвищою соціальною цінністю. На розв'язання цього завдання спрямована ст.34 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"[39], яка визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо соціального захисту окремих категорій соціально вразливих верств населення. Повноваження місцевого самоврядування в цій сфері реалізуються, як правило,

управлінням соціального захисту населення, яке функціонує на основі відповідного Положення [199]. Управління соціального захисту є органом відповідного виконавчого комітету і здійснює соціальне забезпечення населення та соціальний захист пенсіонерів, інвалідів, одиноких непрацездатних громадян, дітей-сиріт, одиноких матерів та інших соціально незахищених громадян. Саме повноваження місцевого самоврядування в галузі соціального забезпечення громадян займають головне місце в системі компетенції по забезпеченню прав і свобод громадян. Скрутне становище, в якому опинилася наша держава веде до постійного зростання кількості громадян, котрі неспроможні вижити в даній ситуації.

Сьогодні соціального захисту тільки в місті Хмельницькому потребує більша половина жителів. На обліку в Хмельницькому управлінні соціального захисту на 1.01.2000р., знаходилось 44516 громадян міста, з них: 15209 учасники ВВВ, 732 - інваліди війни, 7852 - інвалідів загального захворювання, 2709 – одиноких громадян, 139- дітей-сиріт та інші. Для того, щоб покращити соціальний захист цих та інших осіб впроваджуються нові методи роботи [200]. Наприклад, Хмельницькою міською радою була затверджена комплексна Програма "Піклування" на 1997-1999 рр., в якій передбачено систематичне вирішення основних життєво-необхідних питань захисту пенсіонерів, ветеранів, інвалідів, дітей-сиріт, багатодітних сімей [201].

Здійснюючи державну політику щодо соціального захисту населення в межах своїх повноважень, органи місцевого самоврядування повинні, безумовно, керуватися приписами законів. Однак, це не виключає права органів місцевого самоврядування самостійно встановлювати додаткові до встановлених законодавством гарантії соціального захисту населення, що передбачено п.1 "а" ст.34 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"[39]. Норми аналогічного змісту містить переважна більшість законодавчих актів із питань соціального захисту населення. Свідчення тому є ст.3 Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" в новій редакції від 22.03.2001р. [202], яка надає органам місцевого самоврядування право встановлювати за рахунок місцевих бюджетів додаткові види допомоги та встановлювати доплати до державної допомоги сім'ям із дітьми.

Ст.34 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” також конкретизує повноваження виконавчих органів відповідних рад щодо соціального захисту інвалідів (у тому числі з дитинства), ветеранів війни, ветеранів праці, громадян похилого віку, військовослужбовців різних категорій та членів їх сімей, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, сімей з дітьми та інших категорій громадян, які потребують соціального захисту.

На одному з перших місць серед цих категорій осіб – інваліди, загальні правові засади соціального захисту яких визначаються законом України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” від 21 березня 1991р. [203] та іншими нормативно-правовими актами з цих питань.

Соціальний захист інвалідів з боку органів місцевого самоврядування полягає у наданні грошової допомоги, засобів пересування, протезування, отримання і сприйняття інформації, пристосованого житла, у встановленні опіки або стороннього догляду, а також пристосуванні до особливостей інвалідів забудови населених пунктів, засобів комунікації і зв’язку.

Доцільно виділити такі основні напрями соціального захисту інвалідів, у реалізації яких згідно з законодавством покликані брати участь відповідні ради та їх виконавчі органи: 1) працевлаштування, освіта, професійна підготовка; 2) створення умов для безперешкодного доступу інвалідів до соціальної інфраструктури; 3) їх матеріальне, соціально-побутове і медичне забезпечення (пункти 1 “а”, 12 “б” ст.34, ст.32 Закон України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”[203]).

У частині, що стосується працевлаштування та професійної підготовки інвалідів, виконавчі органи відповідних рад спільно з підприємствами, установами і організаціями, громадськими організаціями інвалідів, за участю відповідних відділень Фонду соціального захисту інвалідів України, на підставі пропозицій органів Міністерства праці та соціальної політики України щорічно визначають нормативи робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів, які встановлюються для всіх підприємств, установ і організацій (незалежно від форм власності та господарювання) у розмірі не менше чотирьох відсотків від загальної

чисельності працюючих, а якщо працює від 15 до 25 чоловік – встановлюється норматив у кількості одного робочого місця.

Виконавчі органи місцевого самоврядування створюють умови для безперешкодного доступу інвалідів до об'єктів соціальної інфраструктури, житлових, громадських і виробничих будинків, споруд, громадського транспорту, для вільного пересування в населених пунктах. З цією метою Закон України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” заборонив планування і забудову населених пунктів, формування жилих районів, розробку проектних рішень, будівництво і реконструкцію будинків, споруд та їх комплексів без пристосування для використання інвалідами. Виконавчі органи здійснюють обладнання жилих приміщень, займаних інвалідами або сім'ями, у складі яких вони є, під'їздів, сходових площадок будинків, а також індивідуальних жилих будинків, в яких проживають інваліди, спеціальними засобами і пристосуваннями відповідно до індивідуальної програми реабілітації. Місцеві ради забезпечують виділення земельних ділянок інвалідам із захворюваннями опорно-рухового апарату під будівництво гаражів для автомобілів із ручним керуванням поблизу місця їх проживання.

Матеріальне, соціально-побутове і медичне забезпечення інвалідів включає грошові виплати (пенсії, допомоги тощо), забезпечення медикаментами, технічними та іншими засобами, включаючи автомобілі, крісла-коляски, протезно-ортопедичні вироби, друковані видання із спеціальним шрифтом, звукопідсилюючу апаратуру та аналізатори, а також надання послуг з медичної, соціальної, трудової і професійної реабілітації, побутового та торговельного обслуговування. Послуги по соціально-побутовому і медичному обслуговуванню, технічні та інші засоби надаються інвалідам безплатно або на пільгових умовах. Конкретні умови і порядок пенсійного забезпечення та надання допомоги, інших соціальних послуг визначаються законодавством про пенсійне забезпечення в Україні та актами Кабінету Міністрів України з відповідних питань.

Виконавчі органи місцевих рад здійснюють відповідно до п.2 “б” заходи щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов реабілітованих осіб, які із

політичних мотивів були необґрунтовано засуджені судами або піддані репресіям позасудовими органами. Ці заходи визначені Законом України “Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні” від 17 квітня 1991р. [204], який спрямований на ліквідацію наслідків, допущених з політичних мотивів до громадян України, поновлення їх прав та встановлення компенсацій і пільг.

Значними повноваженнями наділені органи місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод військовослужбовців згідно з Законами України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” від 20 грудня 1991р.” [205], “Про статус ветеранів військової служби та їх соціальний захист” від 24 березня 1998р. [206] та іншими нормативно-правовими актами, що стосуються правового статусу військовослужбовців, норми яких є обов’язковими до виконання органами місцевого самоврядування.

Питанням участі виконавчих органів відповідних рад у соціальному захисті сімей з дітьми, в охороні материнства і дитинства присвячені пункти 2 “а”, 2,3 “б” статті 34, в яких конкретизовані положення Закону України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” в новій редакції від 22.03.2001р. [207] та інших законодавчих актів, що визначають повноваження органів місцевого самоврядування у цій сфері. Відповідно до зазначеного Закону в Україні встановлюється гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми шляхом надання державної допомоги з урахуванням складу сім’ї, віку, стану здоров’я дітей тощо. Фінансування державної допомоги сім’ям з дітьми проводиться, як правило, з Фонду соціального страхування України, Пенсійного Фонду України, з коштів державного та місцевих бюджетів. Порядок призначення і виплати державної допомоги за цим Законом визначається Кабінетом Міністрів України.

Передбачена Законом державна допомога сім’ям з дітьми призначається і виплачується органами соціального захисту (відділами, управліннями), соціального захисту районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, відділами соціального захисту населення виконкомів міських рад) за місцем проживання одного з батьків.

Виключно органами соціального захисту призначаються і здійснюються виплати: одноразової допомоги при народженні дитини; допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; грошові виплати матерям (батькам), зайнятих доглядом трьох і більше дітей віком до 16 років; допомоги по догляду за дитиною-інвалідом; допомоги на дітей віком до 16 років (учнів – до 18 років); допомоги на дітей самотніми матерям; допомоги на дітей військовослужбовців строкової служби; тимчасової допомоги на неповнолітніх дітей, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, або коли стягнення аліментів неможливе. Допомога на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням, призначається виконавчими комітетами міських, районних у містах рад, а також районними, районними у містах Києві і Севастополі державними адміністраціями. Допомога по вагітності та пологах призначається органами соціального захисту за місцем проживання і виплачується жінкам, звільненим із роботи у зв'язку з ліквідацією підприємства, установи, організації, і жінкам, зареєстрованим у державній службі зайнятості як безробітні не менше 10 місяців.

Враховуючи значне зниження рівня життя населення, і особливо найменш захищених категорій: пенсіонерів, інвалідів та сімей з низькими доходами, Верховна Рада України прийняла Закон України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям” від 1.06.2000р. [208], дія якого поширюється на сім'ї, які мають невеликий рівень доходів і складаються з непрацевдатних осіб (пенсіонерів, інвалідів, дітей до 16 років, учнів – до 18 років), а також непрацюючих осіб працевдатного віку, котрі зайняті доглядом за дітьми, час якого зараховується їм до трудового стажу.

Одним із ключових напрямів діяльності виконавчих органів сільських, селищних та міських рад відповідно до ст. 34 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [39] є їх участь у реалізації державної політики щодо соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку, правові засади якої визначаються Законом України від 16 грудня 1993р. “Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні” [209].

З метою створення ветеранам праці та громадянам похилого віку сприятливих умов для повноцінного життя Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані розробляти і здійснювати цільові державні галузеві та регіональні програми соціального захисту громадян похилого віку.

Відповідно до ст.7 згаданого Закону, ветеранам праці надаються ряд пільг у сфері медичного обслуговування, санаторно-курортного лікування, житлово-комунального, транспортного обслуговування.

Фінансування заходів, спрямованих на соціальний захист ветеранів війни, здійснюється за рахунок державного та місцевих бюджетів. При цьому місцеві ради мають право за рахунок власних коштів і благодійних надходжень встановлювати додаткові гарантії щодо соціального захисту ветеранів війни.

Відповідно до п.6 "б" ст. 34 виконавчі органи вирішують згідно з законодавством питання про надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, що встановлені Законом України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" в редакції Закону від 19 грудня 1991р. з наступними змінами і доповненнями [210].

Як бачимо з наведеного аналізу законодавства, яке стосується забезпечення прав і свобод громадян у сфері соціального захисту, обсяг цих повноважень надзвичайно великий, напрямки діяльності різнопланові. І за сучасної фінансової скрути виконати їх всі дуже важко, але навіть за таких умов органи місцевого самоврядування знаходять можливості полегшити життя вразливих верств населення.

Однією з основних функцій держави, в реалізації якої беруть участь органи місцевого самоврядування, є гуманітарна функція, яка передбачає створення умов для інтелектуального розвитку громадян України. Складовими частинами гуманітарної політики держави є здійснення комплексу економічних, фінансових, організаційно-правових та інших заходів, спрямованих на забезпечення повноцінного і ефективного функціонування галузей освіти, охорони здоров'я,

культури, фізкультури і спорту з урахуванням позитивного вітчизняного та зарубіжного досвіду. На розв'язання цих завдань спрямована ст.32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”[39], яка визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту. Це зумовлено тим, що саме в селі, селищі та місті громадяни можуть якнайповніше реалізувати свої конституційні права на освіту, охорону здоров'я, медичну допомогу, на відпочинок, на вільний розвиток своєї особистості тощо.

З метою наближення послуг, які надаються населенню органами місцевого самоврядування у галузі освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, у власності територіальних громад сіл, селищ, міст відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” знаходяться заклади освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, управління якими відповідно до п.1 “а” ст.32 здійснюють виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, тобто їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані ними виконавчі органи. При цьому, за загальним правилом, що випливає з п.1 “а” ст.29 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”[39], останні повинні здійснювати управління зазначеними закладами лише в межах, визначених радою, оскільки функції права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради від імені та в інтересах територіальної громади.

Одним із пріоритетних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування є участь у реалізації державної політики у сфері освіти, яка є основою соціально-економічного, інтелектуального, духовного і культурного розвитку суспільства. Державна політика в освітній галузі визначається Конституцією України, згідно з якою держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах (ст. 53), а також законами України “Про освіту” в редакції Закону від 23 березня 1996 р., “Про професійно-технічну освіту” від 10 лютого 1998 р., “Про загальну середню освіту” від 13 травня 1999 р. [211], а також законами України “Про дошкільну освіту” від

11.07.2001 р.[212] та “Про позашкільну освіту” від 22.06.2000 р.[213], іншими нормативно-правовими актами з питань освітянської діяльності.

Послідовно відтворюючи конституційні положення, в яких закріплене право громадян України на безкоштовну освіту в державних і комунальних закладах, ст.32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [39] містить досить широке коло повноважень, які покладаються на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад в освітній сфері. Серед них на одному з перших місць - повноваження, передбачені в п.2 “а” статті 32, щодо забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти.

Виконавчі органи сприяють діяльності дошкільних навчально-виховних закладів, до яких належать: дитячі ясла, дитячі садки, дитячі ясла-садки, сімейні, прогулянкові, дошкільні заклади компенсуючого типу(для дітей, які потребують корекції фізичного і психічного розвитку) та комбінованого типу із короткотривалим, цілодобовим перебуванням дітей, а також дитячі садки інтернатного типу, дитячі будинки тощо (ст.12, 15, 19 Закону України “Про дошкільну освіту” від 11.07.2001 р.[212])

З метою забезпечення потреб учнів загальноосвітніх навчальних закладів у профорієнтаційній, допрофесійній та професійній підготовці, розвитку їх здібностей та створення умов для трудового навчання, продуктивної праці учнів до системи загальноосвітніх закладів входять також міжшкільні навчально-виробничі комбінати. Трудове навчання учнів середніх загальноосвітніх навчально-виховних закладів може також здійснюватися в спеціально обладнаних приміщеннях навчально-трудова центрах або безпосередньо на виробництві (ст. 8,10 Закону України “Про позашкільну освіту” від 22.06.2000 р.[213])

Одним із напрямів діяльності виконавчих органів є створення умов для одержання учнями і молоддю позашкільної освіти, яка є частиною структури освіти, і спрямовується на розвиток здібностей, талантів дітей, учнівської молоді, задоволення їх інтересів, духовних запитів і потреб у професійному визначенні.

Комунальні загальноосвітні заклади створюються місцевими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування з урахуванням соціально-

економічних, національних, культурно-освітніх і мовних потреб за наявності необхідної кількості учнів відповідно до встановлених нормативів наповнюваності класів, необхідної матеріально-технічної та науково-методичної бази, педагогічних кадрів. Це, вочевидь, означає, що комунальні заклади освіти, які перебувають у власності територіальної громади села, селища, міста, створюються органами місцевого самоврядування, а заклади, які перебувають у спільній власності територіальних громад, управління якими здійснюють районні і обласні ради, створюються місцевими органами виконавчої влади.

Реалізуючи державну політику в галузі освіти щодо забезпечення безоплатності і доступності освітянських послуг на відповідній території, виконавчі органи місцевих рад у межах своєї компетенції забезпечують мінімальні нормативи фінансування витрат, не нижче визначених Міністерством освіти України, на утримання закладів освіти, установ, організацій системи освіти, що є у комунальній власності, розвиток мережі закладів освіти та установ, організацій системи освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування та виконують інші покладені на них повноваження.

Важливою гарантією забезпечення доступності загальної середньої освіти є положення Закону України “Про загальну середню освіту” [211], згідно з яким реорганізація і ліквідація загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості допускається лише за згодою територіальних громад.

Аналіз стану розвитку освіти і науки по Хмельницькій області свідчить, що мережа шкільних і дошкільних закладів збільшується, розвиваються заклади нового типу - ліцеї, колегіуми, гімназії, про що свідчить табл.2.2. [195].

Таблиця 2.2

Освіта, наука

	1998	1999	
<i>Мережа дошкільних закладів</i>	720	736	+16
<i>Загальноосвітні школи</i>	кількість зросла на 6 шкіл		
<i>Заклади нового типу</i>	25	34	(охоплено 16% учнів)

ПТУ	34	34	(153 тис. чоловік)
Вища освіта	308 студентів на 10 тис. населення (по Україні 195 на 10 тис.)		

Проте, актуальною лишається проблема фінансування, поганого матеріального забезпечення, невивплати заробітної плати вчителям. Як наголошує мер м.Хмельницького М.Чекман: “основним способом розв’язання проблеми вбачається, звичайно, пошук позабюджетних коштів, більш сміливе запровадження шкільних, дошкільних та позашкільних закладів з іншими, недержавними формами власності, надання можливості комунальним закладам освіти здійснювати певні послуги на платній основі, наприклад, позашкільні заняття, не виходячи при цьому за межі закону” [214].

Значні повноваження органів місцевого самоврядування стосуються питань підтримки культури, відродження та розвиток якої неможливі без створення умов для високопрофесійної мистецької творчості, яка забезпечує високий рівень національної культури. З метою створення сприятливих умов для плідної творчої діяльності професійних творчих працівників, п.5 “б” статті 32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” покладає на виконавчі органи відповідних рад вирішення питань щодо надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах приміщень. Зазначене повноваження виконавчих органів впливає з ст.17 Основ законодавства України про культуру від 14.02.92р. [215], яка зобов’язала місцеві ради надавати професійним творчим працівникам на пільгових умовах приміщення під майстерні, студії та лабораторії. При цьому вони користуються пріоритетним правом на придбання таких приміщень у власність. Аналогічного змісту норму містить також Закон України “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” від 7 жовтня 1997р. [216].

Відповідно до Основ законодавства про культуру від 19 лютого 1992 р.[215] в Україні гарантується розвиток мережі різних за видами діяльності та формою власності (в тому числі і комунальної) закладів, підприємств і установ культури, які здійснюють різноманітні види культурної і просвітницької діяльності. На території

кожної адміністративно-територіальної одиниці, відповідно до вимог ст. 21 Основ повинен бути створений мінімально необхідний комплекс закладів, підприємств і організацій культури, які покликані забезпечити надання громадянам державних і громадських послуг у сфері культури. В силу цього виконавчі органи сільських, селищних, міських рад покликані сприяти розвитку на відповідній території мережі державних, комунальних та приватних закладів культури, створювати умови для виконання ними своїх статутних завдань. Стосовно закладів культури комунальної власності виконавчі органи здійснюють у межах, визначених відповідною радою, управління цими закладами, затверджують їх статути, координують діяльність закладів культури на відповідній території та заслуховують звіти про роботу їх керівників тощо.

Загальні правові, соціальні, економічні та організаційні засади фізичної культури і спорту в Україні, участь органів місцевого самоврядування у зміцненні здоров'я громадян, досягненні високого рівня працездатності та довголіття засобами фізичної культури і спорту визначаються Законом України “Про фізичну культуру і спорт” від 24 грудня 1993р. [217].

Основними напрямками впровадження фізичної культури є фізкультурно-оздоровча діяльність, фізичне виховання та розвиток масового фізкультурно-спортивного руху. Фізкультурно-оздоровча діяльність спрямована на підтримання та зміцнення здоров'я у виробничій, навчально-виховній і соціально-побутовій сферах. Створення умов для занять фізичною культурою населення за місцем проживання та в місцях масового відпочинку населення покладається на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування за рахунок коштів відповідних бюджетів на основі державних нормативів фінансування фізкультурно-оздоровчих програм.

У частині, що стосується створення умов для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування на відповідній території, виконавчі органи забезпечують розвиток мережі закладів охорони здоров'я - підприємств, установ та організацій, основним завданням яких є забезпечення різноманітних потреб населення у медичних послугах; здійснюють фінансування витрат на утримання

загальнодоступних комунальних закладів охорони здоров'я в обсягах, що визначаються на підставі науково обґрунтованих нормативів із розрахунку на одного жителя; організують їх матеріально-технічне забезпечення в обсязі, необхідному для надання населенню гарантованого рівня медико-санітарної допомоги. Виконавчі органи відповідних рад здійснюють свої повноваження в межах, визначених Основами законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 р.[218] та інших актів законодавства, що регулюють суспільні відносини в галузі охорони здоров'я.

На території сіл, селищ та міст можуть функціонувати різноманітні заклади освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, засновані на державній, комунальній та приватній власності. У силу цього виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, на які покладається забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідних територій, покликані відповідно до п.2 "б" статті 32 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [39] забезпечувати розвиток усіх видів освіти і медичного обслуговування, а також розвиток і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів, закладів фізичної культури і спорту незалежно від форм власності. Йдеться про створення більш сприятливих умов для якнайповнішого задоволення потреб населення у культурно-освітніх та медичних послугах, у тому числі, і на платній основі.

В руслі вимог зазначеного пункту, виконавчі органи відповідних рад можуть здійснювати заходи щодо будівництва, розширення, ремонту та утримання закладів охорони здоров'я шляхом об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності та коштів місцевих бюджетів; об'єднувати кошти відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів із питань розвитку культурно-освітніх та лікувальних закладів чи їх фінансування. З метою забезпечення розвитку культурно-освітніх, лікувальних, фізкультурно-оздоровчих закладів виконавчі органи відповідних рад вирішують відповідно до закону питання кадрового забезпечення цих закладів. Правові передумови для цього передбачені законодавством України про освіту, культуру, фізкультуру та спорт.

Безперечно однією з найболючіших проблем є забезпечення належного рівня охорони здоров'я громадян. За тотального зменшення витрат, скорочення ліжок, персоналу забезпечити цей рівень надзвичайно важко.

Аналіз стану справ у сфері охорони здоров'я за 1998-1999 р. по Хмельницькій області, що ілюструє табл.2.3 [195], показує різку диспропорцію – постійний ріст звернень в лікарні і поліклініки на тлі скорочень матеріально-фінансового забезпечення. Подолати ці явища можливо лише шляхом запровадження нових форм медичного обслуговування населення, запровадження нової системи медичного страхування, інституту домашніх лікарів, надання платних послуг, поряд з захистом інтересів малозабезпеченим громадянам. Безперечно наодинці органам місцевого самоврядування з цими проблемами впоратися важко, необхідна зважена державна підтримка системи охорони здоров'я в поєднанні з більш ширшою ініціативою територіальних громад.

Таблиця 2.3

Охорона здоров'я

	1998	1999
<i>Скорочення ліжок</i>	1070	119
<i>Кількість ліжок</i>	на 01.01.2000р. – 12 796 88 на 10 тис. населення	
<i>Забезпечення штатними посадами в м.Хмельницькому по Україні</i>	лікарі 39,5 на 10 тис. 49,0 на 10 тис.	середній мед.персонал 86,5 на 10 тис. 98 на 10 тис.
<i>Рівень госпіталізації</i>	20,2 чол. на 100 жителів	19,4 чол. на 100 жителів
	усього 379 тис.хворих лікувалось в стаціонарах	
<i>Звернень в поліклінічні заклади</i>	11 млн. 216 тис.	11 млн. 779 тис.
<i>Допомога на дому</i>	934 тис.	946,2 тис.
<i>Швидка медична допомога</i>	369 тис.викликів 247,1 на 1 тис.	379,3 тис. викликів 259,1 на 1 тис.

Не останнє місце в системі цінностей для людини має житло. Одним із найважливіших напрямків діяльності органів місцевого самоврядування є їх участь у

реалізації державної житлової політики, основні засади якої визначаються Конституцією України.

Згідно Конституції України держава створює умови, за яких кожен громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Основні напрями забезпечення житлом населення України на 1999-2005 роки схвалені Указом Президента України від 15 липня 1999р. [219], який визначив такі пріоритети у забезпеченні населення житлом: надання за рахунок державного житлового фонду на умовах оренди житла громадянам, які потребують соціального захисту з боку держави; створення відповідних умов для придбання і спорудження житла для молодих сімей, одиноких молодих громадян, сільських жителів, військовослужбовців.

На розв'язання цих завдань спрямовані пункти 1-5 власних та пункти 2, 5-9 делегованих повноважень ст. 30 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [39], які, по суті, відтворюють основні положення Житлового кодексу України [220] в частині, що стосується повноважень виконавчих комітетів відповідних рад з цих питань. Так, п.2 “а” ст. 30 містить норму, яка визначає повноваження виконавчих органів відповідних рад щодо обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, розподілу та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності.

Облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, здійснюється, як правило, за місцем проживання у виконавчому комітеті міської, селищної, сільської ради. Облік громадян, які працюють на підприємствах, в установах та організаціях, що мають житловий фонд і ведуть житлове будівництво або беруть пайову участь у житловому будівництві, здійснюється за місцем роботи, а за їх бажанням також і за місцем проживання.

Тим часом в умовах ринкової економіки відбувається помітне зміщення акцентів у житловій політиці держави. В умовах, коли держава гарантує отримання безплатно або за доступну плату житла лише громадянам, які потребують

соціального захисту, одним із основних напрямів забезпечення їх житлом є створення інституту соціального житла, яке надаватиметься у межах встановленої норми громадянам, що потребують поліпшення житлових умов та соціального захисту з боку держави у зв'язку з хворобою, втратою працездатності, втратою годувальника, безробіттям з незалежних від них обставин, старістю та в інших випадках, передбачених законодавством України. Решта громадян повинні мати можливість збудувати або придбати житло за власні кошти.

З метою створення умов для забезпечення житлом населення за рахунок власних коштів виконавчі органи місцевого самоврядування відповідно до п.3 "а" Ст. 30 покликані сприяти розширенню житлового будівництва громадянами, які мають потребу в житлі, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла. Даний пункт відтворює норми законів України з питань соціального захисту ветеранів війни та праці, громадян похилого віку, військовослужбовців, інвалідів, багатодітних сімей, а також працівників освіти, охорони здоров'я, культури, що проживають у сільській місцевості.

Особливого значення набуває розширення можливостей інвестування житлового будівництва на селі, відповідно до Указу Президента від 27 березня 1998р. "Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі" [221] шляхом розвитку місцевих фондів підтримки будівництва на селі та реалізації регіональних програм індивідуального житлового будівництва "Власний дім". Кабінетом Міністрів України на виконання цього Указу прийняті відповідні постанови, якими затверджені Положення про порядок формування і використання коштів фондів підтримки індивідуального житлового будівництва на селі (№1211 від 3 серпня 1998р) та Правила надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам на селі (№1597 від 5 жовтня 1998р.) [222].

Слід звернути увагу, що в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачена окрема стаття, що регулює повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, в який фактично об'єднані повноваження, які не можна віднести до галузевих. В своїй більшості це делеговані повноваження, які стосуються забезпечення законності в

різних сферах: звернення громадян, нотаріальні дії, паспортна система, громадський порядок тощо.

До делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад належать також і державна реєстрація підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності. Вона здійснюється відповідно до ст.8 Закону України “Про підприємництво” від 26 лютого 1991р. [223] з наступними змінами та доповненнями та Закону України “Про підприємства в Україні” від 27 березня 1991р. з наступними змінами та доповненнями (ст.6) [224] та Положення про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності затвердженого відповідно Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 1994 р. №276 в редакції постанови від 25 січня 1996р. №125 [225].

Реєстрація місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які створюються і діють відповідно до законодавства, здійснюються за статтями 14, 15 Закону України “Про об'єднання громадян” від 16 червня 1992р. [226].

Законом України “Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх” від 24 січня 1995р. [227] здійснення соціального захисту і профілактики правопорушень серед неповнолітніх покладається на служби у справах неповнолітніх виконавчих комітетів міських, районних у містах рад.

До повноважень органів місцевого самоврядування належить і утворення спостережних комісій. Вони діють при виконавчих органах сільських, селищних, міських (за винятком міст районного значення) рад. Ці комісії беруть участь у здійсненні нагляду за дотриманням законності в місцях позбавлення волі, у вирішенні питань, що пов'язані з соціальною підтримкою громадян, звільнених з місць позбавлення волі, та які потребують такої допомоги.

В правовій науці останніх років простежуються тенденції до виділення в системі соціально-економічних прав і свобод екологічних прав громадян [228-230], тобто прав в галузі природокористування, охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки. Широким колом повноважень наділені органи місцевого самоврядування у галузі природокористування і охорони навколишнього

середовища. Відповідно, вони володіють значними можливостями по забезпеченню прав людини на користування земельними, іншими природними ресурсами, а також на безпечне для життя і здоров'я довкілля, згідно ст. 50 Конституції України.

Серед повноважень у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища значний вплив на забезпечення права користування земельними ресурсами відіграє встановлення ставок земельного податку, які визначаються відповідною радою за поданнями виконавчого комітету, керуючись законом України “Про плату за землю” від 3.07.1992р. (в редакції Закону від 19.09.1996р. №378/96-ВР) [231]. Крім плати за землю місцевими радами встановлюється плата за використання інших природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища. Порядок застосування плати за спеціальне природокористування, включаючи встановлення нормативів плати та лімітів використання природних ресурсів, визначається статтями 43, 46 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” [232], статтями 30-32 Водного Кодексу від 06.06.1995р. [233], ст.89-91 Лісового Кодексу України від 21.01.1994р. [234], ст.28-32 Кодексу України про надра від 27.07.1994р. [235], ст.27 Закону України “Про тваринний світ” від 13.12.2001р. [236], а також окремими постановами Кабінету Міністрів України.

Значення для людини безпечного навколишнього природного середовища безмежне, адже саме воно пов'язано з першочерговим правом на життя та здоров'я, передбачає задоволення найважливіших благ людини як екологічного соціального організму, в цілому забезпечує життя людини у відповідній екологічній обстановці. Право особи на безпечне для життя і здоров'я довкілля є абсолютним, отже йому кореспондує обов'язок держави, всіх юридичних та фізичних осіб утримуватись від його порушення. На виконання цієї вимоги на органи місцевого самоврядування покладається обов'язок визначення розмірів плати за забруднення навколишнього природного середовища. Це має відбуватися за правилами, що встановлені Ст.44 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” [237] та Порядком визначення плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього

природного середовища, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.01.1992р. №18 [238].

Дії органів місцевого самоврядування по забезпеченню раціонального використання природних ресурсів, збереженню оточуючого середовища мають проявлятися шляхом стимулювання екологічно чистого промислового виробництва, транспорту тощо. Основні напрямки охорони природи в містах, зокрема, визначені в Хартії українських міст, в якій вказується: “міська влада зобов’язана раціонально використовувати природні та енергетичні ресурси, вести політику боротьби з забрудненнями, охороняти природу та зелені насадження. Охорона природи є фактором розширення участі мешканців міста в його житті та гордістю міста” [239].

Значна частка повноважень пов’язана з організацією землекористування (ст.23, 24, 96-98 Земельного кодексу [240], п.5, 4 ст.33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [39]).

До повноважень виконкомів селищних, сільських, міських рад відноситься й здійснення заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій – екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій тощо. Порядок здійснення таких заходів визначається Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” (ст.66) від 25 червня 1991р. [241], Законом України “Про забезпечення санітарного епідеміологічного благополуччя населення” (ст.30) від 24 лютого 1994р. [242], Законом України “Про карантин рослин” (ст.8) від 30 червня 1993р.[243], Законом України “Про ветеринарну медицину” (ст.15) від 25 червня 1992р.[244], Законом України “Про Цивільну оборону” від 3 лютого 1993р.[245], Законом України “Про правовий режим надзвичайного стану” від 16 березня 2000р. [246].

Безперечно, важливе значення для забезпечення екологічних прав громадян відіграють повноваження органів місцевого самоврядування, пов’язані з організацією територій і об’єктів природно-заповідного фонду місцевого значення згідно з Законом України “Про природно-заповідний фонд України” від 16 червня 1992р. [247].

Отже, органи місцевого самоврядування, будуючи свою діяльність щодо забезпечення соціально-економічних прав, повинні, по-перше, зосередити увагу на

формуванні основних економічних ознак ринкового господарювання: економічному плюралізмі, вільному підприємництві, конкуренції. По-друге, природа соціально-економічних прав обумовлює також необхідність їх відповідності правовим ознакам ринку: формальна-юридична рівність учасників ринкових відносин, рівний правовий захист всіх форм власності, майнова самостійність. Саме ці ознаки повинні скорегувати діяльність органів місцевого самоврядування. За ці рамки не повинні виходити органи місцевого самоврядування, тому основним напрямком їх цілеспрямованого втручання мають виступати малозахищені верстви населення, які не спроможні з різних причин вільно конкурувати в запропонованих часом ринкових умовах.

Разом з тим, законодавче закріплення соціально-економічних прав в ринковому їх варіанті повинно враховувати ще один принципово важливий момент: соціально-економічні права і свободи виступають важливим інструментом реалізації економічної самоорганізації населення, самостійного вирішення територіальною громадою господарсько-економічних, соціально-культурних питань місцевого життя. Ця обставина визначається тим, що тільки ця група прав і свобод самим безпосереднім чином пов'язана з відносинами власності, економічними і соціальними компонентами громадянського суспільства. А їх належне забезпечення означає участь громадян в реалізації економічної влади, в тому числі на місцевому рівні її прояву, у використанні досягнень культури, соціальних благ самоврядних утворень суспільства в цілому.

Безперечно, послідовна реалізація відповідних прав - важлива умова, гарантія формування вільних і соціально активних індивідуальних і колективних суб'єктів місцевого самоврядування в особі як окремої людини, так і територіальної громади в цілому.

Підрозділ 2.2. Реалізація політичних прав та свобод людини і громадянина в системі органів місцевого самоврядування

Найбільш тісні взаємозв'язки між правами людини і місцевим самоврядуванням спостерігаються в процесі реалізації політичних прав та свобод людини і громадянина. За великим рахунком органи місцевого самоврядування є прямим наслідком реалізації політичних прав громадян, так як використання громадянами свого права обирати чи бути обраним в представницькі органи місцевого самоврядування, будь-яким іншим чином брати участь в управлінні місцевими справами, є безпосереднім засобом формування та функціонування всіх ланок місцевого самоврядування. Основна особливість цієї групи прав полягає в тому, що вони безпосереднім чином пов'язані з організацією і здійсненням народовладдя. Це, в свою чергу, напряду виводить їх на рівень місцевого самоврядування, як одну з форм здійснення влади народом (ст.5 Конституції України). Політичні права і свободи стосуються всіх сторін функціонування політичної влади населення на всіх рівнях її організації як у вертикальному стані (в тому числі місцевому, низовому), так і в горизонтальному (що включає функціонування форм безпосередньо і представницької демократії).

В процесі реалізації політичних прав і свобод знаходить своє виявлення досягнутий рівень реального демократизму як в суспільстві в цілому, так і на конкретному місцевому рівні. Саме інститут місцевого самоврядування є втіленням того, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст.5 Конституції України). В цьому виявляється глобальне значення реалізації політичних прав та свобод людини і громадянина з точки зору організації і функціонування елементів структури місцевого самоврядування.

Політичні права і свободи є найбільш дієвими інструментами подолання численних протиріч в суспільстві і, в першу чергу, політичного відчуження особистості від влади.

На першому місці в цьому плані стоїть, безперечно, право громадян на здійснення місцевого самоврядування (ст.7, 38, 140 Конституції України). Складний, комплексний характер цього права, наявність нормативно визначених форм його реалізації, вимагає його окремого, детального аналізу.

Право громадян на здійснення місцевого самоврядування включає в себе як права окремої особистості, так і права територіальної громади як колективного утворення, тобто колективні права на вирішення всіх питань місцевого значення, суб'єктом реалізації яких є територіальна громада в цілому, а їх користувачі - кожний член цієї громади.

Тому при дослідженні проблеми реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні доцільно вести мову про наявність двох груп прав: 1) індивідуальних, які належать кожному громадянину окремо і можуть бути ним реалізовані незалежно від інших членів територіальної громади та 2) колективних прав, реалізація яких можлива лише шляхом колективних дій всіх або більшості членів територіальної громади. За допомогою такої єдності забезпечується особистісна орієнтація всієї системи місцевого самоврядування, та, поєднуються індивідуальні начала з принципами колективізму на місцевому рівні організації політичного і економічного життя.

Оскільки система первинних суб'єктів місцевого самоврядування є дворівневою: з одного боку - територіальна громада, з іншого - фізичні особи - громадяни, що мають спеціальну правосуб'єктність і з яких складається територіальна громада, то і обсяг прав на участь цих суб'єктів у місцевому самоврядуванні різний, але не тільки різний, він ще є юридично нерівний. Якщо територіальна громада безпосередньо здійснює місцеве самоврядування, то окремий громадянин або певна сукупність громадян не можуть репрезентувати місцевий інтерес, а мають право лише опосередковано впливати на рішення місцевого самоврядування за допомогою наданих їм законом засобів.

Саме тому науковий підхід вимагає відокремленого розгляду форм здійснення права на участь у місцевому самоврядуванні з боку окремих громадян та їх колективів.

Отже, згідно з Конституцією України можна назвати такі основні форми здійснення окремими громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні (індивідуальні форми):

- участь у місцевих референдумах;
- право обирати і бути обраним в органи місцевого самоврядування;
- служба в органах місцевого самоврядування;
- оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, посадових осіб;
- відшкодування за рахунок місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Особливе місце серед форм реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні посідає закріплене в ст.40 Конституції України право направляти індивідуальні і колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Цю форму можна віднести як до індивідуальних, так і колективних прав на участь у місцевому самоврядуванні.

Слід відмітити, що органи і посадові особи місцевого самоврядування не тільки повинні забезпечувати належну роботу зі зверненнями громадян у своїх структурах, а й згідно п.1 ч.2 ст.38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”[39] на них покладається обов'язок здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності.

Вимоги законодавства щодо розгляду звернень громадян та здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності містяться у статтях 19 та 28 Закону України “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996р. [248]. У ст.19 передбачається, що 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, що оскаржуються у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, та виконувати інші повноваження.

Розгляд звернень громадян покладається на посадову особу чи підрозділ службового апарату, які спеціально уповноважені здійснювати цю роботу в межах бюджетних асигнувань.

Контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснюють сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад згідно зі ст. 28 Закону України “Про звернення громадян”[248].

Якщо докладніше вести мову про індивідуальні форми участі громадян у місцевому самоврядуванні, то необхідно визнати, що провідною формою є право вільно обирати і бути обраним до органів місцевого самоврядування (ч.1 ст.38 Конституції України). Статті 71, 141 Конституції України зазначають, що вибори до місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Місцеві вибори є засобом формування сільських, селищних і міських рад, обрання на посаду сільського, селищного і міського голови. Згадані конституційні норми конкретизуються в Законі України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 14 січня 1998р. [249], який визначає засади, особливості і порядок підготовки і проведення місцевих виборів. Завдяки прямому безпосередньому волевиявленню кожного громадянина формуються представницькі органи місцевого самоврядування, на які, безперечно, покладається основний тягар щодо здійснення самоврядних повноважень і вирішення питань місцевого значення.

Окремою важливою формою реалізації громадянами права на місцеве самоврядування є їх участь у місцевому референдумі, який визначається законом як засіб прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування шляхом прямого волевиявлення. Значення референдуму полягає в тому, що його рішення є обов'язковими для виконання на відповідній території. Коло питань, які можуть бути предметом вирішення місцевого референдуму, порядок його призначення і проведення визначаються Конституцією

України, Законом України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” від 3 липня 1991р. [250].

Місцевий референдум є реальним механізмом протизаги органам місцевого самоврядування у випадку, коли ті ігнорують інтереси територіальної громади, адже на вирішення референдуму може бути винесено будь-яке питання, що належить до компетенції місцевого самоврядування. Зокрема, може бути порушено питання про дострокове припинення повноважень місцевої ради або голови, отже існує реальний механізм впливу на виборні органи місцевого самоврядування в разі неналежного виконання ними своїх повноважень.

Практика свідчить, що найчастіше місцеві референдуми проводяться з питань об'єднання територіальних громад декількох сіл, селищ, або з питань утворення районних в місті рад. Але проведення місцевих референдумів в цілому не досить розповсюджене явище, що пов'язано, по-перше, з складною процедурою ініціювання проведення референдуму за пропозицією територіальної громади, а по-друге, з певними фінансовими витратами, які часто є не під силу територіальній громаді. Це, звичайно, дуже прикро, адже саме місцевий референдум зміг би стати останньою інстанцією при розв'язанні будь-якого спірного, складного питання місцевого значення.

Особливе місце в переліку індивідуальних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні займають судові форми, а саме: право на судовий захист, гарантоване ст.55 Конституції України, що передбачає право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб і детерміноване ним право на відшкодування за рахунок органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю цих органів, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56 Конституції України). Доречність виділення окремо судової форми реалізації конституційного права громадян на участь у місцевому самоврядуванні підкреслюється рядом авторів [251].

Процесуальний порядок реалізації громадянами такого права встановлюється Цивільно-процесуальним кодексом України (глава 31-а) [252]. Право на судові оскарження дає можливість громадянам реально впливати на законність рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування, поновлювати свої порушені права.

Важливою формою здійснення громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні є служба в органах місцевого самоврядування (ч.2 ст.38 Конституції України). Питання проходження громадянами служби в муніципальних органах регулюються законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7.06.2001р.[253], який окреслює правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, порядок проходження служби, її оплати, відповідальність службовців та інші питання, базуючись на засадах рівних можливостей усіх громадян бути залученими до муніципальної служби без будь-яких обмежень залежно від походження, майнового стану, расової чи національної належності, освіти, мови, ставлення до релігії, політичних переконань тощо, за наявності необхідного рівня знань, компетенції у відповідних галузях чи сферах управління.

Серед індивідуальних прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні правомірно буде назвати такі, як:

-право на отримання вичерпної і правдивої інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, що випливає зі змісту ряду статей Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, зокрема ст. 4, 75 [39].

-право на ознайомлення з документами і матеріалами органів місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб, які безпосередньо зачіпають права і свободи громадян (п.11 ст.59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні) [39].

-право на об'єднання за місцем проживання в органи самоорганізації населення, особисту участь у громадських слуханнях, зборах громадян, місцевих ініціативах, які вже можна розглядати як колективні форми реалізації права на місцеве самоврядування.

Взагалі слід зазначити, що і колективні, і індивідуальні форми тісно пов'язані, їх не можливо розглядати ізольовано одні від інших, адже кожний окремий громадянин є в той же час членом територіальної громади, але колектив громадян це вже якісно нове утворення, яке має свої власні важелі впливу в процесі реалізації права на місцеве самоврядування. Тому, зокрема, органи самоорганізації населення виступають як самостійний елемент системи місцевого самоврядування і як особлива колективна форма реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні, яка значно розширює соціальну основу місцевого самоврядування, забезпечує необхідні умови для реалізації громадянами їх конституційних прав на участь в управлінні державними і громадськими справами.

Законодавець характеризує органи самоорганізації населення як представницькі органи, що створюються частиною мешканців, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Ініціатива у створенні органів самоорганізації населення належить жителям мікротериторіальних одиниць громади. За наявності такої ініціативи сільські, селищні, міські, районні в місті ради можуть дозволити створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення.

Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Законом України “Про органи самоорганізації населення” від 11.07.2001 [256], а також статутами відповідних територіальних громад. Наприклад, Статут територіальної громади міста Хмельницького визначає органи самоорганізації населення як такі, що створюються за ініціативою жителів міста з дозволу міської ради у вигляді будинкових, вуличних, квартальних комітетів, рад самоврядування у мікрорайонах міста, житлових комплексах тощо (ст.ст. 81, 82 Статуту) [254]. Міська рада, надаючи дозвіл на створення відповідного органу, наділяє його власною компетенцією, фінансами, майном (ст.66 Статуту). Вибори органів самоорганізації населення відбуваються на загальних зборах громадян за місцем проживання або конференціях представників

після одержання ініціативною групою копії рішення міської ради про дозвіл на створення відповідного органу (ст.67 Статуту) [254].

Слід зазначити, що практичний досвід створення таких органів вкрай обмежений. Це, в першу чергу, пов'язано з відсутністю належного фінансового забезпечення місцевих рад, на які покладений обов'язок передачі частини фінансів органам самоорганізації. По-перше, не можливо передати те, що сам маєш в недостатній кількості. По-друге, відсутня практика розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування, зокрема, радами і органами самоорганізації, що породжує питання: коло яких повноважень може бути передано.

З іншого боку, існує реальна протидія з боку самих рад, які протягом тривалого часу здійснювали владні повноваження на певній території виключно одноосібно, і яким важко пристосуватися до нових історичних реалій, за яких влада на місцях, в першу чергу, належить територіальній громаді, тобто всім мешканцям відповідної місцевості, яка пропорційно розподіляється між різними ланками системи органів місцевого самоврядування. Дається взнаки і низька політична активність самих громадян, які не виявляють ініціативи до створення відповідних органів самоорганізації. Хоча незаперечним є той факт, що саме на цьому рівні є можливість забезпечити значну кількість потреб громадян, безперечно, при наявності належної матеріальної і фінансової бази.

Серед інших колективних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні можна назвати:

- право збиратися і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування;
- право направляти колективні звернення до органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб;
- право проводити загальні збори громадян;
- право територіальної громади ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (право на місцеву ініціативу);
- право проводити громадські слухання.

Масові збори, демонстрації, пікетування та інші подібні акції мають особливе значення з метою привернення уваги органів місцевого самоврядування до найактуальніших проблем політичного, соціально-економічного розвитку, економічних проблем, які вимагають негайного розгляду та вирішення. Такі заходи надають представницьким та виконавчим органам місцевого самоврядування можливість з надзвичайною точністю визначити, в якій сфері самоврядування є малоефективним і які саме інтереси населення задовольняються слабо.

Органи місцевого самоврядування зобов'язані вирішити питання про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій та інших масових заходів, а також забезпечити порядок при їх проведенні громадський порядок.

Процедуру організації і проведення в Україні зборів, мітингів, походів і демонстрацій має бути встановлено окремим законом, який би чітко визначив терміни сповіщального повідомлення про проведення цих заходів, а також підстави і порядок встановлення судом обмежень у реалізації громадянами цього права.

Звернення громадян, як інститут прямої демократії і самостійна форма здійснення громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні мають універсальний характер. Вони дозволяють громадянам опосередковано брати участь у визначенні пріоритетних напрямків роботи органів місцевого самоврядування, в розробці проектів рішень. Звернення громадян є не тільки джерелом інформації щодо інтересів населення, а й засобом захисту громадянами своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушень з боку органів місцевого самоврядування.

Важливою колективною формою реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні є загальні збори громадян за місцем проживання, які забезпечують безпосередню участь населення у вирішенні питань місцевого значення. Прийняті в межах чинного законодавства рішення зборів є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення, усіма громадянами, що проживають на відповідній території. Порядок скликання загальних зборів та їх проведення врегульовується Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні [255] та Статутом відповідної територіальної громади.

До колективних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні належить право на місцеві ініціативи та громадські слухання. Членам територіальної громади надається право впливати на роботу місцевих рад шляхом ініціювання розгляду будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні за участю ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. (ст. 9 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [39]. Детальна регламентація порядку здійснення місцевої ініціативи проводиться у Статуті територіальної громади. Зокрема, відповідно до Статуту територіальної громади міста Хмельницького ініціативна група має включати не менш, ніж 5 жителів міста, які досягли 16 років, про що складається відповідна заява, яка реєструється в міській раді (ст.43 Статуту) [254].

Ініціативна група проводить збори громадян за місцем проживання, на яких визначаються конкретні питання, які виносяться на розгляд ради. Міська рада на відкритому сесійному засіданні розглядає місцеву ініціативу та приймає рішення, які є обов'язковими до виконання. Як бачимо, процедура подання місцевих ініціатив досить проста, дозволяє ефективно вирішувати будь-які питання, що виникають в процесі життєдіяльності мікротериторіальної спільноти, реально розв'язувати проблеми, які турбують громадян. Проте, на жаль, майже не існує практики втілення громадянами права на місцеву ініціативу. Це спричинено, як соціальною апатією населення, так і юридичною необізнаністю громадян зі своїми правами. Тому, першочергового значення набуває пропаганда правових знань серед населення. Представницькі органи (ради, її виконавчих структур), як більш професійно підготовлені ланки, повинні роз'яснювати громадянам їх права, можливості на участь у місцевому самоврядуванні.

Ще однією формою реалізації права на місцеве самоврядування є громадські слухання, під час яких члени територіальних громад можуть порушувати перед депутатами, посадовими особами місцевого самоврядування будь-які питання місцевого значення, формулювати щодо них свої пропозиції, які підлягають обов'язковому розгляду самоврядними органами. Під час громадських слухань

члени територіальної громади мають можливість заслухати депутатів, сільського, селищного, міського голову з приводу виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, інших питань. Це своєрідний звіт перед територіальною громадою про їх діяльність, адже органи і посадові особи місцевого самоврядування підзвітні та підконтрольні громаді.

Правове закріплення права на громадські слухання проводиться у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст.13) [39] та статутах територіальних громад. Підготовка і проведення громадських слухань покладається на виконавчий комітет (апарат) ради з встановленням графіку проведення таких зустрічей. Наприклад, громадські слухання у місті Хмельницькому проводяться по кожному з виборчих округів по виборах депутатів міської ради не рідше одного разу на рік (ст.59 Статуту) [254].

Всі наведені форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за умови зростання культурно-правового рівня населення дозволяють спрямовувати активність членів територіальної громади через демократично визначені правові канали на розв’язання важливих суспільно-політичних та економічних проблем. Звичайно, наведена система індивідуальних та колективних форм не є вичерпною. Цей перелік може доповнюватись як у законодавчому порядку, так і шляхом їх конкретизації у статутах територіальних громад на основі надання додаткових можливостей громадянам приймати участь у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема, права брати участь у роботі виборчих органів, права бути присутнім на засіданнях ради чи її постійних комісій у певному порядку, закріпленому цією радою, шляхом залучення громадян до обговорення певних питань з використанням місцевих засобів масової інформації тощо. Зокрема, ст.70 Статуту територіальної громади міста Хмельницького вказує: “Жителі міста мають право бути присутніми на відкритих засіданнях міської ради та на засіданнях виконавчого комітету при розгляді питань, пов’язаних з їх конституційними правами [254].

Разом з тим, визнання особливої ролі конституційного права на здійснення місцевого самоврядування не повинно привести до недооцінки інших політичних

прав і свобод. Нормативний зміст кожного такого права безпосереднім чином пов'язаний з інститутами місцевого самоврядування.

Одним з найважливіших прав в цьому плані є право на об'єднання. Конституція України (ст.36) чітко вказує на те, що усі об'єднання громадян рівні перед законом. Це стосується і місцевих громадських об'єднань. Деталізація названої статті Конституції, а також закону України “Про об'єднання громадян” від 16 червня 1992р. та Закону України “Про політичні партії” від 5 квітня 2001р.[226] відбувається на місцевому рівні. Зокрема, Статут територіальної громади міста Хмельницького містить Главу 2.9 “взаємодія органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян” [254], яка регулює основні форми такої взаємодії: - отримання від органів місцевого самоврядування інформації, необхідної для реалізації мети та завдань об'єднань громадян; - внесення об'єднаннями громадян пропозицій до органів місцевого самоврядування; - проведення масових заходів (зборів, мітингів, демонстрацій).

В цілому органи місцевого самоврядування повинні всіляко сприяти діяльності відповідних об'єднань (чи то політичних партій, чи громадських організацій) на конкретній території, адже вони створюються на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод та виконання обов'язків. Що стосується конкретних організаційно-правових форм таких об'єднань, то кожна з них важлива для розвитку місцевого самоврядування, що впливає з природи об'єднань як самоврядних формувань. Зокрема, політичні партії головною метою мають участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого самоврядування. Згідно з законом України “Про об'єднання громадян” громадська організація - це об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Отже багато в чому мета їх діяльності співпадає з метою діяльності органів місцевого самоврядування щодо задоволення основних прав і свобод громадян, саме тому необхідною є тісна співпраця і взаємодія названих об'єднань з органами місцевого самоврядування з метою узгодження своєї діяльності. В рамках

взаємозв'язків "громадська організація - органи місцевого самоврядування" доречним буде виділення таких форм здійснення співпраці, на чому наголошує, зокрема, Бочарова С.Н. [257]:

- участь в розробці і прийнятті конкретних нормативних актів;
- участь у формуванні представницьких органів;
- проведення незалежних громадських експертиз і досліджень;
- правова допомога при складанні скарг, заяв, пропозицій громадянам при зверненні в органи місцевого самоврядування;

Наприклад, Регламентом Малинецької сільської ради визначається: "Планування роботи сільської ради відбувається з врахуванням пропозицій...політичних партій, громадських об'єднань..." (Розділ II). "На сесійне засідання сільської ради можуть запрошуватись представники політичних партій, громадських організацій" (Розділ III) [258].

Як вже відзначалось, важливою формою реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні є право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст.39 Конституції України). Це право є важливим демократичним надбанням і дійовим заходом, завдяки якому громадяни можуть вільно обговорювати актуальні питання державного і суспільного розвитку, протестувати проти будь-яких обмежень своїх прав тощо.

Головною особливістю реалізації цього права є встановлення порядку, за яким збори і маніфестації повинні бути мирними, їх учасники не повинні мати зброї. Не остання роль при реалізації права на мирні маніфестації відводиться органам місцевого самоврядування, які повинні завчасно сповіщатися про проведення подібних заходів і які вирішують питання про проведення цих зборів, мітингів тощо, а також здійснюють контроль за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку (ст.38 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") [39]. Але вони не мають права встановлювати будь-які обмеження щодо реалізації цього права. Такі обмеження у виключних випадках встановлюються судом (4.2 ст.39 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні") [39].

Процедура проведення таких заходів регламентується як правило статутом територіальної громади, зокрема Ст.75 Статуту територіальної громади міста Хмельницького вказує на необхідність наявності письмового повідомлення, яке надсилається до виконавчого комітету міської ради, в якому вказується мета, місце та час проведення заходу, кількість громадян, які приймуть участь у заході [254].

Відмічаючи важливу роль органів місцевого самоврядування в механізмі реалізації відповідного конституційного права громадян, слід звернути увагу і на іншу проблему, на якій вже наголошувалось: самі мітинги, збори і демонстрації можуть розглядатися як важлива форма безпосередньої реалізації права на здійснення місцевого самоврядування.

Практично ні одне з вище перерахованих політичних прав і свобод не може бути здійснено без гарантування кожній людині свободи думки і слова, вільного вираження своїх поглядів і переконань (ст.34 Конституції України). Про свободу слова і думки можна вести мову у зв'язку з характеристикою особистих (громадянських) прав. Але свобода думки завжди розглядалась як важливий засіб вираження політичної свободи в суспільстві. Свобода думки - це природній стан людини, пов'язаний з визначенням ним свого відношення до явищ і обставин навколишнього світу, з вільним формуванням власних переконань відносно всього, що відбувається.

З цього органічно випливає доволі широке за своїм нормативним змістом право громадянина на інформацію (не слід плутати політичне право на інформацію і особисте право людини на інформаційну недоторканість). Тільки вільне обертання інформації в соціальних зв'язках дозволить громадянину уникнути залежності від владних структур і створить більш повні гарантії задоволення його інтересів. Це в повній мірі стосується і місцевого, муніципального рівня, що визначає необхідність з'ясування і застосування в практичній діяльності організаційно-правових особливостей в сфері обміну інформацією на місцевому рівні.

Безперечно, необхідним чинником та умовою ефективного самоврядного управління у сфері забезпечення основних прав та свобод людини і громадянина є наявність повної і достовірної інформації про практику їх реалізації.

Специфіка діяльності засобів масової інформації на місцевому рівні зводиться до того, щоб кожний громадянин бачив в засобах масової інформації дієвий механізм, який сприяє самоорганізації населення і участі кожного громадянина у вирішенні питань місцевого значення, надає можливість здійснювати контрольну і консультативну функції громадської думки на основі реалізації принципу гласності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Конкретні форми взаємодії самоврядних органів і засобів масової інформації трансформуються в конкретні предмети відання і повноважень місцевого самоврядування у цій сфері. А саме: - заснування засобів масової інформації відповідної ради (п.8 ст.26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [39].

Безпосередньо із свободою слова і свободою інформації пов'язано право на звернення, тобто право людини направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування, та посадових осіб цих органів (ст.40 Конституції України). Цьому праву кореспондує обов'язок відповідних осіб розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст.38 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") [39].

Під зверненнями слід розуміти пропозиції про поліпшення діяльності відповідних органів або критику недоліків у їх роботі, що є важливим засобом виявлення і виправлення порушень закону, також скарги про порушення прав та інтересів громадян та інші заяви. Розгляд звернень громадян - одне із найбільш цінних джерел інформації про запити і сподівання населення, про стан справ у різних сферах соціально-економічного, політичного і духовного життя громадян, один з засобів реалізації конституційних прав громадян, надзвичайно важливий канал живого зв'язку влади з народом, який допомагає краще орієнтуватись в конкретних обставинах, точніше бачити недоліки в роботі і шляхи їх усунення, виробляти правильні рішення.

Про важливість подальшого вдосконалення роботи із зверненнями громадян свідчать такі цифри: всього у 1999р. в приймальню громадян Хмельницького

міськвиконкому звернулось понад 7 тис. громадян, з них 4200 усних і 2800 письмових звернень, це на 120 заяв більше, ніж у попередньому році. А якщо врахувати підписи під колективними зверненнями, то з різних питань звернулось понад 10 тис. громадян, в тому числі 2062 громадян побували на особистому прийомі у міського голови та його заступників. Найчастіше порушуються питання: житлово-комунального обслуговування - 557 звернень, соціального захисту населення - 235, земельні - 280, виховання і навчання дітей - 197 та багато інших [259].

Тобто, як бачимо, кількість звернень досить велика і проглядаються тенденції їх збільшення, а це сигналізує про неналежну роботу в сфері забезпечення прав громадян.

Такі самі справи і у сільських та селищних радах. Наприклад, кількісний аналіз звернень громадян по Малиницькій сільській раді, свідчить про їх невинне зростання, про що свідчить табл.2.4. [260].

Таблиця 2.4

Аналіз звернень громадян

<i>Малиницька територіальна громада</i>	<i>Скарги 1998 1999</i>		<i>Звернення 1998 1999</i>		<i>Пропозиції 1998 1999</i>	
<i>Малиничі</i>	97	98	151	179	53	67
<i>Кудринці</i>	39	41	87	90	70	43
<i>Рижулинці</i>	41	52	68	82	17	19

Для усунення недоліків в роботі Хмельницької міської ради та сільських, селищних радах існує практика безпосереднього виїзду відповідальних керівників на місця, де вони віч-на-віч зустрічаються з людьми, в мікрорайонах, в колективах, з мешканцями міста через прямий ефір по радіо та телебаченню. Також застосовується систематичне обговорення питань по розгляду звернень на оперативних нарадах з усіма керівниками управлінь та відділів, на засіданнях виконкому заслуховуються звіти керівників, приймаються рішення щодо випадків неуважного ставлення до людей, порушення їх законних прав і вимог. Все це

дозволяє різко зменшити кількість скарг, швидко і якісно реагувати на запити населення.

Висновки до розділу 2

Проведене дослідження особливостей діяльності органів місцевого самоврядування в залежності від забезпечення окремих видів конституційних прав і свобод людини і громадянина дозволяє стверджувати, що першочергового значення набуває їх діяльність у сфері забезпечення громадянських прав і свобод людини. Саме подолання відношення до цієї групи прав і свобод як до “другорядних” вимагає посилення ролі органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення цієї категорії прав. Аналіз нормативного змісту і механізмів реалізації більшої частини громадянських прав доводить, що органи місцевого самоврядування володіють реальними можливостями по їх забезпеченню, які вимагають свого практичного втілення.

Розуміння механізму впливу місцевого самоврядування на забезпечення соціальних, економічних прав повинно в однаковій мірі включати як "розподільчо-соціалістичний" підхід до них (визначення ролі органів місцевого самоврядування як розподільника матеріальних і духовних благ, регулятора правового становища громадянина-споживача "безкоштовних послуг"), так і сучасний підхід до соціальних та економічних прав з точки зору їх виключно ринкового спрямування, коли вони розглядаються в якості сукупності правових можливостей безперешкодно розпоряджатись капіталом, іншими ресурсами і прибутками для досягнення власної мети, за такої умови органам місцевого самоврядування відводиться роль спостерігача з найширшим обмеженням сфери втручання.

Найбільш доцільним вбачається опосередкований варіант, за яким органам місцевого самоврядування відводиться роль регулятора економічних відносин місцевого рівня з чітко визначеною загально-соціальною спрямованістю, що повинно сприяти виявленню природних, невід’ємних прав людини, виступати інструментом утвердження принципів соціальної справедливості, формуванню

громадянського суспільства і як це не парадоксально, дієвої системи місцевого самоврядування.

Що стосується забезпечення політичних прав і свобод, то необхідно зазначити, що політичні права і свободи мають чітко визначене особистісне значення в системі інститутів місцевої демократії. Політичні права забезпечують пристосування, трансформування загального змісту інститутів місцевого самоврядування на рівень кожної конкретної особистості як учасника (суб'єкта) самоврядних відносин політичного характеру. оскільки виступають засобом залучення кожного громадянина до здійснення політичного народовладдя (на рівні участі в реалізації як державної влади, так і місцевого самоврядування). Самі громадяни як носії відповідних прав і свобод виступають в цьому випадку в якості активних учасників соціально-політичного життя свого міста, села чи країни в цілому.

Таким чином, політичні права разом з особистими (громадянськими) і соціально-економічними правами та свободами людини і громадянина є важливим засобом розвитку місцевого самоврядування в Україні. Відповідно, конституційні права і свободи визначають зміст і спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування. З іншого боку, і це найголовніше, конституційні права та свободи людини і громадянина отримують свою конкретизацію, розвиток саме завдяки наявності дієвої системи місцевого самоврядування, що відображає складний процес їх реалізації на місцевому рівні життєдіяльності людини.

Розмежування діяльності органів місцевого самоврядування в залежності від особливостей забезпечення окремих видів прав і свобод дозволяє у практичній діяльності цих органів диференційно підходити до процесу реалізації їх повноважень, що має суттєве значення для більш ефективної роботи.

Більш повне і детальне дослідження процесу забезпечення конституційних прав і свобод громадян органами місцевого самоврядування необхідно проводити з врахуванням аналізу організаційно-правових форм і методів роботи, для того, щоб виявити найбільш ефективні їх види, з'ясувати реальні можливості і перспективи вдосконалення цієї діяльності.

Проблеми, розглянуті в розділі, досліджуються автором в наступних статтях
Деякі аспекти забезпечення органами місцевого самоврядування конституційних прав і свобод громадян//Держава і права: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 7.-К.:Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України;Спілка юристів України,2000.-С.191-198.(0,5 д.а.), Забезпечення органами місцевого самоврядування прав людини. Глава 14. В кн. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія/ Кол.авт.; За заг. ред.-проф.О.Ю.Оболенського.-Хмельницький:"Поділля",1999.-С.369-394.(1д.а.).

РОЗДІЛ 3.

Організаційно-правові форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина

Підрозділ 3.1. Забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина у сесійній діяльності представницьких органів місцевого самоврядування

Конкретна практична діяльність органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав громадян проходить у рамках традиційних організаційно-правових форм і методів повсякденної роботи, які конкретизуються залежно від видів структурних підрозділів місцевого самоврядування (постійні комісії, пленарні засідання, відділи і управління виконавчих органів, загальні збори громадян тощо).

Поняття організаційно-правових форм і методів в державно-правовій науці використовують, як правило, при характеристиці управлінських аспектів діяльності. Отже, в теорії і практиці застосовують найчастіше термін “форми і методи державного управління”[261]. Проте, не викликає заперечення той факт, що діяльність органів місцевого самоврядування є одним із різновидів управлінської діяльності, яка спрямована на розв’язання питань місцевого значення з метою підвищення рівня життєзабезпечення територіальної громади. Не випадково в науці піднімається питання про використання терміну “муніципальне управління”, або “муніципальний менеджмент”, коли мова йде про сферу управління економічними, соціальними процесами на конкретній території [262].

Звичайно, недостатньо лише визначити функції і компетенцію органів місцевого самоврядування, необхідно також забезпечити їх відпрацьованим механізмом, який повинен реалізовувати ці функції і компетенцію у конкретній практичній діяльності. Тобто право на місцеве самоврядування не може реалізовуватись само по собі, воно має бути представлене в певних діях, які, по-перше, мають носити вольовий характер, по-друге, походити від конкретних

суб'єктів місцевого самоврядування, і, по-третє, спрямовуватись на розв'язання питань місцевого значення, тобто здійснювати реальний вплив на підприємства, установи, організації, посадових і фізичних осіб відповідної території.

Виходячи із загальнонаукового трактування, філософська категорія “форма” завжди пов'язується з категорією “зміст”, під формою розуміємо той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту [263-264], тобто, в даному випадку, право на реальну здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання своєї компетенції повинно виражатися в конкретних реальних, відчутних діях органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, в найзагальнішому вигляді під формою діяльності органів місцевого самоврядування слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності, волевиявлення територіальної громади, органу чи посадової особи місцевого самоврядування, який проявляється у конкретних практичних діях по забезпеченню прав та свобод людини і громадянина, який здійснюється в рамках законності та в межах його компетенції.

Організаційно-правові форми надзвичайно різноманітні, різняться за юридичною силою та роллю, тому постає проблема їх класифікації. В загальнонауковому трактуванні форм управління найбільш поширеною є класифікація за значенням наслідків, які виникають у результаті використання тієї чи іншої форми (наявності правового ефекту) [265]. Відповідно, розрізняють правові і не правові форми діяльності органів місцевого самоврядування.

Правові форми пов'язані з виданням таких правових актів, які тягнуть виникнення, зміну або припинення правовідносин [266]. Безперечно, органи місцевого самоврядування наділені нормотворчими повноваженнями (затвердження місцевого бюджету, програми розвитку територій, статуту, встановлення місцевих податків і зборів, встановлення місцевої символіки тощо). У процесі нормотворення муніципальних установ, по-перше, шляхом деталізації законів забезпечується повнота і конкретність прав і обов'язків громадян та їх гарантій, по-друге, усуваються недоліки правового регулювання суспільних відносин у сфері реалізації прав і обов'язків громадян за відсутності відповідних законів, по-третє, реалізується

специфіка забезпечення прав і свобод громадян у окремих галузях і сферах їх життєдіяльності. Серед інших правових форм діяльності органів місцевого самоврядування можна виділити такі види, як представлення обов'язкових звітів (виконкому перед радою тощо), обов'язкова реєстрація, надання документів, які підтверджують наявність якого-небудь спеціального права, пільги тощо.

До не правових форм належать ті, які безпосередньо юридичного значення не мають, так як не спричиняють виникнення правовідносин. Такі форми або передують правовим (проведення слухань, за результатами яких приймається юридичний акт), або настають за ними (засідання виконкому з приводу виконання певного рішення ради). До не правових відноситься здійснення організаційних дій (роз'яснення, вивчення і узагальнення досвіду, аналіз даних тощо). Інша не правова форма – виконання матеріально-технічних дій, яка носить допоміжний характер: робота з інформацією, ведення діловодства тощо.

Наукове тлумачення терміну “метод”, означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, заходи, які застосовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [267]. Використовуючи дану теоретичну конструкцію доцільно сформулювати визначення методів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина – це різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб на процес забезпечення життєвих потреб і інтересів громадян. Тобто методи діяльності виражають змістовний бік впливу, на відміну від форм – зовнішнього вираження цієї діяльності. Вони і є волею територіальної громади, конкретизованою відповідним органом у рамках наданих йому повноважень. Безперечно, методи діяльності органів місцевого самоврядування за головними характеристиками є засобом цілеспрямованого впливу. Це зближує їх з методом правового регулювання суспільних відносин та методами державного управління. Хоча між ними існують і суттєві відмінності.

Проте специфіка суспільних відносин, що регулюються в межах місцевого самоврядування, дають підстави виділяти особливі методи діяльності у сфері муніципальних відносин. Головною рисою, що визначає різницю в способах впливу на ці відносини, є характер взаємного положення учасників правових відносин в межах однієї територіальної громади, відповідно до яких громадяни (населення) виступають і суб'єктом реалізації права на місцеве самоврядування (чи безпосередньо, чи за допомогою органів місцевого самоврядування), і, відповідно, "об'єктом" управлінського впливу цих органів, які правомочні в межах своєї компетенції видавати загальнообов'язкові правила поведінки. Тобто, як зазначає О.Батанов: "самоврядування здійснюється на принципах відносин громадян (місцевих жителів) даної території як суб'єкта і об'єкта управління" [268]. Не можна стверджувати, що в даних правовідносинах переважає якийсь один або група методів, але якщо мова йде про реалізацію повноважень в сфері забезпечення прав і свобод громадян, то, як правило, переважає застосування таких методів як дозволи, рекомендації, заохочення, переконання, уповноваження, економічне стимулювання, які крім того характеризуються особливостями в залежності від органу, який їх застосовує.

Для того, щоб детально охарактеризувати загальнотеоретичні положення щодо організаційно-правових форм і методів, їх визначення та особливостей застосування органами місцевого самоврядування, необхідно зупинитися на їх конкретному впровадженні в повсякденній діяльності цих органів в межах їх повноважень по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Особливе місце в системі органів місцевого самоврядування належить, безперечно, представницьким органам місцевого самоврядування. До цих органів, як це прийнято у багатьох демократичних державах світу, належать: сільські, селищні, міські ради, які складаються з депутатів, обраних на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування; районні і обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад, що і обумовлює їх особливу природу і роль. Сільські, селищні, міські ради уповноважені представляти

і захищати інтереси територіальних громад як в державних органах, так і у відносинах з інститутами громадянського суспільства. Як справедливо зазначається в літературі: “виборні органи місцевого самоврядування є головними носіями самоврядних повноважень, основною формою самоорганізації територіальних громад” [269].

Процедури демократичних виборів є тим інститутом, який дозволяє виявити найбільш активних людей, здатних “зарядити своєю енергією інших і стати “двигунами” позитивних змін, обравши їх у місцеві ради, і надавши їм певний обсяг повноважень по здійсненню цих змін” [270].

Наявність виборного органу місцевого самоврядування є обов’язковим. Це впливає з положень Конституції України, ст.140 якої вказує, на те, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Норми про обов’язковість формування виборних (представницьких) органів передбачені і законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” п.2 ст.2, ст.5, ст.10, Глави 1, 5 [39]. Наявність представницьких органів місцевого самоврядування передбачена і в Європейській Хартії про місцеве самоврядування. Визначаючи права місцевого самоврядування у вирішенні місцевих справ, Хартія встановлює, що ці права здійснюються радами або зборами, які складаються з членів, що обираються шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. (п.2. ст.3) [271]. Така увага до формування виборних органів місцевого самоврядування є цілком виправданою, оскільки “представницька демократія є більш професійною, раціональною, аніж безпосередня демократія” [272]. Чинна Конституція наділяє сільські, селищні і міські ради відповідними функціями і повноваженнями, які є основою їх практичної діяльності. Такі представницькі органи є провідною формою реалізації завдань територіальних громад і тому вони передусім наділені правом виступати від імені громади.

Як наголошується в літературі: “виборчі органи місцевого самоврядування ... є основними реалізаторами його функцій і повноважень, і відповідно, вирішують усі

питання, що стосуються місцевих інтересів, потреб жителів відповідних територій” [273].

Безперечно, таке положення представницьких органів обумовлює те, що вони відіграють першочергове значення в процесі забезпечення прав та свобод громадян. Реалізація цієї та інших функцій представницьких органів місцевого самоврядування здійснюється двома способами: правовим і організаційним. Правовий спосіб включає процес підготовки і прийняття рішень, організаційний передбачає використання організаційних можливостей для виконання прийнятих рішень і доведення їх результатів до громадян. Саме від рад вимагається прийняття основних рішень, які стають підставами для подальших дій виконкому. Прийняті рішення мають враховувати інтереси місцевої громади, будь-яке рішення повинно, в першу чергу, сповідувати принцип пріоритетності прав і свобод громадян.

Основна організаційно-правова діяльність рад відбувається на сесіях. Сесія є найважливішою формою колективного керівництва і прийняття рішень. Обговорення на сесіях питань, пов'язаних з охороною і забезпеченням прав громадян, прийняття по ним обґрунтованих рішень, підкріплення їх виконання повсякденною організаційною роботою – все це здійснює значний позитивний вплив на забезпечення прав громадян у конкретному місті, районі, селі, селищі.

Беззаперечною є необхідність посилення ролі сесій рад у вирішенні всіх питань місцевого значення, адже згідно закону саме на пленарних засіданнях ради мають розглядатися найважливіші питання соціально-культурного розвитку громади, а, отже, і забезпечення прав громадян. Аналіз практики розгляду питань на пленарних засіданнях місцевих рад свідчить, що найчастіше розглядаються такі проблеми, як надання пільг окремим категоріям громадян з сплати податків, інших обов'язкових платежів, поліпшення розгляду звернень громадян, задоволення житлових прав громадян, поліпшення роботи установ охорони здоров'я та освітніх установ, вирішення проблем зайнятості населення, дотримання законності і охорони громадського порядку тощо.

Активізація діяльності рад значною мірою залежить від вдосконалення їх сесійної діяльності. При цьому суттєве значення має визначення кола питань, які

повинні стати предметом розгляду чергової сесії, особливості їх підготовки, порядку обговорення, прийняття і виконання рішень. Досконало підготовка сесій переслідує головну мету – з'ясувати дійсне положення справ щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина, які будуть предметом обговорення ради, розкрити ті недоліки, які мають місце, встановити їх причини, намітити найбільш доцільні і ефективні засоби їх усунення, а в зв'язку з цим, визначити напрямки діяльності з розглянутих питань виконавчих органів ради та депутатів, підприємств, установ, організацій та громадян.

Тому, при підготовці сесій рад виконавчі органи повинні широко використовувати досвід і знання депутатів, побажання громадян, враховувати їх зауваження з питань, які виносяться на обговорення сесій. Це ще раз підкреслює необхідність активізації діяльності таких елементів системи місцевого самоврядування, як органи самоорганізації населення, використання таких форм участі громадян у місцевому самоврядуванні, як загальні збори громадян, громадські слухання з метою як найширшого з'ясування думки громадян з конкретних питань.

Так, на обговорення населення можуть виноситись щорічні програми основних заходів щодо зайнятості населення, покращення роботи медичних установ, розвитку культури, спорту, заходи молодіжної політики на конкретній території. Таке обговорення надасть змогу викреслити з цих програм заходи, які завідомо неможливо виконати, декларативні заяви, сформулювати лаконічні, дієві і практичні програми дій, які реально будуть спрямовані на задоволення прав і свобод людини. Всі пропозиції і зауваження громадян мають бути досконало вивчені і розглянуті виконавчим комітетом, профільними і постійними комісіями, і покладені в основу доповіді, співповіді та проекту рішення. Ґрунтовна підготовка питання буде сприяти високій активності депутатів при обговоренні питань, прийняттю більш дієвих рішень, спрямованих на розв'язання конкретних проблем. Таким чином, добре організована підготовча робота, широка гласність в діяльності ради, значна організаційна робота по виконанню прийнятого на сесії рішення є складовими

елементами належного забезпечення прав та свобод людини і громадянина в сесійній діяльності ради.

Важливою умовою ефективності роботи сесії є регулярність їх скликання. Суворе дотримання вимоги закону про те, що сесія ради скликається у міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, дозволяє місцевим радам більш повно використовувати свої можливості у сфері забезпечення прав громадян. Невиконання положення про регулярність скликання сесій є грубим порушенням законності, призводить до підміни рад їх виконавчими органами, принижує авторитет рад, негативно впливає на ініціативу і активність депутатів. Але зрозуміло сама по собі регулярність скликання сесій не може повністю забезпечити провідну роль рад у справі забезпечення прав і законних інтересів громадян.

Головним лишається зміст сесійної діяльності, питання, які виносяться на розгляд ради і їх позитивний розгляд. Але така відносно визначена вказівка закону про те, що сесії повинні скликатися не рідше одного разу на квартал (ст.46 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [39], передбачає, що подальше посилення ролі рад повинно проходити не обов’язково шляхом збільшення кількості і тривалості проведення сесій, а головним чином шляхом покращання їх якісного боку. Роль рад повинна зростати в результаті розгляду найбільш актуальних питань, активності при їх обговоренні, забезпечення реальності і результативності рішень, що приймаються, покращенню ділових якостей депутатів та їх ролі при вирішенні питань, що розглядаються. На наш погляд, применшує рівень сесійного розгляду та обставина, що часто питання планування, фінансування, будівництва і навіть організаційні виносяться на сесію не достатньо підготовленими, що ускладнює можливість їх оперативного обговорення і прийняття відповідних рішень.

Зростанню ролі рад сприяло б, на нашу думку, надання радам необхідних правових засобів для здійснення контрольних повноважень за діяльністю підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності щодо забезпечення ними прав і свобод громадян. На регіональному рівні контрольні повноваження по відношенню підприємств, установ, організацій інших форм власності цілком обґрунтовано можна покласти на обласні, районні ради, що

обумовлено, зокрема, конституційною вимогою про реформування повноважень органів прокуратури у сфері нагляду за дотриманням прав і свобод громадян.

Така контрольна діяльність полягає у систематичних заслуховуваннях на сесії звітів виконавчих органів про проведену роботу у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина, звітів керівників підприємств, установ, організацій про дотримання прав громадян, розгляд їх скарг і пропозицій. Особливого значення набуває прийняття за цими звітами конкретних рішень з пропозиціями, які підлягають обов'язковому виконання, притягнення винних до відповідальності. Здійснення радами повноважень у сфері охорони прав і інтересів громадян буде більш ефективним, якщо вони ще більш плідно будуть співпрацювати з тими органами, які спеціально покликані здійснювати охорону прав громадян, тобто з органами прокуратури, суду, міліції. Позитивне значення могло мати регулярне проведення спільних нарад робітників цих органів з керівними особами органів місцевого самоврядування з питань охорони і забезпечення прав громадян.

При цьому контрольні повноваження представницького органу місцевого самоврядування є одними з головних і чи не найбільш складними для реалізації. Як зазначає А.Ткачук: “Незважаючи на те, що місцеве самоврядування в Україні на новий правовій базі розвивається з 1990 року, саме контрольна функція місцевої ради і конкретного депутата є найменш розвинутою” [282]. З боку ради, депутатів та комісій ради можуть застосовуватись такі форми і методи контролю за діяльністю виконавчих органів ради, та сільського, селищного, міського голови, як - затвердження планів і заслуховування звітів про їх здійснення; - скасування актів виконавчих органів ради; - прийняття рішення про недовіру і додаткове припинення повноважень голови (п.п.10, 16 ст.26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [39]; - затвердження програм соціально-економічного розвитку, бюджету, розгляд і затвердження звітів про їх виконання.

Підвищенню ролі ради у забезпеченні прав громадян, на нашу думку, могла б сприяти така форма контролю, як заслуховування на першій сесії новообраної ради звіту виконавчого комітету попереднього скликання, функції якого продовжуються до обрання нового складу виконкому.

Позитивне значення може відіграти доповідь ради попереднього скликання новообраній раді про результати роботи у всіх сферах соціально-економічного і культурного розвитку території, забезпечення прав громадян. Це сприяло б, по-перше, передачі передових, випробуваних на практиці форм і методів роботи, по-друге, новообрані депутати швидше увійшли б в курс діяльності ради, його виконавчих органів, по-третє, депутатам легше було б критично оцінювати роботу членів виконкому попереднього скликання і з врахуванням цього визначити кандидатів при обранні нового складу виконавчого комітету, до того ж самим депутатам було б легше адаптуватися до нового для них виду роботи, особливо для тих, хто обирається вперше, і головне, це дозволило б поставити в повному обсязі завдання перед новообраним виконавчим комітетом з врахуванням виявлених недоліків. За таких обставин, під час чергового звіту виконавчого комітету рада більш предметно могла б здійснювати свої контрольні функції.

Покращенню роботи сесій рад могло б сприяти надання депутатам можливості оперативного вирішення на сесіях питань, які вимагають негайного розв'язання, окрім тих, які були попередньо включені в порядок денний. Практика стверджує, що оскільки перерва між сесіями все ж значна, у депутатів можуть виникати запити, пропозиції з питань, які не обговорювались на цій сесії і вирішення яких вимагає негайного реагування. Зокрема, до таких "різних питань" можуть відноситись запити депутатів, питання, які піднімались виборцями під час проведення звітів депутатів перед громадянами, громадських слухань тощо.

Рівень проведення сесій завжди відображає стан роботи ради в цілому, всіх її органів і депутатів. Активність депутатів, конкретність і обґрунтованість критики, актуальність питань, що порушуються – все це визначає обличчя сесії, забезпечує плідність діяльності ради, належну якість рішень, що приймаються, що в свою чергу надійно гарантує права громадян. З метою покращення активності депутатів, недопущення формального виконання ними своїх повноважень доцільно було б періодично заслуховувати інформацію про виконання ними своїх повноважень.

Значне місце при заслуховуванні такої інформації має займати обмін досвідом роботи депутатів в постійних комісіях, депутатських групах, виборчих

округах по забезпеченню прав громадян. Однією з форм контролю за діяльністю виконавчих органів, які згідно закону є підзвітним і підконтрольним раді, також може бути заслуховування їх звітів про проведену роботу у сфері забезпечення прав і свобод громадян. І особливу увагу слід приділяти не кількості проведення таких звітів, а їх якісному змісту. Аналіз звітних доповідей свідчить про те, що часто виконавчі комітети просто інформують ради про стан соціально-економічного і культурного розвитку, викладають обставини, які виправдовують неналежне виконання покладених обов'язків (наприклад, неналежне фінансування, кадрове забезпечення, недосконалість законодавства), але мало уваги приділяють заходам, які виконавчий комітет приймає, щоб виправити становище, що склалось, не називають конкретні шляхи покращення стилів, методів роботи.

Розв'язання основних проблем забезпечення прав і свобод громадян здійснюється шляхом їх упорядкування за допомогою прийняття необхідних для цього правових актів. Нормотворча функція органів місцевого самоврядування закріплена ст.59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [39], згідно якої “рада в межах своїх повноважень приймає нормотворчі та інші акти у формі рішень, які є обов'язковими до виконання на її території”. За загальними принципами права законним є те рішення, яке прийняте уповноваженим органом у межах його компетенції, з дотриманням встановленої процедури. Ради можуть приймати рішення з будь-яких питань своєї компетенції лише на сесійних пленарних засіданнях (ч.2 ст.59 Закону). Будь-яке рішення, яке приймається радою на пленарному засіданні тим чи іншим чином стосується забезпечення прав громадян, але найбільше значення відіграють рішення з питань:

- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього;
- встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- вирішення питань регулювання земельних відносин тощо (ст.26 Закону).

Наприклад, рішенням №29 дванадцятої сесії Хмельницької міської ради від 16.05.2001 р. “Про встановлення вартості торгового патенту на здійснення торгівельної діяльності та надання побутових послуг” [274] було впорядковано диференційовані суми сплати громадянами торгового патенту в залежності від місця розташування торгової точки та виду товарів. Ведення фіксованого щомісячного розрахунку за торговий патент значно спростило процедуру його сплати та позитивно вплинуло на реалізацію громадянами конституційного права на заняття підприємницькою діяльністю. Заслужують на увагу щорічні цільові програми міського розвитку, зокрема, програми зайнятості населення, наприклад, затверджена рішенням №4 сімнадцятої сесії від 28.12.2001р. “Програми зайнятості населення на 2001р.”[275]. Головний зміст заходів, що включені до Програми, полягає в забезпеченні активної політики на ринку праці, а саме: - надання допомоги громадянам в їх працевлаштуванні; - організація роботи щодо професійної перепідготовки кадрів; - бронювання робочих місць для громадян, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних конкурувати на ринку праці; - організація оплачуваних громадських робіт.

Особливого значення набуває прийняття галузевих програм, як то Програма розвитку освіти міста Хмельницького на період до 2000 року, затверджена рішенням №8 четвертої сесії міської ради 28 вересня 1995 року [276], Програма розвитку закладів культури міста Хмельницького на період до 2000 р., затверджена рішенням №9 від 21 вересня 1995 року [277], тощо, які передбачають конкретні напрямки розвитку відповідних галузей на території громади, конкретні заходи, спрямовані на забезпечення відповідних прав громадян.

Безперечно, велике значення в процесі забезпечення прав громадян відіграє процедура затвердження місцевого бюджету, в якому визначаються, зокрема, ставки витрат на соціальну сферу, охорону здоров'я, розвиток комунального господарства тощо. Так, рішенням №2 чотирнадцятої сесії Хмельницької міської ради від 27 березня 2000 р. “Про бюджет міста на 2000 рік” [278], в п.8 затверджується перелік таких захищених статей видатків міського бюджету на 2000 рік: - оплата праці працівників бюджетних установ; - придбання медикаментів та перев'язувальних

матеріалів; - забезпечення продуктами харчування; - трансферти населенню, пов'язані з соціальним захистом та соціальним забезпеченням.

Якщо порівняти дані бюджету міста на 1999, 2000 р.р., та звіту “Про виконання бюджету м. Хмельницького за 1999р. [279], то з'ясовуються такі дані, які проілюстровані в таб.3.2.

Таблиця 3.2

Порівняння даних бюджетів на 1999 та 2000 рр.

	<i>1999 заплановано</i>	<i>виконано 1999</i>	<i>2000 заплановано (тис.грн)</i>
Освіта	15106,1	13957,4	15695,20
Охорона здоров'я	15846,6	14404,0	16399,60
Соціальний захист і соціальне забезпечення	8104,6	7011,4	9083,40
Допомога сім'ям з дітьми	1815,0	1172,4	1970,00
Пільги ветеранам війни і праці	5076,9	4678,8	4469,910
Соціальні програми в галузі сім'ї, жінок, молоді та дітей	134,0	118,0	173,30
Культура і мистецтво	1059,9	979,4	1326,30
Фізична культура і спорт	321,4	310,6	459,10

Як бачимо, проблема навіть не в тому, що цифри для міста з населенням в 262 тис. чоловік надзвичайно низькі, але навіть заплановані витрати за 1999 р. не виконані по всіх статтях, і звичайно декларативне визначення сум, необхідних на витрати у 2000 р. не гарантує їх виконання, а навпаки, підсилює можливість збільшення розриву між запланованим і виконаним. За розрахунками міського бюджету на 2000 р. на одного жителя міста припадає 185 грн., але ще раз слід підкреслити, що при виконанні бюджету по кожній статті слід робити поправку на 10-20% недовиконання.

Але в будь-якому випадку, місцеві бюджети мають важливе значення в процесі забезпечення комплексного розвитку територій, збільшення життєвого рівня громадян. Місцевий бюджет, як і інші економічні категорії, свідомо використовуються “для вирішення соціально-економічних задач, характеризуються широкою сферою впливу, так як пронизують усі сторони територіального

відтворювального процесу” [280]. Звичайно, місцеві бюджети пов’язані зі всіма фізичними і юридичними особами, які проживають або розташовані на відповідній території, торкаються всіх взаємовідносин як по лінії залучення прибутків, так і витрачання бюджетних коштів [281].

Зрозуміло, що ефективне використання місцевих бюджетів спроможне розв’язати проблему забезпечення прав громадян. Не випадково, серед основних проблем реального задоволення потреб громадян, матеріально-фінансовим проблемам відводиться першочергове значення. Без належного фінансового забезпечення освітніх, культурних, соціальних програм проголошення основних прав і свобод громадян залишиться лише декларацією. Саме тому затвердження місцевого бюджету і контроль за його виконанням є надзвичайно важливою організаційно-правовою формою діяльності місцевої ради.

Важливою ланкою роботи органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина є проведення правової пропаганди серед населення. Не можна не погодитись з практичними працівниками місцевого самоврядування, які зазначають: “Нам конче необхідно активізувати роль сільських і селищних рад у питанні підвищення правової культури населення взагалі зміцнення законності і правопорядку, втілювати в життя програми юридичного всеобучу” [283]. Безперечно ради повинні активізувати такий вид своєї діяльності шляхом лекційної роботи, безпосередніх зустрічей з людьми в ході інформування населення, виступів перед ними, роз’яснення положень Конституції України, законів, рішень самої ради та її виконавчих органів, надання юридичних консультацій. Така діяльність ради є надзвичайно важливою, адже про який процес забезпечення прав людини можна казати, коли люди не обізнані з самими цими правами, з тими можливостями, які їм надає законодавство, локальні нормативно-правові акти. Більшість населення навіть не знає про наявність такого документу, як Статут територіальної громади, який наділяє їх конкретними правами на участь у місцевому самоврядуванні. Звичайно, таке положення є неприпустимим, тому роз’яснювальна агітаційна робота ради є дуже важливою.

Отже, аналіз повноважень місцевих рад у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина дозволяє виділити три основні групи повноважень: установчі, нормотворчі та контрольні. У сфері забезпечення прав громадян, як вже відзначалось першочергове значення відіграють нормотворчі функції. Щодо установчих, то серед них доцільно відмітити повноваження щодо прийняття статуту територіальної громади, обрання окремих посадових осіб, заснування засобів масової інформації, та інші, які хоча безпосередньо не впливають на забезпечення конкретних прав і свобод громадян, але створюють сприятливі умови для такого забезпечення.

В процесі забезпечення прав і свобод громадян велике значення відіграє діяльність ради не тільки на пленарних засіданнях, але і в постійних комісіях, на роботі яких слід зупинитися докладніше.

Підрозділ 3.2. Діяльність постійних комісій місцевих рад у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина

Згідно закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” сільська, селищна, міська, районна, обласна рада проводять свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради та засідань постійних комісій ради. Постійні комісії є органами ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради та виконання інших покладених на них обов’язків. Порядок організації роботи постійних комісій визначається регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою. Активна діяльність постійних комісій при підготовці і попередньому вивченні питань сприяє більш глибокому обговоренню практичних пропозицій щодо задоволення потреб і інтересів населення, вироблених на засадах найширшого узагальнення досвіду і громадської думки. На виконання завдання по забезпеченню прав і свобод громадян спрямована діяльність всіх органів місцевого самоврядування, не є виключенням і постійні комісії ради, які з метою досягнення цього завдання здійснюють конкретні- повноваження:

- розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, звіти про їх виконання;
- вивчають і готують питання про стан і розвиток відповідних галузей господарського, соціально-культурного будівництва у відповідності з функціональною спрямованістю конкретної комісії, розробляють проекти рішень ради і готують висновки з цих питань, зокрема у сфері забезпечення прав громадян;
- виступають на сесіях ради з доповідями, співдоповідями, вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді органів.

Постійні комісії – це найбільш гнучка і найбільш оперативна форма колегіальної діяльності місцевих рад. Завдяки своїй “галузевій” побудові вони спроможні охопити майже всі боки діяльності рад, які пов’язані з забезпеченням прав людей, конкретно розібратися у всіх фактах і причинах їх порушень, прийняти необхідні заходи для їх відновлення у межах своїх повноважень. Зокрема, у

Хмельницькій міській раді діють такі постійні комісії, які тим чи іншим чином торкаються проблем забезпечення прав і свобод громадян: постійна комісія з питань забезпечення прав і свобод громадян; постійна комісія з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення; постійна комісія з гуманітарних питань, з питань екології та національного природокористування; з питань роботи комунального господарства, транспорту, зв'язку та енергетики тощо [284].

У науці і практиці державного будівництва триває спір про те, чи повинна система постійних комісій охоплювати всі галузі господарського і соціально-культурного будівництва, віднесені до відання місцевих рад та їх виконавчих органів, чи навпаки, комісії повинні створюватись лише в провідних, найбільш важливих галузях [285]. В цілому практика утворення постійних комісій йде по шляху реалізації принципу повноти системи постійних комісій, суть якого полягає в тому, що вони в сукупності (по кількості або ж широті сфери своєї діяльності) повинні охоплювати своїм впливом усі основні сфери діяльності рад, з урахуванням, природно, кількості депутатів тієї чи іншої ради.

Повноваження постійних комісій, організація їх роботи, взаємодія з іншими органами, як правило, регламентується Положенням про постійні комісії, про що вказується в регламенті відповідної ради [286].

Згідно Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради (Ст.47) [39]. Особливе значення постійних комісій ради полягає в тому, що їх робота дозволяє детально опрацювати ті питання, які виносяться на розгляд ради, оптимізувати сесійну роботу. Відповідно, робота на сесії стає більш продуктивною, дозволяє розглянути значну кількість питань, які були належним чином підготовлені постійними, профільними комісіями.

Для більш раціонального виконання завдань, що покладаються на постійні комісії, вони наділяються певними правами. Зокрема, Положення про постійні комісії Хмельницької обласної ради визначає такі права постійних комісій: - збирати, вивчати, досліджувати інформацію з питань, віднесених до компетенції

відповідних комісій, організувати слухання з цих питань; отримувати від керівників органів підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи з питань, які належать до відання відповідної постійної комісії; ініціювати винесення будь-якого питання на розгляд ради, виносити на розгляд громадськості проекти рішень ради з пропозицією висловити свої думки з цих проектів [287].

Наділення постійних комісій широким колом прав є цілком обґрунтованим, адже це дозволяє найкращим чином виконувати їх обов'язки. Обговорення питань і прийняття конкретних рішень постійними комісіями набагато простіше, з огляду на невелику кількість осіб, які входять в склад комісії і, відповідно, більшу мобільність. Так, при загальній кількості депутатів по місту Хмельницькому – 58 чоловік, до складу постійних комісій входять в середньому 5-6 чоловік, які обирались за своїми професійними навиками, особистими нахилами та якостями і це дозволяє такій невеликій групі осіб, які є більш обізнаними в конкретній соціально-економічній сфері, більш ретельно розглянути окремі питання, підготувати більш грамотні проекти рішень. Прикладом в даному випадку може бути рішення №24 чотирнадцятої сесії Хмельницької міської ради від 16.05.2000р. “Про місцеву ініціативу щодо тарифів на комунальні послуги”, яке було прийнято з врахуванням пропозицій постійних депутатських комісій з питань роботи комунального господарства, транспорту, зв'язку та енергетики та з питань планування, бюджету, фінансів, які пропонували переглянути тарифи та норми споживання на комунальні послуги та внесли на розгляд чергової сесії міської ради проекти типових договорів найму житла та надання комунальних послуг (водо-, теплопостачання та водовідведення) [288].

Важливим можна вважати рішення №19 чотирнадцятої сесії Хмельницької міської ради від 16.05.2000р. “Про створення міського центру роботи з сім'ями та дітьми “Родинний дім”, яке було прийнято з пропозиціями постійних комісій з гуманітарних питань та з питань охорони здоров'я та соціального захисту населення [289]. Аналіз рішень Хмельницької міської ради за останні роки показує, що за пропозиціями постійних комісій приймається майже половина всіх рішень ради,

хоча важливу роль відіграють також і інші органи – виконавчий комітет, його відділи і управління, комітети громадського самоврядування тощо. Особливо роль постійних комісій зростає при обговоренні міського бюджету, вирішенні гуманітарних питань, питань регламенту, депутатської діяльності та етики тощо.

Слід відмітити, що за результатами своєї діяльності постійні комісії готують висновки, проекти рішень та рекомендації, а також регулярно виступають на пленарних засіданнях ради зі звітами про свою діяльність. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи комісії мають бути повідомлені у встановлений ними строк.

Проте, не слід забувати, що постійні комісії, це підзвітні раді, відповідальні перед нею органи. Тому на постійні комісії покладається обов'язок своєчасно виконувати доручення ради, інформувати про хід виконання цих доручень, якісно виконувати покладені на них завдання і функції, не зловживати наданими їм правами, періодично звітувати про свою роботу перед радою.

Але не слід розглядати постійні комісії лише як організаційну форму залучення депутатів до повсякденної діяльності в міській раді, вони також виступають важливим засобом залучення громадськості, спеціалістів, науковців, фахівців до розробки конкретних рішень, здійснення практичних заходів органами місцевого самоврядування. Таке повноваження закріплено п.12 ст.47 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” в якому зазначено: “постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі групи з залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів” [39]. Не дивлячись на те, що ці залучені особи не є офіційними членами комісії і приймають участь в роботі лише з правом дорадчого голосу, але це не дає підстав недооцінювати їх роль. Практика стверджує, що думка спеціалістів завжди враховується комісіями при вирішенні задач, що стоять перед ними.

Такий стан не є абсолютно новим. Відповідна практика мала місце і за часів радянського будівництва [290-291], і в наш час, про що вказується, як правило, у відповідному Положенні про постійні комісії [292]. Слід вказати і на зарубіжну

практику, коли більшість членів комісії (комітету) повинні бути членами місцевих рад, але дозволяється і кооптація (залучення) спеціалістів зовні. Зокрема, угорське законодавство дозволяє включення в склад будь-якого комітету спеціалістів з його профілю, які не є членами даної ради (такі спеціалісти повинні складати меншість членів відповідного комітету (комісії) [293]. Найбільшого розвитку система кооптації досягла у Великобританії, де вказана процедура досить детально регулюється регламентами місцевих рад [294].

Звичайно, залучення до роботи комісії осіб, які не є депутатами можна розглядати як важливу і ефективну форму прямої участі громадян у роботі місцевих представницьких органів по забезпеченню прав громадян. Хоча практика ця не досить поширена, адже члени постійних комісій працюють на громадських засадах (п.13 ст.47 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”)[39] і залучити експертів і спеціалістів не завжди фінансово можливо. Проте, система кооптації має як свої позитивні, так і негативні моменти. До числа перших, як правило, відносять можливість використання досвіду і знань осіб, що залучаються (це дає можливість більш ефективно контролювати діяльність чиновницького апарату на місцях); можливість залучення в політичний процес осіб, які мають змогу в силу певних обставин приділяти роботі в місцевих органах лише обмежену кількість свого часу, також їх залучення дає членам ради можливість обмінюватись з ними ідеями, інформацією, розширяти співробітництво і взаємодопомогу з різними громадськими організаціями.

Серед недоліків даної системи можна назвати її певну недемократичність, фактичну не підзвітність залучених осіб виборцям, можливість ігнорування волі останніх шляхом включення в склад комітетів діячів, що програли на виборах, а також полегшення впливу окремих корпоративних груп на діяльність рад. Але не дивлячись на ці негативні моменти, надання законодавством права постійним комісіям створювати підготовчі і робочі групи з залученням до їх роботи спеціалістів є позитивним кроком, уміле використання цього права спроможне не тільки підвищити ефективність діяльності постійних комісій, а й реально вплинути

на процес забезпечення прав і свобод громадян шляхом їх безпосередньої участі в роботі представницького органу.

Крім того, нормативними документами закріплюється безпосереднє право громадян приймати участь в засіданнях постійних комісій, зокрема в ст.72 Статуту територіальної громади міста Хмельницького вказується “жителі міста мають право приймати участь у засіданні постійних комісій міської ради під час обговорення міського бюджету та програм соціально-економічного і культурного розвитку, розгляду заяв жителів міста” [254]. На жаль, це важливе право не завжди практично реалізується з огляду на недостатню поінформованість громадян про час і місце проведення таких засідань, з інших бюрократичних причин, чим порушується конституційне право громадян на участь у місцевому самоврядуванні.

У сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина постійними комісіями широко застосовуються такі форми і методи діяльності, як розгляд конкретних питань, пов’язаних з забезпеченням і захистом прав громадян, цільові перевірки на підприємствах і в організаціях з питань охорони ними прав громадян, проведення нарад, перевірка заяв, звернень громадян, проведення виїзних засідань, виклик на засідання комісій посадових осіб і заслуховування їх звітів і доповідей з окремих питань, запит від керівників організацій і установ необхідних матеріалів і документів, а також виступ з доповідями і співповідями на сесіях ради, розробка і прийняття конкретних пропозицій і заходів по виконанню рішень рад у сфері забезпечення прав громадян.

Характер основних функцій постійних комісій, а це їх підготовчо – дорадча та контрольна діяльність, визначає їх передусім як такі органи місцевої ради, які покликані своєю діяльністю сприяти безперервній та ефективній роботі ради як представницького органу. Ці функції спрямовані не на зовні, а в середину самої ради, а наслідки діяльності постійних комісій повинні знаходити свій вихід у тих рішеннях ради, які вона приймає.

Безперечно, форми і методи роботи постійних комісій по забезпеченню прав громадян повинні удосконалюватись і розвиватись з огляду на зростаючу роль місцевих рад у вирішенні цих завдань, накопичення досвіду і росту кваліфікації

членів постійних комісій. В їх діяльності повинні бути забезпечені максимальна оперативність, взаємне співробітництво і координація роботи різних комісій. З цією метою Положеннями, як правило, передбачається можливість проводити спільні засідання, перевірки та інші заходи [295].

Комісії не повинні обмежуватись лише підготовкою рішень, контролем їх виконання, а мають бути справжньою школою навчання депутатів, школою управління, школою відповідальності. Комісії – це галузеві центри в мініатюрі. Вони повинні згуртовувати навколо себе увесь інтелектуальний потенціал і спрямовувати його на благо регіону – від села і до області. Дійсно, участь “галузевих” постійних комісій у забезпеченні прав робітників, службовців, що працюють у сільському господарстві має велике значення для всіх ланок місцевих рад, але особливо це необхідно для сільських та селищних рад, де, як правило, не утворюються комісії з питань забезпечення законності, а тим більше не застосовується практика утворення окремих комісій по забезпеченню і охороні прав громадян, яка в цілому виправдана, адже, як вже відзначалось, цими питаннями має займатися будь-яка комісія в залежності від свого галузевого призначення.

У процесі прийняття рішень радою та їх виконання об’єктивно може виникати проблема включення в план роботи того чи іншого питання і відповідною комісією, і виконавчим комітетом ради, що може призвести до дублювання планів роботи постійних комісій і виконкомів. Але не слід забувати, що виконавчий комітет, відділи і управління підзвітні та підконтрольні раді, і хоча не є самостійними органами місцевого самоврядування, проте мають власні функціональні повноваження, в той час, як постійні комісії ради є складовою частиною самої ради і основною їх функцією є спрощення, деформалізація самого процесу прийняття рішень, підвищення ефективності зворотного зв’язку з населенням, вивчення і узагальнення їх запитів. Практика створення системи підкомісій спрямована на подальше усунення формальних правил і процедур, якими певним числом обмежується діяльність комісій і ради в цілому.

Розв’язуючи проблему розмежування повноважень виконкомів і комісій більшість країн з континентальною моделлю місцевого управління частіше всього

обмежуються встановленням підготовчих і контрольних функцій комісій. В державах англосаксонського права комісії можуть наділятися і розпорядчими функціями. У Великобританії, наприклад, комітети фактично керують багатьма напрямками муніципальної діяльності, подекуди виконують роль виконавчих органів, так як рада делегує їм свої повноваження. Процедура засідань місцевого представницького органу, таким чином, часто зводиться “до ухвали звітів різних комітетів про проведенні ними розслідування, а рішення приймаються шляхом ухвали або відхилення різних рекомендацій комітету” [296]. Звичайно, наше законодавство виходить з інших принципів і підготовчо-дорадчі функції комісій та виконавчі функції виконкомів чітко розмежовані. У випадку, коли виникають проблеми їх співвідношення, вони можуть бути усунені шляхом більш чіткої їх регламентації в статутах територіальних громад, інших підзаконних нормативних актах. Але, безперечно, одна з переваг системи комісій полягає в тому, що вона дає радам можливість організувати свою діяльність на більш раціональній основі, не перенавантажуватись деталями і в більшій мірі сконцентруватись на вирішенні загальних питань.

Система комісій дозволяє здійснювати розподіл праці між депутатами, а також їх спеціалізацію в різних сферах суспільно-політичного життя в залежності від їх інтересів. Практика свідчить, що засідання комісій не зв'язані строгими правилами процедури і проходять в неформальній і невимушеній обстановці, що дає можливість організувати дискусію, депутати можуть вільно висловлювати свої думки.

Значну роль відіграють і контрольні функції. Адже місцеві представницькі органи засідають не так часто, і ці засідання носять короткостроковий характер, членам ради буває занадто важко контролювати діяльність службовців виконавчих органів ради. Система комісій передбачає відповідні механізми такого контролю (ст.47 Закону України “Про місцеве самоврядування”) [39].

Критики посилення ролі комісій зазначають, що при утворенні постійних комісій має місце “певний розподіл функцій рад на дії їх багаточисельних комісій”, що призводить до “зниження ролі рад як ядра муніципального механізму” [297].

Наголошується також на тому, що подовжується період, який передує прийняттю рішень, а сам механізм прийняття рішень стає складним і громіздким. Проте, як відзначає ряд авторів [298-299], такий ускладнений механізм охороняє ради від прийняття занадто поспішних та непродуманих рішень під впливом, наприклад, недостовірної інформації або ж під впливом окремих груп населення.

Звичайно, неконтрольований ріст кількості комісій може призвести до втрати необхідної координації між ними, дублювання окремих функцій. До того ж ріст спеціалізації депутатів в окремих галузях часом може звузити їх загальний світогляд, що призводить до втрати комплексного підходу та бачення ними перспективи роботи всієї ради. Цих недоліків слід уникати. Зокрема, небезпідставно наголошується на необхідності посилення координації між комісіями як шляхом утворення “горизонтальних комітетів, так і шляхом включення в регламент положень про право брати участь у засіданнях не тільки тієї комісії до складу якої він обраний, але брати участь у засіданні будь-якої комісії ради з правом дорадчого голосу” [300] або можливості проведення спільних засідань комісії [301].

Не дивлячись на названі негативні моменти звичайно не можна не визнавати ролі постійних комісій в роботі ради. Значне покращення їх діяльності у сфері забезпечення прав і свобод громадян залежить від посилення їх взаємодії з громадськими організаціями, жіночими, молодіжними об’єднаннями, профспілками, органами самоорганізації населення. Адже у постійних комісіях і громадських об’єднаннях є багато спільних задач, і на основі цих задач може розвиватись їх взаємодія і співробітництво. Для прикладу, комісії які займаються питаннями освіти, сім’ї, молоді вдало можуть співпрацювати з багаточисельними активами в особі батьківських комітетів, комітетів громадського самоврядування при підготовці проектів рішень з питань дитячого відпочинку, літнього оздоровлення, організації позашкільного дозвілля тощо. І таких можливих шляхів співпраці можна знайти багато.

Роль постійних комісій посилюється у випадках реалізації рішень ради, які носять в цілому організаційно-масові заходи, і запроваджуються виключно засобами

громадськості (організація роботи по покращенню санітарного стану території населеного пункту, проведення всеобучу тощо).

Специфічне місце займають постійні комісії, які займаються питаннями депутатської діяльності та етики. Їм надано право контролювати в межах своїх повноважень діяльність депутатів при виконанні своїх обов'язків перед виборцями. Вони вивчають діяльність депутатів у виборчих округах та інформують ради про це на сесіях, за їх інформацією ради приймають рішення, спрямовані на покращення роботи депутатів по забезпеченню прав громадян, посилення практичної допомоги їм в цій роботі з боку ради та виконкому.

Декілька слів слід сказати про роль тимчасових контрольних комісій ради у сфері забезпечення прав і свобод громадян. Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування (Ст.48 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”)[39]. Особливістю їх роботи є те, що їх повноваження припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, тобто по виконанню того завдання, для якого вони створювались.

В цілому, слід визнати надзвичайно велику роль комісій рад у забезпеченні прав і свобод громадян, проте основне навантаження в цій сфері лягає на головну особу ради-депутата.

Підрозділ 3.3. Роль депутата місцевих рад у забезпеченні прав та свобод людини і громадянина

Надійний шлях покращення роботи представницького органу місцевого самоврядування по забезпеченню прав і свобод громадян – це посилення активності депутатів у роботі ради, в прийнятті і виконанні відповідних рішень. Депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворених нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення (п.2 ст.49 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”[39]. Формування депутатського корпусу – це не тільки форма забезпечення конституційного права громадян на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні шляхом реалізації активного і пасивного виборчого права, а й можливість реального впливу самих громадян на процес забезпечення прав і інтересів мешканців відповідної територіальної громади. Адже справедливим є твердження “суспільна функція або очікуваний результат діяльності виборчих органів влади усіх рівнів - це створення колективних (суспільних) благ (економічних, політичних та інших) для виборців...” [302]. Відповідно, постійне вдосконалення роботи представницьких органів місцевого самоврядування напряду залежить від активності і ініціативи депутатів.

Система організаційних форм роботи ради, що вже склалася, в значній своїй частині підпорядкована тому, щоб забезпечити депутатам реальну участь у справах управління. Практична діяльність депутатів відбувається в різних формах. Основними з них є участь у сесійній роботі ради, засіданнях постійних та інших комісіях ради (виступ з доповідями та повідомленнями, участь в дебатах, в підготовці проектів рішень), реалізація права на запити, звіти перед виборцями, інша робота в депутатських округах (прийоми громадян тощо). Слід відмітити, що депутат працює на громадських засадах, він звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків за основним місцем роботи лише на час сесій, засідань комісій рад, а також в інших випадках. Така практика є розповсюдженою в більшості країн світу. Наприклад, в §32 Розділу 2 Положення про громади землі

Баден-Вюртемберг в Німеччині вказується: “Муніципальні радники працюють на громадських засадах, і не є чиновниками муніципальної ради” [303].

Саме депутат має право ухвального голосу з усіх питань, які розглядаються на сесіях ради, а також на засіданнях постійних та інших комісій ради, до складу яких його обрано. При цьому він має керуватися виключно законом, власною доброю волею, яка базується на законі, справедливості та прагненні до громадського блага.

Безперечно, з кожними виборами в ради приходять багато нових депутатів, які не завжди володіють необхідними організаторськими здібностями, професійними якостями, які б забезпечили високу ефективність їх роботи, тому завжди гостро стоїть проблема добору кандидатів в депутати. Йдеться про виховання нового покоління працівників, здатних працювати творчо, не стандартно, виступати дійсними, а не вдаваними захисниками інтересів людини, територіальної громади. Деякі автори справедливо наголошують на проблемі “відсутності висококваліфікованого і достатнього за кількістю кадрового потенціалу” [304], коли новообрані депутати спочатку повинні пройти школу управління, а лише потім приступити до своїх прямих обов’язків. Тому не викликає заперечень твердження, що кандидат в депутати окрім позитивних людських якостей повинен мати достатній рівень освіти, фактичні вміння і навички громадської роботи, користуватися повагою і авторитетом виборців, володіти певним професійним досвідом.

Доцільно проводити цільові навчання новообраних депутатів, зокрема, по вивченню законодавства, в першу чергу, яке стосується забезпечення прав і свобод громадян, відповідальності за їх порушення тощо. Проблеми навчання депутатів особливо гостро стосуються сільських, селищних рад. Показовою є в даному випадку Угода між Розсошанською сільською радою та Хмельницькою районною радою, в якій, зокрема, йдеться про “- надання допомоги у навчанні депутатів сільської ради, роботі постійних комісій, підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування” [305]. Звичайно, необхідно залучати до навчання депутатського корпусу структури, які займаються підвищенням кваліфікації та

перепідготовкою кадрів державної служби – обласні Центри та Академію державного управління при Президентові України, які володіють необхідними викладацькими кадрами, матеріально-технічною базою для проведення таких навчань. Адже поряд з державними службовцями депутати місцевих рад володіють надзвичайно важливими засобами впливу на процес забезпечення прав громадян.

Статус депутата місцевих рад в загальному вигляді визначає закон України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів” [306], який звичайно вимагає свого доопрацювання, або прийняття нового закону. Не дивлячись на недостатню урегульованість питання про статус депутата місцевих рад, все ж такі загальні уявлення про напрямки його діяльності, права і обов’язки, соціальні гарантії вже сформувались. Робота депутата складається, як правило, з трьох частин:

- а) участь у роботі сесій представницького органу місцевого самоврядування;
- б) робота в постійній та інших комісіях ради, до складу яких його обрано;
- в) робота у виборчому окрузі, від якого він обраний.

Участь у роботі сесії включає в себе право приймати участь в обговоренні питань, пропонувати свої питання для включення у порядок денний, вносити проекти нормативно-правових актів, програм з питань місцевого значення, оголошувати на засіданнях звернення громадян, які мають суспільне значення, звертатися з запитом або питанням до посадових осіб і отримувати відповідь по суті [306].

Депутат має право ухвального голосу з усіх питань, які розглядаються на сесіях ради. Надзвичайно важливе значення в забезпеченні прав і свобод громадян відіграє робота депутатів у виборчих округах, де вони безпосередньо спілкуються з виборцями, з’ясовують їх потреби та інтереси. Діяльність депутата у виборчому окрузі полягає, як правило, в тому, що він зобов’язаний вести прийом виборців у встановлений час і по визначеному адресу (як правило раз на тиждень 2-3 години у вечірній час), що засвідчує, наприклад, графік прийому громадян депутатами Хмельницької міської ради [307]. Крім того, депутат зобов’язаний проводити зустрічі з виборцями і звітувати перед ними про ту роботу, яку він виконує в представницькому органі, в комісії і в межах виборчого округу. Це не тільки дає

можливість виборцям впливати на роботу депутата, але і слугує цінним джерелом інформації для депутата про проблеми і запити населення. Тому в практиці прийнято називати це не звітами, а зустрічами депутатів зі своїми виборцями. В містах, зокрема, в м. Хмельницькому, для найбільш ефективної роботи депутати об'єднуються в територіальні депутатські групи, в які входять депутати від суміжних виборчих округів. Так, для прикладу, 24.05.2001р. відбувалась зустріч 3-х депутатів Хмельницької міської ради з виборцями передмістя Дубове м. Хмельницького. Як показує практика найчастіше на таких зустрічах піднімаються проблеми транспортного забезпечення, комунального обслуговування (зокрема, постійно зростаючі тарифи на житло і комунальні послуги), стан доріг, громадського порядку [308].

Здійснюючи свою діяльність у виборчому окрузі депутати розглядають заяви, звернення, скарги громадян з тих або інших питань. В разі необхідності, для вирішення питань, які були поставлені в заявах, скаргах громадян, депутат зобов'язаний в межах його повноважень прийняти всі необхідні заходи для поновлення справедливості або для наведення порядку. Він має право звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території (п.7 Ст.49 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [39]. Крім того, орган або посадова особа, до яких звернуто запит, зобов'язані дати усну чи письмову відповідь на запит на сесії ради у строки і в порядку, встановленому радою відповідно до закону (п.8 Ст.47) [39]. В разі невиконання законних вимог депутата, він має право звернутися в суд.

Цілком виправданою залишається практика виконання депутатами наказів виборців, які надходять у вигляді звернень і заяв громадян. Питання про виконання наказів виборців постійно включаються в порядок денний сесій рад [309]. Накази виборців визначають шляхи реалізації прав і законних інтересів громадян. Прийняті накази, як правило, узагальнюються і по них плануються спеціальні заходи з виконання. На жаль, не завжди є можливість задовольнити всі накази, часто існує

практика з перенесення строків їх виконання. Зокрема, рішеннями №18 тринадцятої сесії міської ради від 01.09.99 року був визначений перелік наказів виборців, по яких пропонується перенести строки виконання, а саме: впорядкування вулиць мікрорайону Книжківці, покращання водопостачання житлових будинків в мікрорайоні Раково, завершення газифікації будинків приватного сектору, будівництво дитячого садка в мікрорайоні Озерна тощо [310].

Як правило, серед причин несвоєчасного виконання наказів називають відсутність коштів, недостатнє фінансування, що безумовно є першочерговою проблемою ефективного функціонування місцевого самоврядування. Звичайно, існує і позитивна практика задоволення наказів виборців. Зокрема, Рішеннями №5 третьої сесії Малинецької сільської ради від 03.10.98р. затверджено план заходів по виконанню наказів виборців, серед яких: будівництво дороги з твердим покриттям по вул.Жовтневій, сприяння телефонізації вул. ім. Комарова, допомога багатодітним сім'ям, напівсиротам, сиротам, дітям-інвалідам, закінчення будівництва клубу в селі Рижулинці тощо [311]. Можливо, названі накази не є надто різноманітними і не піднімають глобальних, державних питань, але це проблеми, з якими людям доводиться стикатися кожен день і з якими вони йдуть передовсім до своїх обранців-депутатів місцевих рад. Це ті біди, з якими сьогодні живуть в глибинці – на селі, в місті і від яких рада, депутати не можуть відвернутися, адже розв'язання цих проблем-їх головне призначення і обов'язок.

Одним з методів роботи у виборчому окрузі є роз'яснення рішень ради, тих заходів, які проводяться у сфері захисту і розширення можливостей громадян користуватися своїми правами, проведення організаційної роботи в округах по виконанню конкретних рішень ради. Депутат має право виступати в засобах масової інформації з будь-якого питання суспільного життя, як територіальної громади в цілому, так і округа, від якого він обраний. Така практика має місце в роботі депутатів м. Хмельницького, м. Летичева, м. Шепетівки Хмельницької області.

На жаль, не всі названі можливості, форми роботи депутата використовуються в наш час належним чином, тому нікого не дивує ситуація, коли виборці навіть не знають своїх обранців в обличчя, зустрічі депутатів з виборцями

проходять надзвичайно рідко, якщо взагалі проводяться, часи прийому громадян часто не дотримуються, і такі порушення не поодинокі. Не випадково все частіше можна почути твердження, що депутатська робота в цілому і в сфері забезпечення прав громадян особливо є неефективною, більш позитивних результатів досягають виконавчі органи, які працюють на постійній основі, складаються з професіоналів, спеціалістів. Але не слід забувати, що формування представницьких органів – є основною ознакою справжньої демократії, що неналежна робота окремих депутатів не дає підстав дискредитувати депутатський корпус в цілому, для того, щоб усунути таких “горе-депутатів” законодавством передбачено інститут відкликання, який хоча і мало застосовується з огляду на надзвичайну складність процедури, але тим не менше який надає реальну можливість впливати на своїх обранців.

Крім того, зарубіжною практикою передбачається ще один шлях подолання непрофесіоналізму представницького органу – включення в склад ради окрім депутатів, які обираються, також членів, які призначаються самою радою. Така практика мала місце до 70-х років у Великобританії та Шотландії [312]. Вважалось, що призначення таких осіб дозволить залучити до роботи в раді найбільш здібних і гідних людей, які мають високу кваліфікацію і значний досвід роботи в окремих сферах муніципальної діяльності, які з тих або інших причин не бажають проходити через технології виборів і приймати участь в міжпартійній боротьбі. Посада олдермена (члена виборчого органу, якій призначається на посаду) застосовувалась також в якості певного роду нагороди особам, які мають які-небудь заслуги перед громадою, або які можуть бути в чомусь їй корисні [313]. Головним недоліком цієї системи є звичайно її недемократичність, не завжди є можливість уникнути зловживань. В наш час практика призначення олдерменів розповсюджена, як правило, в країнах “третього світу”, наприклад, в Таїланді, Індії, Сенегалі [314].

Узагальнюючи роль депутатів місцевих рад, можна зробити висновки, що він як член територіальної громади і як представник виборців виконує декілька різних, але взаємопов’язаних функцій. Звичайно, передовсім він є представником виборців, проте, діє також як політик, який розробляє політичні рішення, і крім того виконує контрольні функції в межах повноважень представницького органу [315].

Статус депутата місцевих рад як представника тих, хто його обирає, обумовлений існуючою виборчою системою, коли кандидати обираються всім населенням міста чи району, відповідно велику частину своєї роботи вони повинні виконувати із залученням населення з тих регіонів, де вони обиралися. Таким чином забезпечується підтримка розвитку ініціативи, населення залучається до обговорення проблеми та питань, які його хвилюють.

Існують дві основні теорії щодо представництва. Перша полягає в тому, що виборний член місцевої ради є своєрідним делегатом своїх виборців, і з огляду на це повинен робити те, чого чекають від нього виборці, тобто мова йде про так званий імперативний мандат, який зобов'язує депутата не тільки підтримувати тісні зв'язки із виборцями у своєму окрузі, інформувати та звітувати про свою роботу, але й виконувати накази виборців. Друга теорія полягає в тому, що член ради є довіреною особою, яка обирається завдяки своїм особистим якостям керівника та здатності приймати ефективні рішення, тобто має вільний мандат [316]. По суті таке положення існує в наш час. Але заради справедливості, необхідно відмітити, що на практиці важко зустріти депутатів і довірених осіб у "чистому" вигляді. Тому не дивлячись на те, що депутат місцевої ради діє як політична особа, приймає рішення, які вважає корисними для громади в цілому, проте широке розповсюдження зберігає практика наказів виборців своїм депутатам і це не випадково, адже депутати часто висувуються на посаду об'єднаннями, іншими групами осіб, які відповідно покладають конкретні сподівання на члена ради.

Саме в якості представника виборців депутат має найбільше можливостей у сфері забезпечення їх прав і інтересів, що здебільшого знаходить свій прояв в таких напрямках його роботи:

- представлення інтересів виборців в раді, інших органах;
- депутат повинен відповідати на запитання виборців, надавати необхідну інформацію і мати зворотній зв'язок з виборцями;
- депутат повинен допомагати виборцям у вирішенні проблем, які у них виникають у стосунках, зокрема, з виконавчим комітетом, розбираючи кожне окреме питання.

У відповідності до цих напрямків з метою ефективного забезпечення прав громадян депутат може налагодити зв'язки зі своїми виборцями у декілька способів: 1)зустрічі з виборцями свого округу; 2)прийняття до відома проблем виборців та ініціювання їх розгляду на засіданнях ради; 3)спілкування через листування та телефон; 4)допомога у вирішенні проблем, що виникають у виборців з адміністративними, виконавчими органами; 5)використання місцевих засобів масової інформації; 6)публічні заходи, наприклад, на підприємствах, в установах, організаціях.

Багато депутатів місцевих рад регулярно зустрічаються з представниками місцевої преси з метою ознайомлення виборців з виконаною роботою та своїми планами щодо вирішення проблем, що хвилюють громаду. Так, депутати Хмельницької міської ради постійно виступають на сторінках газети “Проскурів” в рубриках “Голос депутата”, “Актуальне інтерв'ю”, “Зворотній зв'язок”.

При реалізації депутатами функцій щодо забезпечення прав громадян, їм слід зважати на деякі аспекти:

- Незважаючи на необхідність розробляти стратегічні питання, такі як охорона навколишнього середовища, розвиток економіки, боротьба зі злочинністю, які безперечно мають велике значення, все ж такі, в першу чергу, депутати мають опікуватись проблемами повсякденного життя, які безпосередньо хвилюють громадян, здебільшого це стосується ремонту вулиць, комунальних послуг, транспорту.
- Дехто з громадян не бажає здійснювати безпосередній вплив на діяльність місцевих рад. Депутати місцевих рад часто користуються “мовчазною згодою” мешканців на поліпшення об'єктів громадського користування. Вони виходять з того, що більшість громадян потребує налагодження системи надання основних послуг: освітлення вулиць, видалення сміття, надання соціальної допомоги.
- Хоча громадяни мають численні можливості контактувати з місцевими радами, мало хто це робить. У більшості країн кількість осіб, які контактують з членами місцевих рад є незначною, але завжди існують певні групи громадян, які активно спостерігають за діями місцевої влади і є велика ймовірність того, що вони

братимуть активну участь в процесі прийняття рішень. Тому, депутати повинні слідкувати за формулюванням громадської думки, спостерігати за появою нових проблем.

- Як вже наголошувалось, важливе значення у процесі задоволення прав і свобод громадян продовжують відігравати накази виборців. Талант депутата як громадського діяча полягає у ефективному поєднанні інтересів окремих громадян, їх груп, об'єднаних спільними інтересами з загальними на його думку інтересами громади.

Аналізуючи функції ради, її органів та депутатів, виходячи з її головного призначення – забезпечення прав та свобод людини і громадянина, можна їх об'єднати в декілька груп. По-перше, це забезпечення в цілому оптимального соціально-економічного та культурного розвитку громади, що безперечно не може не відбитися на положенні громадян. По-друге, представницькі органи місцевого самоврядування, як одна з головних підвалин демократичного ладу, забезпечують реалізацію конституційного права громадян на участь у вирішенні питань місцевого самоврядування, як шляхом виборів, так і застосовуючи інші форми прямої демократії. Не можна не погодитись з В.Куйбідою та В.Чушенко, як відзначають важливу функцію представницького органу – функцію контролю [317], у визначених законодавством випадках, за діяльністю інших елементів системи місцевого самоврядування, зокрема, що стосується виконавчих органів ради з питань дотримання ними прав і свобод громадян. Важливою вбачається можливість надання жителям територіальної громади конкретних громадських (муніципальних) послуг [318], що ґрунтується на повноваженнях ради приймати будь-які рішення з питань місцевого значення. Вищевикладене щодо основних організаційно-правових форм і методів діяльності представницьких органів місцевого самоврядування підтверджує висновок про їх інтегруючу роль у системі місцевого самоврядування України.

Підрозділ 3.4. Організаційна діяльність виконавчих органів рад та сільських, селищних, міських голів по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина

Виконавчі органи сільської, селищної, міської ради виступають окремим елементом системи місцевого самоврядування України (ст.5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [39], а не є паралельними самоврядними структурами. Проте, як зазначає ряд авторів “такий підхід не виключає розподілу функцій і повноважень між радою та її виконавчим органом, застосування механізму вирішення можливих конфліктів, які можуть виникати між ними, при відображенні у межах закону певного верховенства ради як представницького органу відповідної громади” [319]. Законом чітко визначаються повноваження виконавчих органів рад, в тому числі, у сфері забезпечення прав і свобод громадян (Глава 2, закону, зокрема ст.ст. 38, 32, 30, 34 тощо) [39]. Цим обумовлюється важливе значення діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування у цій сфері.

Якщо сесійна діяльність ради спрямована на розробку і прийняття конкретних рішень, причому робота сесій носить непостійний характер, то виконавчі органи це постійно діючий “штаб” ради, діяльність якого спрямована на виконання цих рішень, і без вдосконалення організуючої ролі виконавчих органів, на наш погляд, неможливим є підвищення ролі рад в цілому. Безперечно, стадія виконання прийнятих рішень є не менш важливою, ніж стадія їх прийняття, без неї всі позитивні прагнення залишаються виключно деклараціями, які не принесуть реальної користі мешканцям територіальної громади.

Лишається актуальним твердження про те, що виконавчі органи ради виступають єдиним механізмом, в якому кожна ланка має свої задачі, виходячи з свого правового статусу і галузевої компетенції, похідної від загальної компетенції ради, використовуючи специфічні методи роботи, які втілюються у різних методах [320].

На жаль, в наш час організацію роботи виконкому ради, відділів і управлінь не завжди можна вважати ідеальною, на те є багато причин. Тому одним з важливих напрямків покращення всіх сторін діяльності місцевих рад, в тому числі, в сфері забезпечення прав і свобод громадян, є активізація роботи виконкомів, їх відділів та управлінь. Володіючи досвідченими фахівцями, виконавчі органи мають реальну можливість забезпечити оперативність і результативність роботи в цій сфері. Обов'язок виконавчих органів полягає, перш за все, в тому, щоб повсякденно турбуватися про безперервне функціонування всіх органів ради, депутатів, постійних комісій, громадськості на засадах забезпечення і охорони прав громадян. Повноваження виконавчого комітету “визначаються стосовно окремих галузей місцевого господарського та соціального культурного розвитку” [321], тому вони координують роботу всіх галузей управління, підвідомчих раді, здійснюють загальне керівництво підприємствами, організаціями, установами, які підпорядковані та підконтрольні раді, безпосередньо контролюють виконання рішень ради.

Повноваження виконавчих органів поділяються на власні (самоврядні) та делеговані, тобто включають в себе, як ті, що безпосередньо впливають з колективних потреб відповідних територіальних громад (власні повноваження), так і окремі повноваження органів державної виконавчої влади, надані (делеговані) законом цим органам. Природно, що в таких сферах життя, як забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, делеговані повноваження значно перевищують обсяг власних (самоврядних), адже благополуччя людини, забезпечення її прав і свобод виступає головним обов'язком держави, але це не применшує значення органів самоврядування, які завдяки своєму особливому статусу, близькості до людей, спроможні більш ефективно діяти в процесі реалізації, забезпечення прав громадян. До того ж, скорочення кількісного складу представницьких органів місцевого самоврядування призводить до зниження ефективності контролю за виконавчими органами з боку відповідних рад. Як зазначає П.М.Любенко: “скорочення чисельності комісій призводить до того, що деякі напрямки діяльності об'єктивно знаходяться поза увагою представницьких

органів” [322], тягар відповідальності лягає на виконавчі органи, особливо це стосується делегованих повноважень, а отже більшості повноважень у сфері забезпечення прав і свобод громадян.

Виконавчими органами рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи (ст.11 Закону України” Про місцеве самоврядування в Україні”) [39]. Сільська, селищна, міська, районна у місті рада самостійно вирішує питання утворення виконавчого комітету, визначення його чисельності, затвердження його персонального складу, за пропозицією сільського, міського голови затверджує структуру виконавчих органів, витрати на їх утримання, тобто як зазначає М.І.Корнієнко, самостійно обирає організаційну схему побудови цих органів, спираючись на законодавство про місцеве самоврядування [323].

В цілому на вибір структури виконавчих органів впливають різні фактори: розміри і рівень соціально-економічного розвитку території, чисельність населення, фінансові можливості, а також національні і інші місцеві традиції тощо. Сільські, селищні ради, як правило, мають невеликі за кількістю виконавчі органи, часто обмежуються утворенням виключно виконкому, чисельність якого коливається від 5 до 8 осіб. Законом передбачена можливість у сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішеннями територіальної громади або сільської ради не створювати виконавчий орган ради, його функції виконує в даному випадку сільський голова одноособово (п.3 ст.11 Закону). Звичайно, міські ради, як правило, формують виконавчі органи, які мають розгалужену структуру, що обумовлено необхідністю вирішувати складні соціально-економічні та інші питання місцевого значення. Зокрема, виконком Хмельницької міської ради налічує 11 осіб.

Правовий статус виконавчих органів обумовлений тим, що вони є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Звичайно, виконком сам розв’язує багато конкретних питань забезпечення прав громадян. Але ця діяльність не повинна суперечити виключній компетенції ради, тобто тим питанням, які вирішуються на

пленарних засіданнях ради. Прямий обов'язок виконкому – постійно збільшувати участь ради у вирішенні важливих питань місцевого життя, вносити на його розгляд найбільш актуальні питання забезпечення і охорони прав громадян. Наприклад, за поданням управління у справах сім'ї та молоді Хмельницького міськвиконкому рішенням №19 чотирнадцятої сесії Хмельницької міської ради від 16.05.2000р. створено комунальну установу – міський центр роботи з сім'ями, жінками та дітьми “Родинний дім” [324] – своєрідного притулку для жінок з дітьми, які зазнають насильства від чоловіків. Але функція міськвиконкому не обмежується виключно ініціативою, цим же рішенням на виконком покладено обов'язок затвердити Положення про Центр “Родинний дім”, забезпечити його штатами, приміщенням, коштами.

Основний зміст діяльності виконкомів у сфері забезпечення прав громадян – організація і перевірка виконання рішень ради. Виконком знаходиться в центрі всієї організаційної роботи по виконанню і перевірці виконання рішень на території громади. При цьому однією з головних задач є залучення громадськості, самих громадян до виконання рішень. Тобто характер їх діяльності носить оперативно-розпорядчий характер. Безперечно, сучасна світова цивілізація не знає прикладів, щоб місцеве самоврядування здійснювалось без виконавчих органів, адже одні органи мають приймати рішення, інші організувати їх виконання [325].

Проте, виконавчі органи місцевого самоврядування наділені і окремими нормотворчими функціями, які стосуються [326]:

- встановлення тарифів оплати послуг, що надаються населенню комунальними підприємствами (п.28 ст.28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”);
- встановлення порядку використання прибутку комунальних підприємств (п.2 ст.29 Закону);
- встановлення режиму роботи комунальних підприємств (п.9 ст.30 Закону);
- затвердження маршрутів і графіків руху комунального транспорту (п.10 ст.30 Закону);
- визначення порядку примусового вилучення земель (п.5 ст.31 Закону);

-встановлення режиму використання та забудови земель (п.7 ст.31 Закону).

Виконавчі органи здійснюють свої функції двома способами: правовими і організаційними. Правовий спосіб передбачає прийняття нормативних правових актів з питань, які входять в компетенцію виконавчого органу. Організаційний спосіб передбачає організацію роботи по виконанню рішень представницького органу місцевого самоврядування, власних рішень, а також законів та інших нормативних актів. Якщо вести мову про форми організації роботи виконкому, то ст.53 Закону визначає, що “основною формою роботи виконавчого комітету ради є його засідання”, які скликаються в міру виникнення потреби, але не рідше одного разу на місяць. На засідання можуть, за необхідності, запрошуватись депутати, керівники підприємств, установ, організацій, представники засобів масової інформації. Безперечно, ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі і виконавчого комітету, значною мірою залежить не лише від обсягу повноважень, а й від організаційно-правових форм діяльності. Колегіальна форма роботи виконавчого комітету ради є основною.

Діяльність виконавчого комітету у сфері забезпечення прав і свобод громадян базується на положенні Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”(ч.1 ст.52), згідно якого виконавчий комітет ради може розглядати і вирішувати будь-які питання, віднесені до відання виконавчих органів ради, відповідно цим визнається його координуюча роль. На стан забезпеченості прав громадян, зокрема, впливає виконання таких повноважень як:

1) Попередній розгляд проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проектів рішень з питань забезпечення прав громадян, що виносяться на розгляд відповідної ради. Відповідно, від виконавчого комітету залежить належна підготовка цих програм, рішень, їх обґрунтованість. Практика показує, що належним чином підготовлені і обговорені виконавчим комітетом рішення без зайвих заперечень приймаються радою. Тим більше, що саме виконавчий комітет володіє дієвими засобами збору інформації, її опрацювання і узагальнення,

залучення фахівців до розробки цих рішень. Підсумовуючим актом роботи засідання виконавчого комітету є його рішення.

2) Важливою функцією виконавчого комітету є координація діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів влади, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади. Контролююча функція виконавчого комітету спрямована забезпечити найбільшу керованість всіх виконавчих органів, поточний контроль за діяльністю комунальних підприємств, не допустити порушень прав громадян з боку цих підприємств, відділів та управлінь. На виконання цих функцій виконавчий комітет наділений правом змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб, в разі їх невідповідності законодавству та в разі порушень прав і свобод громадян.

На виконавчий комітет покладається також обов'язок доводити до відома громадян рішення ради, контролювати їх виконання, вносити пропозиції в разі, якщо виникає потреба їх перегляду або скасування. З метою реалізації цих завдань створюється, як правило інформаційно-аналітичний відділ виконкому, який окрім інформаційної роботи проводить роз'яснення, тлумачення рішень ради, збір інформації по їх виконанню та ефективності. Слід відмітити, що рішення, які приймаються виконкомом в межах його повноважень обов'язкові для виконання юридичними і фізичними особами в межах територіальної громади, цим забезпечується дієвість їх роботи, обумовлюється важливе місце виконавчих органів в системі органів місцевого самоврядування.

Важливою формою діяльності виконавчих органів ради у сфері забезпечення прав громадян є особистий прийом громадян з зверненнями та скаргами на ті або інші порушення їх прав, розгляд і узагальнення письмових заяв громадян, реагування на критику в засобах масової інформації, звернення депутатів, органів самоорганізації населення (домових, вуличних комітетів), їх опрацювання і застосування відповідних заходів з усуненням виявлених порушень.

Виконавчі органи місцевих рад зобов'язані гарантувати дотримання прав громадян не тільки в своїй діяльності. Не менш важливе значення мають спеціальні

перевірки, які вони повинні організувати з питань дотримання інтересів громадян в установах, підприємствах, організаціях, які розташовані на території громади. В цих випадках, вони мають право залучати депутатів, працівників прокуратури, суду, міліції. Виконкоми також володіють можливістю заслуховувати з цих питань звіти і доповіді керівників комунальних підприємств.

Необхідною умовою успішної роботи виконавчого комітету по забезпеченню прав громадян є планування його роботи. Плани розробляються як структурними підрозділами, так і самим виконкомом, як правило, на квартал з врахуванням комплексного вирішення проблем життєдіяльності територіальної громади [327]. В плани роботи включаються питання, з яких необхідно прийняти рішення, або які необхідно винести на розгляд ради. Плануючи свою діяльність у сфері забезпечення прав громадян, виконком, перш за все, повинен керуватися законами, рішеннями ради, спиратися на звернення і пропозиції громадян, враховувати особливості місцевих умов роботи, особливості місцевого комунального господарства.

Структурні підрозділи виконавчих органів для забезпечення цілеспрямованої роботи складають квартальні і оперативні (місячні, тижневі) плани. Ефективність виконання цих планів залежить від належним чином організованого контролю керівниками структурних підрозділів, а також сільським, селищним, міським головою. І не можна применшувати значення планування роботи органами місцевого самоврядування з огляду на те, що така форма роботи нібито притаманна адміністративно-командній системі. Не зважаючи на ринкові умови праці, планування роботи органами місцевого самоврядування дозволяє більш широко підготувати питання, що виносяться на розгляд рад, виконкому, врахувати стан справ на місцях, залучити до вивчення питань окрім членів виконкому, депутатів, спеціалістів, керівників підприємств, установ, організацій, членів громадських об'єднань, органів самоорганізації населення, окремих досвідчених громадян. Належна підготовка питань дає можливість раді або її виконкому оперативно розглядати їх і приймати дієві рішення. Так, планом роботи виконкому Розсошанської сільської ради на 1999р. передбачалось розглянути питання: про роботу культосвітніх закладів, про роботу загону сприяння міліції, про покращення

санітарного стану на території ради з винесенням відповідних пропозицій на розгляд ради [328].

Але, звичайно, не слід вважати, що затверджений план роботи не може бути змінений або доповнений в разі виникнення термінових проблем, які підлягають негайному розв'язанню і вирішенню. Це має бути гнучкий перелік основних завдань, які можуть постійно доповнюватись в залежності від потреб територіальної громади.

Слід також відмітити той факт, що вирішуючи на сесіях основні питання забезпечення і захисту прав громадян, місцеві ради тим самим надають своїм виконкомом широкий простір для виявлення ініціативи в постановці і оперативному вирішенню багатьох питань, які повинні вирішуватись з врахуванням місцевих умов, задач та актів ради. В той же самий час не є виправданою практика винесення на розгляд виконкому питань, які віднесені до компетенції окремих відділів і управлінь, і можуть бути якісно вирішені керівниками цих структурних підрозділів. Строгий відбір питань на розгляд виконкому має значення ще і тому, що він не повинен перетворюватись в орган, що проводить засідання кожен день, хоча в законі відмічено (Ст.53), що засідання виконкому скликаються в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, проте не слід впадати в іншу крайність і проводити ці засідання надто часто.

На виконкомі лежить важлива задача організаційного забезпечення роботи постійних комісій і депутатів в сфері забезпечення прав громадян, що знаходять свій вияв у координації діяльності комісій, доведення до їх відома передового досвіду роботи. Виконкоми повинні сприяти ознайомленню депутатів з новітнім законодавством, інформувати про нагальні потреби громадян. Крім того, на виконком покладається обов'язок підготовки довідникових матеріалів для виступів депутатів, сільських, селищних, міських голів зі звітами перед територіальною громадою з питань ходу виконання рішень ради, ефективності її роботи.

З врахуванням того, що в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" повноваження виконавчих органів ради розглядаються як галузеві повноваження, відповідно утворюються і відділи, управління, інші органи ради,

діяльність яких носить чітко визначений галузевий характер . Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, та підпорядковані виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради.

Конкретні задачі і повноваження відділів і управлінь закріплюються, як правило, положеннями про ці органи, згідно діючого законодавства. За своєю функціональною спрямованістю відділи і управління поділяються на функціональні (плановий, фінансовий та ін.) та галузеві (охорони здоров'я, культури, житлового господарства), а за ступенем залежності від виконкому – на допоміжні (загальний, юридичний, контролю) та організаційно і юридично самостійні (з питань соціального захисту, освіти) [329]. Безперечно, основний тягар повноважень у сфері забезпечення прав громадян лягає на галузеві відділи і управління, які до того ж відносно самостійні з питань реалізації цієї компетенції. Так, згідно Положення про управління соціального захисту населення виконкому Хмельницької міської ради, затвердженого рішенням №7 від 20.11.98р. [330] управління здійснює соціальне забезпечення населення та соціальний захист пенсіонерів, інвалідів, одиноких непрацездатних громадян, дітей-сиріт, одиноких матерів та інших соціально незахищених громадян. Основними завданнями управління є правильне і своєчасне призначення встановлених законодавством державних пенсій і допомог; надання адресної соціальної допомоги і підтримки малозабезпеченим громадянам і сім'ям з дітьми; соціальний захист інвалідів, ветеранів війни та праці, громадян похилого віку; сприяння працевлаштуванню інвалідів; здійснення комплексних програм поліпшення надомного обслуговування одиноких непрацездатних громадян та інші.

Слід звернути увагу на такий дієвий спосіб забезпечення прав громадян, як регулярні звіти керівників цих органів перед населенням, які є обов'язковою умовою, що забезпечує можливість контролю за їх діяльністю з боку громадян та виявлення недоліків в їх роботі в напрямку задоволення запитів населення. Такі звіти можуть проводитись в різних формах: у вигляді безпосередньої зустрічі з мешканцями територіальної громади, виступів по радіо, телебаченню, інтерв'ю в місцевій пресі, "гарячі" телефони тощо. Зокрема, в центрі управління міським

господарством виконкому Хмельницької міської ради цілодобово діє телефон 0-80 з проблем житлово-комунального господарства. Після проведення таких звітів громадяни мають можливість внести свої зауваження з питань покращення роботи виконкому, його відділів та управлінь.

Крім того, члени виконавчого комітету, його структурних підрозділів зобов'язані вести за встановленим графіком прийом громадян, розглядати письмові звернення. Так, за 2000р в приймальню громадян Хмельницького міськвиконкому надійшла 4091 заява і скарга, що на 724 більше, ніж за 1999р., з них: 3276 заяв – письмових; 815 заяв – усних, 1701 громадянину дано усне роз'яснення [331].

Саме на приймальню виконкому, як його структурний підрозділ покладається обов'язок забезпечувати громадянам можливість звертатися до міського, сільського, селищного голови, його заступників з питань реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод, та вносити пропозиції про поліпшення діяльності цих органів та посадових осіб.

На жаль, виконком, його посадові особи не завжди мають можливість негайно розв'язати ті питання, з яких звертається громадянин. Часто це пов'язано з фінансовими витратами, іншими поважними причинами. Але важливо уважно вислухати відвідувача, дати компетентну пораду, розібратися у всіх обставинах, пов'язаних з його проханням і не обмежуватись бюрократичними відмовами, творчо підходити до розв'язання потреб громадян.

Разом з тим, слід відмітити, що доля будь-яких організаційних заходів виконавчих органів місцевих рад по забезпечення прав і свобод громадян, ефективність цих заходів залежить також від рівня організаційної роботи, службової культури, стиля керівництва, тобто від тих, хто застосовує ці заходи. Важко розраховувати на успіх в покращенні діяльності місцевих рад, їх органів в справі забезпечення прав громадян, якщо особи, наділені необхідними повноваженнями, не володіють необхідними знаннями. Питання кадрового забезпечення виконавчих органів не втрачає своєї актуальності, обов'язковою умовою має стати регулярне підвищення кваліфікації службовців.

Особливе місце в системі органів місцевого самоврядування, які покликані забезпечувати права і свободи громадян займає сільський, селищний, міський голова. Сільський, селищний, міський голови в ієрархії посадових осіб місцевого самоврядування виступає головною посадовою особою територіальної громади. Голова практично виступає суб'єктом розподілу тих повноважень, які реалізуються органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав громадян, адже вони наділені як власними самоврядними повноваженнями, так і делегованими повноваженнями державної виконавчої влади, а також відповідними засобами впливу не лише на організацію роботи, а й на нормотворчі та розпорядчі дії представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. Той факт, що сільський, селищний, міський голова обирається всією територіальною громадою, здійснює свої повноваження на постійній основі, визначає його особливу роль не тільки як гаранта забезпечення на відповідній території додержання Конституції України, законних і підзаконних актів, рішень ради та її виконавчого комітету, але і як гаранта дотримання і забезпечення прав і свобод громадян, які мешкають на цій території і які висловили довіру відповідному голові шляхом його обрання. Як зазначає, зокрема, Хмельницький міський голова М.Чекман “короткотермінові проблеми міста потрібно розглядати в контексті довгострокової стратегії його розвитку, спрямованої на покращення добробуту мешканців громади” [332] і в забезпеченні цього добробуту голові відводиться виняткова роль.

На сільського, селищного, міського голову покладаються провідні організаторські або організаційно-розпорядчі функції. Він організує роботу відповідної ради, скликає сесії ради, формує порядок денний, головує на пленарних засіданнях, забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради з інших питань, очолює її виконавчий комітет, підписує рішення ради та її виконавчого комітету, видає власні розпорядження в межах наданих йому законом повноважень, скликає загальні збори громадян. Голова є також розпорядником бюджетних, позабюджетних, цільових, в тому числі валютних коштів, використовує їх за призначенням, визначеним радою (ст.12, 42 Закону України “Про місцеве

самоврядування в Україні”[39]).

Сільський, селищний, міський голова здійснює кадрову політику на території відповідної ради, вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад, структуру і штати виконавчих органів ради, призначає на посади і звільняє з посад керівників відділів і управлінь виконкому ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади.

Він представляє територіальну громаду у внутрішніх і міжнародних зносинах, укладає від її імені договори, звертається до суду у разі обмеження прав та інтересів громадян іншими суб'єктами правовідносин, здійснює інші, надані йому законом повноваження [333]. Лише цей неповний перелік повноважень дає достатню уяву про високий статус, роль і значимість цієї посадової особи в територіальній громаді села, селища, міста.

Виходячи з положень Конституції та законів України, голова покликаний поєднувати в собі повноваження керівника виконавчих органів та спікера ради, що має сприяти досягненню гармонії в діяльності рад та їх виконавчих органів, проте таке двояке положення вимагає законодавчої деталізації їх статусу, що можливо провести шляхом закріплення таких норм в якості окремого структурного розділу закону “Про статус сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад”, який вимагає свого негайного прийняття, на що вказує ряд науковців [334].

Поряд з організаційно-розпорядчими повноваженнями, сільський, селищний, міський голова виконує певні координаційні функції, що проявляється в узгодженні діяльності ради та виконкому, організації їх взаємодії, спрямуванні їх діяльності на забезпечення всебічного розвитку територіальної громади. Зокрема, у сфері забезпечення прав громадян важливе значення мають повноваження щодо забезпечення підготовки на розгляд ради програм соціально-економічного та культурного розвитку, оприлюднення затверджених радою програм, бюджету, звітів про їх виконання тощо. Зокрема, згідно звіту міського голови “Про фінансово-економічну діяльність в місті у 1999 р.” у розділі “Соціально-гуманітарна сфера” вказано: “у місті стабілізувався показник загальної смертності населення на одну

тисячу населення і зменшилася дитяча смертність. Залишаються проблеми посилення темпів розгортання ліжок денного стаціонару, не працює служба хірургії 1-го дня. В галузі освіти створюються загальноосвітні школи для інвалідів, успішно запроваджується програма сучасних педагогічних експериментів, проблемою є комп'ютеризація навчальних закладів...”[335].

Нарешті, найбільш важливий блок повноважень сільського, селищного, міського голови у сфері забезпечення прав громадян – представницький. В процесі виконання повноважень голова безпосередньо контактує з населенням територіальної одиниці (скликає загальні збори громадян за місцем проживання, веде особистий прийом населення, представляє територіальну громаду у відносинах з державою, її органами та посадовими особами тощо).

Особливе значення має, безперечно, обов'язок сільського, селищного, міського голови вести особистий прийом громадян та забезпечувати на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань відповідно до Закону України від 2 жовтня 1996р. “Про звернення громадян”[336]. Ці повноваження виділені окремим пунктом (п.1 ч.3 ст.42 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”[39]) для того, щоб підкреслити важливий, специфічний характер посади сільського, селищного, міського голови як інституту громадянського суспільства, що покликаний дбати про населення відповідної територіальної одиниці, сприяти забезпеченню здійснення ними своїх прав, реалізації законних інтересів. Звернення до голови є надійною гарантією захисту прав громадян, відновлення порушених прав, також одним із найпоширеніших видів спілкування громадян з органами та посадовими особами місцевого самоврядування, серед яких голова займає визначальне місце. При цьому на сільського, селищного, міського голову покладається обов'язок забезпечення додержання законодавства про звернення громадян не тільки органами місцевого самоврядування, а й усіма державними та недержавними організаціями, установами, об'єднаннями, посадовими особами, які діють на відповідній території.

Виконуючи свої повноваження, сільський, селищний, міський голова підписує рішення відповідної ради та її виконавчого комітету та видає

розпорядження, які є обов'язковими для виконання. Але цей документ не може суперечити Конституції України, не може обмежувати та скасовувати права громадян, він має бути оприлюднений або доведений до відома тих, чийх прав і обов'язків він стосується.

За здійсненням наданих голові повноважень він несе відповідальність перед територіальною громадою, державою, юридичними або фізичними особами, і відповідно, він є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою з питань належного виконання свого головного обов'язку – бути гарантом законності та дбати про розвиток території, добробут її населення.

Висновки до розділу 3

Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина проходить в рамках конкретних організаційно-правових форм і методів роботи. При чому під формою доцільно розуміти зовнішній вираз волевиявлення територіальної громади, органу чи посадової особи місцевого самоврядування, який проявляється у конкретних практичних діях по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина, який здійснюється в рамках законності і в межах його компетенції.

Детальний аналіз методів діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина дозволяє зробити висновок, що у найзагальнішому вигляді під такими методами слід розуміти різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб на процес забезпечення життєвих потреб і інтересів громадян. Тобто методи діяльності виражають змістовний бік впливу, на відміну від форм-зовнішнього вираження цієї діяльності.

Застосування суб'єктами місцевого самоврядування тієї чи іншої форми багато в чому визначається його компетенцією, метою діяльності, прагненням отримати той чи інший конкретний результат. У такій ситуації принципово важливим виявляється вміння вільно орієнтуватись у всій різноманітності форм, здатність здійснити обґрунтований вибір найбільш ефективних серед них, а за

необхідності, поєднувати вже відомі, або знайти нові форми, це особливо актуально, коли мова йде про забезпечення прав і свобод громадян.

Кожен суб'єкт місцевого самоврядування (орган чи посадова особа) наділений відповідною компетенцією, яка дає йому можливість вибирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки конкретних дій, тобто відбити зміст своєї діяльності в тій формі, яка на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає місцевим інтересам, це стосується і ради, і її постійних комісій, виконавчих органів, депутатів.

Основні наведені положення викладенні автором в наступних статтях: Місцеве самоврядування в системі організаційно-правових гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина// Вісник Львівського інституту внутрішніх справ .- 2001.-№2.-С.201-208.

-Організаційно-правові форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав і свобод людини і громадянина//Вісник УАДУ.-2001.-№2.-С.27-33.

Загальні висновки

Дослідження проблем забезпечення органами місцевого самоврядування конституційних прав та свобод людини і громадянина показало, що розглянуті питання є не лише надзвичайно актуальними, але й досить складними. Комплексний підхід до вивчення як загальних положень про реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод людини, так і конкретних аспектів застосування організаційно-правових форм і методів такої діяльності дав змогу всебічно дослідити проблему забезпечення прав людини на місцевому рівні. Робота над даною проблемою укорінила позицію автора про особливу роль органів місцевого самоврядування в реалізації соціальної політики, забезпеченні і охороні громадянських, соціальних, економічних та політичних прав та свобод людини і громадянина.

Особливе місце органів місцевого самоврядування серед інших органів, діяльність яких спрямована на забезпечення прав та свобод людини і громадянина обумовлюється специфікою їх формування, принципами і метою функціонування, характером загальної спрямованості їх діяльності. Тому слід вважати обґрунтованими твердження про те, що:

1. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню прав та свобод людини і громадянина носить всеохоплюючий характер і розповсюджується на всі види прав і свобод та відбувається в межах їх гарантування, тобто створення системи умов, які забезпечують задоволення інтересів людини. При цьому такі гарантії носять обмежену сферу дії на певну адміністративно-територіальну одиницю.

2. Повинен знайти своє нормативне закріплення серед основних принципів місцевого самоврядування (законності, демократизму, відповідальності органів місцевого самоврядування, їх фінансово-матеріальної незалежності) принцип гуманізму – спрямування діяльності цих органів на забезпечення прав та свобод людини і громадянина, який є визначальним в системі принципів, що обумовлюють роль і значення місцевого самоврядування.

3. Роль органів місцевого самоврядування окреслюється також в процесі визначення його основних функцій, зокрема, функції задоволення потреб населення у соціально-культурних, комунально-побутових та інших життєво важливих послугах і проявляється в кінцевому підсумку в якості головної їх цільової спрямованості.

4. Забезпечення прав та свобод людини і громадянина, таким чином, слід розглядати в якості обов'язку органів місцевого самоврядування, якій складає зміст їх діяльності і включає в себе такі елементи:

- забезпечення умов (економічних, політичних, юридичних) для здійснення громадянами фактичної можливості використання своїх прав;
- прийняття актів, які розвивають і конкретизують вказані права і свободи, та рішень, спрямованих на відновлення порушених прав;
- проведення профілактичної роботи з метою виключення порушень прав людини;
- співпраця з органами державної влади у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

5. Органи місцевого самоврядування займають важливе місце в системі юридичного механізму забезпечення прав людини і громадянина, якій включає в себе засоби реалізації прав, їх охорони та захисту.

6. Процес забезпечення прав та свобод людини і громадянина відбувається шляхом реалізації компетенції органів місцевого самоврядування, яка складається з предметів відання та прав і обов'язків (повноважень) органів місцевого самоврядування.

7. Для більш ефективного забезпечення прав та свобод людини і громадянина вимагається чітке нормативне розмежування повноважень місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з метою усунення дублювання цих повноважень і відповідно попередження зайвих матеріально-фінансових витрат.

8. Делеговані повноваження органів виконавчої влади у сфері забезпечення прав і свобод громадян повинні обов'язково бути компенсовані додатковими фінансовими ресурсами.

9. Для більш чіткого розуміння проблем забезпечення прав і свобод громадян доцільно розрізняти нормативні, процесуальні та охоронні засоби реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в цій сфері.

10. Організаційно-правові форми безпосередньої реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина полягають у використанні ними своїх прав, виконанні юридичних обов'язків, дотриманні встановлених законом заборон та застосуванні правових норм.

11. Правовий статус людини і громадянина тісно пов'язаний з загальним конституційним статусом особи і ці категорії співвідносяться між собою як загальне і особливе з відповідними юридичними наслідками.

12. В системі місцевого самоврядування доречно вести мову про дворівневу систему первинних суб'єктів: територіальна громада як первинна соціально-територіальна група і особистість як суб'єкт індивідуальних прав на здійснення місцевого самоврядування.

13. Дослідження проблем правового положення людини в системі місцевого самоврядування ставить питання про забезпечення рівності громадян, а саме – рівних економічних можливостей, вирівнювання відмінностей між різними соціально-демографічними групами, особливо між чоловіками і жінками, різними національними групами і, безперечно, територіальної рівності. тобто унеможливлення впливу територіальних відмінностей на обсяг основних прав та свобод людини і громадянина і процес їх забезпечення.

14. Вбачається доцільним запровадження терміну “муніципальні права і свободи” як правової категорії, що характеризує особливий статус особи як мешканця територіальної громади.

15. Особливої актуальності набуває визначення характеру діяльності органів місцевого самоврядування в якості надання населенню певних послуг з метою задоволення їх потреб.

Розглянуті основні напрямки діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню громадянських, соціально-економічних, культурних, екологічних,

політичних прав та свобод людини і громадянина звичайно не можна вважати такими, що повністю вичерпують весь зміст роботи цих органів, і які, відповідно, не можуть змінюватись в залежності від появи нових потреб громадян і нових можливостей з боку органів місцевого самоврядування. Проте, проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню окремих видів конституційних прав і свобод людини і громадянина має важливе значення і конкретизується в залежності від характеру і особливостей таких прав, а саме:

Першооснову правового статусу людини, як мешканця територіальної громади складають громадянські права і свободи. Відповідно, органи місцевого самоврядування повинні будувати свою діяльність на засадах вільного розвитку людиною своєї особистості та гарантування невід'ємного права особи на життя.

Вимагає нормативного закріплення обов'язок органів місцевого самоврядування не розповсюджувати конфіденційну інформацію про громадян з встановленням відповідальності за порушення цієї норми.

Залишається не розв'язаним питання створення законодавчої бази, яка б регулювала діяльність місцевої міліції, нагальною є потреба активізації громадських формувань охорони правопорядку та всебічної допомоги дільничним інспекторам.

Необхідним є постійне вдосконалення територіального розташування об'єктів соціальної інфраструктури, поступового вирівнювання досягнутого рівня їх розвитку в різних територіальних одиницях (село – місто, мікрорайони в місті).

Першочергового значення набуває створення умов для розвитку підприємницької ініціативи, надання громадянам можливості самостійно дбати про свій добробут, використовуючи право на працю та підприємницьку діяльність, що з боку органів місцевого самоврядування повинно забезпечуватись шляхом створення гарантій майнової самостійності, рівності учасників ринкових відносин, всіх форм власності.

Важливим заходом є перерозподіл коштів в межах територіальних утворень на користь найменш соціально захищеної та малозабезпеченої частини

населення, створення системи місцевих пільг як засобу вирівнювання соціального становища членів територіальної громади на основі їх адресності.

Доцільним є найширше залучення позабюджетних коштів, створення нових форм діяльності освітніх, культурних закладів та установ охорони здоров'я з різними формами власності, з врахуванням інтересів малозабезпечених громадян.

Необхідним є запровадження і дія муніципального банку з метою пільгового кредитування членів територіальної громади на розвиток малого і середнього бізнесу, сільського господарства.

Вимагає значно більшої уваги з боку органів місцевого самоврядування забезпечення екологічних прав і свобод громадян, зокрема, на безпечне навколишнє природне середовище, шляхом проведення комплексних природоохоронних робіт, розробки і впровадження місцевих екологічних програм, співпраці з державними галузевими органами управління, та відповідними громадянськими об'єднаннями громадян.

Вдосконалення механізмів реалізації політичних прав і свобод громадян в системі місцевого самоврядування вимагає залучення громадян до прийняття найважливіших рішень, більш широкого їх доступу до участі в засіданнях виконкомів, пленарних засіданнях рад, на яких розглядаються питання, що стосуються прав і свобод громадян.

Необхідним є вдосконалення правової бази, що регулює питання застосування таких форм місцевого самоврядування, як загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, роз'яснення громадянам їх прав на участь у місцевому самоврядуванні.

Особливого значення набуває необхідність підвищення якості кадрового складу, його інтелектуального рівня шляхом вдосконалення механізмів добору кадрів на службу в органи місцевого самоврядування з врахуванням освітніх та культурних характеристик претендентів, заміна конкурсного добору кадрів на основі співбесіди на незалежне тестування, розробка і запровадження професійно-кваліфікаційних характеристик на кожну посаду відповідного органу місцевого самоврядування.

Відокремлений розгляд індивідуальних і колективних форм здійснення права на місцеве самоврядування дозволяє більш повно використати можливості реалізації прав і свобод громадян у системі місцевого самоврядування.

Визначені законом форми реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні не є вичерпними, їх розширення і доповнення можливо провести на місцевому рівні шляхом локального нормотворення.

Вдосконалення організаційно-правових форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування спроможне підвищити ефективність діяльності всієї системи органів місцевого самоврядування в цілому, і в сфері забезпечення прав і свобод, зокрема. Подолання бюрократизму, недбайливого, неуважного ставлення до людей, оптимізація визначених законодавством форм і методів роботи, впровадження нових ідей і технологій в процес реалізації прав і свобод громадян на рівні територіальної громади виступає основними завданнями на сучасному етапі державотворення.

Всебічний аналіз існуючих форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування, їх функціональних особливостей і труднощів в процесі застосування, дозволив зробити деякі висновки:

1. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод громадян проходить в рамках організаційно-правових форм і методів специфічного типу управління – муніципального управління, яке має свої особливості і відмінності від традиційних форм і методів державного управління територіями.

2. Форми і методи повсякденної діяльності органів місцевого самоврядування повинні базуватися на принципах законності, відповідати компетенції конкретного органу, змісту і характеру питань, що вирішуються, принципам гуманізму (дотримання прав та свобод людини і громадянина) та доцільності їх використання.

3. Застосування конкретних методів діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню прав і свобод громадян базується на особливостях взаємозв'язків учасників правових відносин в межах однієї територіальної громади,

відповідно до яких громадяни (населення) виступають і суб'єктом реалізації права на місцеве самоврядування, і "об'єктом" управлінського впливу цих органів, які правомочні в межах своєї компетенції видавати загальнообов'язкові правила поведінки.

4. Подальше покращення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав громадян залежить від підвищення ролі і значення представницьких органів місцевого самоврядування, які є основними носіями самоврядних повноважень. Це можливо за умови проведення чіткого розподілу повноважень між радою і її виконавчими органами, визначення найбільш оптимальної структури виконавчих органів шляхом її закріплення в Статуті територіальної громади.

5. Необхідною умовою успішної роботи виконавчих органів у сфері забезпечення прав громадян є планування їх роботи, що не втрачає своєї актуальності, з обов'язковою умовою - передбачення в цих планах конкретних заходів спрямованих на підвищення ефективності механізмів реалізації прав і свобод громадян, які повинні базуватись на принципах оперативності, оптимального досягнення найвищого результату.

6. Реалізуючи повноваження у сфері забезпечення прав громадян, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи впливають на учасників суспільних відносин шляхом прийняття актів першочергового та індивідуального (правозастосовчого) характеру, при цьому необхідно всебічно враховувати всі об'єктивні і суб'єктивні фактори, що обумовлюють необхідність прийняття рішення їх своєчасність, актуальність, передбачити можливі негативні наслідки. Тому доцільно за порадою звертатися до тих, на кого це рішення буде розраховане, а також постійно підтримувати зворотній зв'язок в процесі його виконання, використовувати досвід громадян, наприклад, через спеціальні групи або громадські контрольні загони.

7. Рішення, які приймаються на сесіях рад, повинні базуватись на ретельній їх підготовці в постійних комісіях, з залученням фахівців, громадськості, в

необхідних випадках доцільним є використання опитування населення, анкетування з послідуочим врахуванням громадської думки.

8. Позитивним вбачається створення сприятливих умов для безпосередньої участі громадян у засіданнях виконавчих комітетів ради в тих випадках, коли це стосується їх конституційних прав і свобод.

9. Депутати, постійні комісії, рада в цілому на пленарних засіданнях ширше мають використовувати свої контрольні повноваження, шляхом проведення предметних слухань, скасування актів виконавчих органів, які порушують права громадян, проведення депутатських розслідувань.

10. Оскільки подальше вдосконалення форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав громадян напряду залежить від депутатів місцевих рад, необхідно звернути увагу на покращення якісного складу депутатського корпусу шляхом проведення навчання депутатів, введення практики проведення регулярних звітів депутатів перед виборцями. Вимагає свого спрощення і відповідно підвищення ефективності процедура відкликання депутата, як дієвого механізму контролю за його діяльністю.

Аналіз практики роботи органів місцевого самоврядування показує, що подальше підвищення їх ролі в справі більш повного забезпечення прав і свобод громадян повинно здійснюватись одночасно з підвищенням ролі і значення виконавчих органів місцевих рад. Впровадження запропонованих організаційно-правових форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування, більш ефективне використання їх традиційних видів спроможне реально вплинути на процес забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина, що в цілому не є вузькою проблемою розвитку місцевого самоврядування, а перш за все, виступає засобом подальшої розбудови демократичної, соціальної, правової української держави.

Список послань

1. Ушацкий И.И. Организационно-правовая деятельность местных Советов депутатов трудящихся по обеспечению и охране прав и законных интересов граждан (По материалам БССР): Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-Минск,1970.-269с.
2. Карпунов В.С. Обеспечение и охрана прав граждан местными Советами депутатов трудящихся.: Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-М.,1977.-191с.
3. Агаев З.Б. Деятельность местных Советов депутатов трудящихся Азербайджанской ССР в области социального обеспечения.:Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-Баку, 1975.-187с.
4. Козлов А.Е. Основные направления и формы деятельности местных Советов депутатов трудящихся в области социального обеспечения.:Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-М.,1972.-164с.
5. Сагиндыкова А.Н. Компетенция и деятельность местных Советов народных депутатов в области здравоохранения (по материалам Казахской ССР.:Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-Алма-Ата,1986.-253с.
6. Садвакасова И.К. Деятельность местных Советов народных депутатов по обеспечению права граждан на жилище.:Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-М.,1990.-198с.
7. Арбузов В.А. Роль местных Советов в обеспечении конституционного права на жилище.: Дис... канд.юрид.наук: 12.00.02.-Л.,1983.-172с.
8. Ватников И.Е. Руководство местными Советами народных депутатов делом физической культуры и спорта.:Дис...канд.юрид.наук: 12.00.02.-М.,1980.-197с.
9. Лазарев Б.М. Деятельность сельского и поселкового Совета в области торговли и бытового обслуживания населения.-М..1969.-38с.
10. Казанцев Д.И. Деятельность городских Советов депутатов трудящихся в области бытового обслуживания населения.:Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-Томск,1975.-179с.

11. Кондаев В.В. Деятельность местных Советов народных депутатов по рассмотрению обращений граждан.: Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-М.,1983.-154с.
12. Загребельный А.С. Правовые и организационные вопросы деятельности местных Советов народных депутатов по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан.: Дис...канд.юрид.наук: 12.00.02.-М.,1984.-206с.
13. Клычев А. Функции и формы деятельности обласного Совета народных депутатов по обеспечению соблюдения законов, охраны общественного порядка и прав граждан.: Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-Ашхабад,1979.-204с.
14. Мяловицкая Н.А. Деятельность местных Советов народных депутатов по обеспечению социалистической законности, охране государственного и общественного порядка и прав граждан.: Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-Киев.1986.-213с.
15. Бутко И.Ф. Компетенция и формы деятельности местных Советов депутатов трудящихся УССР по обеспечению социалистической законности.: Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-К.,1970.-281с.
16. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации.: Дис...доктора.юрид.наук:12.00.02.-Ростов-на-Дону,1997.-370с.
17. Грицяк І.А. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.: Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-К.,1993.-217с.
18. Любенко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації.: Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-Харків,1998.-165с.
19. Воронкова В. Місцеве самоврядування - щоб гідно жити, а не виживати//Віче.-1996.-№5.-С.55-64.
20. Давидов Р. Політико-правові засади децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні//Вісник УАДУ.-1996.-№1.-С.91.
21. Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування України//Вісник УАДУ.-1998.-№2.-С.188.

22. Карпунов В.С. Обеспечение и охрана прав граждан местными Советами депутатов трудящихся.: Автореф.дис...канд. юрид. наук:12.00.02/Академ.общ.наук при ЦК КПСС.-М.,1977.-С.2.;
23. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. - К.: Ін Юре, 1997. -С.14.
- 24.Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні//Вісник УАДУ.-1996.-№1.-С.74.
25. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" Науково-практичний коментар.-К.,1999.-С.5-6.
26. Любенко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації:Автореф.дис...канд.юрид.наук:12.00.02/Нац. юрид. академія імені Ярослава Мудрого.-Харків,1998.-С.9.
27. Чайка І. Залучення громадськості до участі в процесі надання комунальних послуг//Збірник матеріалів конференції "Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування" (21-22.12.98р. м.Київ).-К.,1999.-С.45.
28. Санжаровський І. Залучення громадськості до управління містом: вдосконалення надання публічних послуг//Вісник УАДУ.-1999.-№4.-С.332-337.
29. Мерія і громадянин: довіра через співпрацю/Укл.В.Прошко та В.Пархоменко/Ін-т демократії ім. Пилипа Орлика.-К., 1997.;
30. Stimpfl Hans. Kommunale Seldstverwaltung. Handbuch der internationalen Rechts und verwaltungssprache. Deutsh-Ukrainisch/-Reihe U-Band 2/-Muncheh,Bonn,1998.-38-39s.;
31. Die Kommunale Seldstverwaltung in Deutschland (dargestellt am beispiel der gemeindeordnung fuer Baden-Wuerttemberg) mit einer Einfuhrungvon Claus-Wilhelm Hoffmann.-Moskau.:Verlag "De-jure", 1996/-77-80s.
32. Статут територіальної громади міста Хмельницького.-Хмельницький, 1997.-Ст.71, 72, 76, 80.

33. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (Ст.25,30,32,34,38 та інші, Глава 5, зокрема Ст.59,73)//Відомості Верховної Ради України-1997.-№24.-Ст.170.
34. Грицяк І.А. Форми реалізації повноважень місцевих рад//Правова держава. Міжвідомчий збірник наукових праць.-К.:Наукова думка, 1992.-Випуск 2-3.-С.57-63.
35. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” Ст16.-РозділIII// Відомості Верховної Ради України-1997.-№24.-Ст.170.
36. Гошко А. Цільовий підхід до оцінки діяльності місцевих органів самоврядування. -К.: Вид-во УАДУ,1998.-С.7.;
37. Білик В. Звернення громадян: законодавча регламентація//Командор.-1997.-№3/4.-С.21-22.
38. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. - Мюнхен, 1963. -С.8.
39. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.97.//Відомості Верховної Ради України. - 1997. - №24. -Ст.170.
40. Кравченко Б.О. Місцеве самоврядування в Європі// Актуальні проблеми управління територіями в Україні. Матеріали науково-практичної конференції,26-27 листопада 1992р.-Київ.-1993р.-С.55.
41. Концепція адміністративної реформи в Україні//Офіційний вісник України.-1999.-№21.-С.35.
42. Хартія українських міст. - К., 1998. -С.2.
43. Європейська хартія місцевого самоврядування. Всесвітня декларація місцевого самоврядування//Місцеве і регіональне самоврядування в Україні.-1995. -№1-2.
44. Пахомов І. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні// Право України. - 1997. - №2. -С.18.
45. Ясюнас В. Местное самоуправление. - М.,1997.-С.10.
46. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні.-Київ: Ін Юре,1997.-С.4-5;
47. Онищук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні.-К.,98.-С.11-12.

48. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі//Право України.-1997.-№2.-с.3-4.
49. Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування” //Відомості Верховної Ради України. -1992. - №28. -Ст.387.
50. Головченко В., Корпань О. Конституційні принципи місцевого самоврядування//Право України.-1998.-№3.-С.14.
51. Смирнова Т.С. Теоретичні засади місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис...канд.юрид.наук:12.00.02/Київський університет ім. Тараса Шевченка.-К.,1998.-С.13.
52. Перспективи муніципальної реформи в Україні//Збірник матеріалів. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України. -К.,1997.-С.29-34.
- 53.Перспективи муніципальної реформи в Україні//Збірник матеріалів. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України. -К.,1997. -С.30.
54. Рабінович П.М. Загальне поняття основних прав людини//Український часопис прав людини.-К.:Право,1995.-№1.-С.15-17.
55. Рабінович П.М. Права людини і громадянина//Правознавство за ред. М.Настюка. -Львів:Світ,1995.-С.147-149.
56. Ольховський Б.І. Конституційні права, свободи та обов'язки громадян України. – Харків: УкрЮА.,1994. -С.5.
57. Академічна юридична думка /Укладачі: І.Б.Усенко, Т.І.Бондарук; За заг.ред.Ю.С.Шемшученка. - К.:Ін юре,1998. -С.401.
58. Малєин Н.С. Повышение роли закона в охране личных и имущественных прав граждан//Советское государство и право.-1974. -№6. -С.41.
59. Пустовіт Ж. Поняття соціальних гарантій прав і свобод людини і громадянина України//Право України.-2000.-№3.-С.28.
60. Погорілко В.Ф., Головченко В.В., Сірий М.І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. -К.:Ін юре,1997.-С.40.

61. Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого//Віче.-1998.-№7.- С.68-69.
62. Кутафін О.Е., Фадеїв В.И. Муниципальное право Российской Федерации.- М.,1997.-С.112.
63. Казанчев Ю.Д., Писарев В.И. Муниципальное право Российской Федерации.- М.,1997.-С.243.
64. Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права//Право України. -1998.-№8.-С.22.
65. Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування України//Вісник УАДУ.-1998.-№2.-С.189-190
- 66.. Куйбіда В. Функції місцевого самоврядування в Україні: аналіз і прогноз//Вісник УАДУ.-2000.-№1.-С.296-297.
67. Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого//Віче.-1998.-№7.- С.69.
68. Чайка І. Залучення громадськості до участі в процесі надання комунальних послуг//Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування. Збірник матеріалів конференції.-Київ.- 21-22.12.1998.-С.45.
69. Санжаровський І. Залучення громадськості до управління містом: вдосконалення надання публічних послуг//Вісник УАДУ.-1999.-№4.-С.332.
70. Местное самоуправление в Германии (на примере Положения земли Баден-Вюртемберг). Перевод с немец /За заг.ред. Т.Ф.Яковлевой. -М.:Де-юре,1996.- С.29-30;
71. Комунальне самоврядування. Довідник з міжнародної термінології права та управління. Німецько-український текст. -Серія У. Том 2.-Бонн,1998.-С.38-39.
72. Мерія і громадянин-довіра через співпрацю /Укл. В.Прошко та В.Пархоменко (Ин-т демократії ім. Пилипа Орлика).-К.,1997.-С.14.
73. Шмельова Г.Г. Юридичний механізм забезпечення прав людини (загальнотеоретична характеристика)//Право України. -1994.-№10.-С.49-50.

74. Сосніна О.В. Удосконалення юридичного механізму захисту прав людини//Матеріали II регіональної науково-практичної конференції.- Львів,1996.-С.41-44.
75. Загальна теорія держави і права/За заг.ред. В.В.Копейчикова.- К.:Юрінком,1998.-С.64-65.
76. Комаров С.А., Мальков А.В. Теорія государства и права. Учебно-методическое пособие. -М.: ИНФРА-М., 1999.-С.341.
77. Галушко Ю. Важливий інститут захисту прав громадян//Право України.- 1996.-№5.-С.23-25.
78. Права человека. Учебник для вузов. /Отв. ред. Е.А.Лукашева. -М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999.-С.305.
79. Селиванов В. Приватно-правові засади концепції державної політики захисту прав і свобод людини в Україні//Право України.-1997.-№10.-С.9.
80. Кононов А.М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка//Государство и право.-1997.- №12.-С.33-36.
81. Шмельова Г.Г. Юридичний механізм забезпечення прав людини (загальнотеоретична характеристика)//Право України. -1994.-№10.-С.49.
82. Рабинович П.М. Основи загальної теорії права та держави. -К., 1994. -С.49.
83. Академічна юридична думка /Укладачі: І.Б.Усенко, Т.І.Бондарук; За заг.ред. Ю.С.Шемшученка. - К.: Ін Юре, 1998 .-С.401.
84. Галушко Ю. Важливий інститут захисту прав громадян//Право України.- 1996.-№5.-С.24.
85. Большой юридический словарь/Под ред. А.Я.Сухарева, В.Д.Зорькина, В.Е.Крутских. -М.:ИНФРА-М, 1999. -С.222.
86. Котюк В.О. Теорія права: курс лекцій. -К.: Вентурі, 1996. -С.141.
87. Теорія государства и права: Курс лекцій /Под ред. М.Н.Марченко. - М.: Зерцало, 1997. - С.417.

88. Нечепурнов А.В. Юридическая квалификация в структуре правоприменительного процесса//Вопросы теории государства и права.- Саратов,1991.-С.34.
89. Кравченко В. Деякі аспекти реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні//Розвиток місцевої демократії і забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування. Збірник матеріалів конференції 21-22.12.1998р.-Київ,1999.-С.62-66;
90. Смирнова Т.С. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України//Право України.-1998.-№5.-С.23;
91. Литвиненко І.Л. Особливості муніципально-правового статусу людини і громадянина в Україні//Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 7.-К.:Ін-т держави і права ім..В.М. Корецького НАН України; Спілка юристів України, 2000.-№8.-С.175-182.
92. Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права//Право України.-1998.-№8.-С.21-24;
93. Доценко А.І. Шляхи удосконалення територіальної організації розселення//Актуальні проблеми управління територіями в Україні. Матеріали науково-практичної конференції 26-27.11.1992.-Київ,1993.-С.68-73;
94. Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты)//Правоведение.-1992.-№2.-С.84-90.
95. Никитюк В.О. Про реалізацію прав національних меншин в світлі реформи територіально-державного устрою України//Актуальні проблеми управління територіями в Україні. Матеріали науково-практичної конференції 26-27.11.1992.-Київ,1993.-С.82-84.
96. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе.-М,1979;
97. Конституційне право України /За ред. проф. В.Ф. Погорілка.-К.,1999.-С.199-237.
98. Оболенський А.В. Человек в государственном управлении.-М.,1987;

99. Дмитриев Ю.А., Златопольский А.А. Гражданин и власть.-М.,1991;
100. Бондар Н.С. Личность в системе социалистического самоуправления: конституционный аспект//Правоведение.-1987.-№6.-С.5-6.
101. Закон України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 14.01.98//Відомості Верховної Ради України.-1989.-№3-4.-Ст.15.
102. Закон України “Про національні меншини” від 25.06.92//Відомості Верховної Ради України.-1992.-336.-Ст.529.
103. Закон України “Про мови в Україні” від 28.10.89//Відомості Верховної Ради УРСР.-1989.-№45.-Ст.631.
104. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: Дис....доктора.юрид.наук:12.00.02.-Ростов-наДону,1997.-С.263-264.
105. Смирнова Т. С. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України//Право України.-1998.-№5.-С.23;
106. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации.: Дис...доктора юрид.наук:12.00.02.-Ростов-на-Дону, 1997. -С.179.
107. Рабинович П.М. Права людини та їх юридичне забезпечення//Основи загальної теорії права та держави: Навч. посібник.-К.,1992.-С.7.
108. Лукашева Е.А. Социальное государство и защита прав граждан в условиях рыночных отношений//Социальное государство и защита прав человека.-М.,1994.-С.5-6.
109. Закон України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали в наслідок Чорнобильської катастрофи” від 19.12.91р. з змінами і доповненнями//Відомості Верховної Ради України.-1992.-№13.-Ст.178; Закон України “Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні” від 16.12.93//Відомості Верховної Ради України. - 1994. -№4. -Ст.18.
110. Основи законодавства про охорону здоров’я від 19.11.92//Відомості Верховної Ради України.-1993.-№4.-Ст.19.

111. Козюк М.Н. Правовое равенство: Автореф.дис...канд..юрид.наук.-СПб,1996.
112. Бондарь Н.С. Социальное и правовое равенство советских граждан (конституционный аспект)//Советское государство и право.-1984.-№12.- С.130.
113. Короткий тлумачний словник української мови.-Київ,1988.-С.244.
114. Теорія держави і права/За заг. ред. В.В.Копейчікова. - К.:Юрінформ,1995. - С.130.
115. Теория государства и права: Курс лекций/Под ред. М.Н.Марченко.- М:Зерцало,1997,-С.416.
116. Філософський словник. Видання друге. - Київ, 1986. -С.552.
117. Грицяк І.А. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування:Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-Київ,1993.- С.33.
118. Лазарев В.В. Правоприменительные акты и их эффективность в условиях развитого социалистического общества:Автореф. дис...докт.юрид.наук.— М.,1977.-С.5.
119. Советский энциклопедический словарь.-М.,1986.-С.614.
120. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления.- М.,1969.-С.16.
121. Мелащенко В.Ф. Полномочия местных Советов народных депутатов: государственно-правовая природа, виды, механизмы реализации.:Автореф.дис...канд.юрид.наук.-Томск,1981.
122. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні:Автореф.дис...канд.юрид.наук.- Одеса,1999.-С.3.
123. Пахомов І.І. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні//Право України.-1997.-№12.-С.18-19.
124. Закон України “Про місцеві державні адміністрації”від 9.04.99//Відомості Верховної Ради.-1999.-№20-21.-Ст.190.
125. Юридичний словник термінів по теорії держави і права.-Харків.-1993.-С.92.

126. Смирнова Т. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України//Право України.-1998.-№5.-С.21-24.
127. Давидов Р. Політико-правові засади децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні//Вісник УАДУ.-1996.-№1.-С.90.
128. Шевчук С. Делегирование государственных полномочий как реализация компетенции государственного органа//Юрид. практика.-1997.-№7.-С.7.
129. Місцеве самоврядування: джерела, принципи, структура, компетенція//Місцеве самоврядування: Монографія. Кн.1. Організація роботи сільського, селищного голови /За ред. А.О.Чемериса. -Львів: Ліга-Прес, 1999.-С.27.
130. Агранофф Р., Светова С. Сфери повноважень регіональних та місцевих рад. Порівняння повноважень на прикладах Франції, Нідерландів, Іспанії//Голос України.-1996.-№2.-С.43-47.
131. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28.08.95//Собрание законодательства Российской Федерации.-1995.-№35.-Ст.3506.; 1996.-№17. - Ст.1917.
132. Грицяк І. А. Форми реалізації повноважень місцевих рад //Правова держава. Міжвідомчий збірник наукових праць. -К.:Наукова думка,1992.-Випуск 2-3. - С.57-63.
133. Мелашенко В.Ф. Полномочия местных Советов народных депутатов: государственная природа, виды, механизм реализации:Автореф,дис... канд.юрид.наук-Томск,1981.-С.5.
134. Грицяк І.А. Правові та оргарнізаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування: Автореф.дис...канд.юрид.наук :12.00.02/Академія наук України; Інститут держави і права ім.В.М.Корецького. -Київ,1993.-С.13.
135. Перцик В.А. Реализация законодательства местными Советами. -М.,1985.

136. Щекочихин П.Г. Механизм реализации компетенции в системе местных Советов народных депутатов: понятие и структура//Вопросы теории советского государственного (конституционного) права. -Свердловск, 1986. – С.126-138.
137. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації:Автореф.дис... канд.юрид.наук:12.00.02/Нац. юрид. академія імені Ярослава Мудрого.-Харков, 1993.-С.16.
138. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. -М: Юрист, 1995. -С.63-65.
139. Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права. -М.,1987.-С.235-239.
140. Теория государства и права/Отв. ред. В.М.Корельский и В.Д.Перевалов. - М.,1997.
141. Общая теория права /Под.ред.А.С.Пиголкина. -2-е изд. -М., 1995;
142. Лившиц Р.З. Теория права. -М., 1994;
143. Гусарев С.Д. Теорія держави та права. Альбом схем,-К.,1997.
144. Нормы советского права. Проблемы теории /Под.ред. М.И. Байтина и В.К.Бабаева. - Саратов, 1987.
145. Рыбушкин Н.Н. Запрещающие нормы в советском праве. - Казань, 1990.
146. Цивільний кодекс. Цивільно-процесуальний кодекс України. Постанови Пленуму Верховного Суду України в цивільних справах /Відп.ред.П.І.Шевчук. - К.: Юрінком Інтер, 1999. - С.465-471.
147. Закон України “Про звернення громадян”//Відомості Верховної Ради України. – 1996. -№47. -Ст.256.
148. Цивільно-процесуальний кодекс України. Глава 31-А //Кодекси України в 2-х томах /за ред. Ф.Г. Бурчака. – Том 2. - К.: Ін Юре, 1997.
149. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій. - К.: Вентурі, 1996. - С.141-146.
150. Теорія держави і права/За ред. В.В.Копейчикова.-К.:Юрінком,1995.-С.130-131.
151. Рабинович П.М. Основи загальної теорії права і держави. -К.,1999.-С.89.
152. Алексеев С.С. Право: опыт комплексного исследования.-М.:1999.-С.114-115.

153. Теория государства и права: Курс лекций /Под ред. М.Н.Марченко.- М.:Зерцало,1997.-С.416-421.
154. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие /Под.ред.проф.. В.Г.Стрекозова. - М., 1993.-С.193.
155. Алеекеев С.С. Теория права. -Харьков, 1994. -С.178-180.
156. Рабинович П.М. Основы общей теории права и государства. - М., 1994. - С.110.
157. Общая теория права и государства. Учебник/Под ред. В.В.Лазарева. - М., 1994. -С.174-176.
158. Котюк О.В. Теорія права: Курс лекцій. -К.:Вентурі, 1996.-С.141-146.
159. Грицяк І.А. Правові і організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування:Дис...канд.юрид.наук:12.00.02-Київ,1993.-С.126.
160. Гошко А. Кардинальний шлях справжньої демократизації самоврядування в Україні//Вісник УАДУ.-1998.-№2.-С.194-201.
161. Гошко А. Цільовий підхід до оцінки діяльності місцевих органів самоврядування. - К.: УАДУ, 1998.
162. Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого//Віче.-1998.-№7.- С.71.
163. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні// Вісник УАДУ.-1996.-№1.-С.85.
164. Некрич А. Важка ти, ноша самоврядування//Віче.-1997.-№5.-С.41.
165. Концепція адміністративної реформи. ГлаваУІІ "Термінологічний словник"// Офіційний вісник України.-1999.-№21.-С.71.
166. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління та місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права//Вісник УАДУ.-2000.-№1.-С.214.
167. Page E.C. Lokalism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Govement. Oxford, 1991/ В кн.Черкасов А. Сравнительное местное управление : теория и практика.-М.,1998.-С.111.
168. Агранофф Р., Браун Т., Ткачук А. Розбудова місцевих рад в Україні.

- Програма сприяння парламентам України.-К.,1999.-С.44,63.
169. Чигринова М. Соціальні і медичні послуги - визначальне завдання місцевої влади//Розвиток громад і регіонів України (Проект Київського Центру Ін-ту Схід-Захід) /В.Гудак, Г.Линевич.-К.:Логос,1999.-С.92-93.
170. Чайка І. Залучення громадськості до участі в процесі надання комунальних послуг//Збірник матеріалів конференції “Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування”(21-22.12.98.м.Київ).-К.,1999.-С.44-50.
171. Методика залучення громадськості до участі в процесі надання комунальних послуг: Підруч./Робоча група фахівців дослідницького ін-ту РІІ (Північна Кароліна, США) у складі Б.Радейко та ін.-К.,1998.
172. Санжаровський І. Залучення громадськості до управління містом: вдосконалення надання публічних послуг//Вісник УАДУ.-1999.-№4.-с.332-337.
173. Конституційне право України/За ред. проф. В.Ф.Погорілка. - К.: Наук. думка, 1999. - С.215.;
174. Ольховський Б.І. Конституційні права, свободи та обов'язки громадян України: Конспект лекцій.-Харьків:УкрЮА.,1994.-С.9.
175. Рабінович П.М. Права людини і громадянина//Правознавство за ред. М.Настюка.-Л.,1995.
176. Конституційне право України/За ред. проф. В.Ф.Погорілка. - К.:Наук. думка, 1999.-С.215.;
177. Международное публичное право: сборник документов. В 2-х томах.- М.,1996.
- 178.Указ Президента України від 22.01.2001 “Про утворення місцевої міліції”// Офіційний вісник.-2001.-№4.-Ст.112.
- 179.Рішення №1 дванадцятої сесії Хмельницької міської ради від 28.12.99. “Про стан боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку в м.Хмельницькому”//Проскурів. - 2000. - №4. - С.4
180. Боднарчук І. Ділити не владу, а відповідальність//Віче.-1997.-№6.-С.83.

181. Закон України “Про міліцію” від 20.12.90р. з наступними змінами і доповненнями//Відомості Верховної Ради України.-1991.-№4.-Ст.20.
182. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7.12.84//Кодекси України в 2-х томах. Том 1./За ред. Проф. Ф.Г.Бурчака.-К:Ін Юре, 1997.-С.359-501.
183. Положення про адміністративні комісії від 9.03.88//Відомості Верховної Ради УРСР.-1988.-№12.-Ст.318.
184. Задирако П., Гумалов В. Человек, право и государство: история и современность//Юридический вестник. - 1997. - №3. - С.103-111.
185. Кабышев В.Г., Пряхина Г.М. Теоретические проблемы Российского конституционализма//Вестник Саратовской государственной академии права. - Саратов. - №2. - 1995. - С.35.
186. Костицький В. Соціально-економічні права людини//Право України.-1996.-№6.-С.10-12.
187. За матеріалами круглого столу “Державна політика щодо жінок на теренах незалежності”.-Хмельницький,18.08.2000р.
188. Скільки нас?//Проскурів.-2000.-№17.-С.1.
189. Послання Президента України до Верховної Ради України “Україна-поступ у ХХІ століття”//Урядовий кур’єр.-2000.-№34.-С.5-12.
190. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: Дис...доктора юрид. наук:12.00.02.-Ростов-на-Дону.-1997.-С.352.
191. Пустовіт Ж. Поняття соціальних гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні//Право України.-2000.-№3.-С.30.
192. Закон України ”Про зайнятість” від 1.03.91//Відомості Верховної Ради України.-1991.-№14.-Ст.170.
193. Хмельницька міська програма зайнятості на 2000р., затверджена рішенням №3 дванадцятої сесії Хмельницької міської ради від 28.12.99//Проскурів. - 2000. - №4. - С.4.
194. Рішення №5 дванадцятої сесії Хмельницької міської ради від 28.12.99.”Про створення в 2000 році на підприємствах, в установах та організаціях міста

- робочих місць для осіб, які потребують соціального захисту, не здатні на рівних конкурувати на ринку праці//Поточний архів Хмельницької міської ради за 1999р.
195. За даними звіту Хмельницької обласної державної адміністрації щодо забезпечення соціально-економічного та культурного розвитку, суспільно-політичної ситуації в регіоні за 1999 рік // Подільські вісті.-2000.-№30.-С.1-2.
196. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження положень щодо застосування Закону України “Про зайнятість населення” від 27 квітня 1998р.//Зібрання законодавства України. - Серія 1. - Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. - К., 1998. - №8. - Ст.338. - С.224-288.
197. Рішення №6 дванадцятої сесії Хмельницької міської ради від 28.12.1999р. “Про організацію оплачуваних громадських робіт на 2000р.”//Проскурів. - 2000. - №4. - С.4.
198. Підсумки фінансово-економічної діяльності у місті за 1999 р.// Проскурів. - 2000. - №6. - С.2.
199. Положення про управління соціального захисту населення Хмельницької міської ради, затверджене Рішенням Хмельницької міської ради від 13.11.95р.//Поточний архів Хмельницької міської ради за 1995р.
200. Аналітична довідка Хмельницького управління соціального захисту населення за 2000р.//Поточний архів Хмельницької міської ради за 2000р.
201. Рішення Хмельницької міської ради №6 від 3.04.1997р.//Поточний архів Хмельницької міської ради за 1997р.
202. Закон України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” від 21.11.92//Відомості Верховної Ради України. – 1993. - №5. – ст.21.
203. Закон України “ Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” від 21.03.91//Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №21. – ст.252.
204. Закон України “Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні” від 17.04.91//Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №22. – ст.262.

205. Закон України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” від 20.12.91//Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №15. – ст.190.
206. Закон України “Про статус ветеранів військової служби та їх соціальний захист” від 24.03.98//Відомості Верховної Ради України. – 1998. - №40-41. – ст.249.
207. Закон України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” від 21.11.92//Відомості Верховної Ради України. – 1993. - №5. – ст.21.
208. Закон України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям” від 1.06.2000//Урядовий кур’єр. – 2000. - №120. – с.12.
209. Закон України “Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні” від 16.12.93//Відомості Верховної Ради України. – 1994. - №4. – ст.18.
210. Закон України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 19.12.1991//Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №13. – ст.178.
211. Закон України “Про освіту” від 23.03.96//Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №21. - С.84. Закон України “Про професійно-технічну освіту” від 10.02.98//Відомості Верховної Ради України. - 1998. - №32. - Ст.215. Закон України “Про загальну середню освіту” від 13.05.99//Відомості Верховної Ради України. - 1999. - №28. - Ст.230.
212. Закон України “Про дошкільну освіту” від 11.07.2001//Офіційний вісник.- №31.-2001.-Ст.1388.
213. Закон України “Про позашкільну освіту” від 22.06.2000//Відомості Верховної Ради України.-2000.-346.-Ст.393.
214. Чекман М.К. Стратегія розвитку обласного центру//Проскурів.-2000.-№25.- С.4.
215. Основи законодавства України про культуру від 14.02.92//Відомості Верховної Ради України. - 1992. - №21. - Ст.295.

216. Закон України “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” від 7.10.97//Відомості Верховної Ради України. - 1997. - №52. - Ст.312.
217. Закон України “Про фізичну культуру і спорт від 24.12.93//Відомості Верховної Ради України. - 1994. - №14.
218. Основи законодавства про охорону здоров'я від 19.11.92//Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №4. - Ст.19.
219. Указ Президента України “Про основні напрями забезпечення житлом населення України на 1999-2005 р.р//Офіційний вісник України.-1999.-№28.- Ст.1405.-С.104-109.
220. Житловий кодекс України від 30.06.83р. з наступними змінами і доповненнями //Кодекси України в 2-х томах за ред. проф.Ф.Г.Бурчака. – К.: Ін Юре, 1997. – Том.1. – с.49-103.
221. Указ Президента України “Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі” від 27.03.98.//Офіційний вісник.-1998.-№35
222. Постанова Кабінету Міністрів “Про затвердження Положення про порядок формування і використання коштів фондів підтримки індивідуального житлового будівництва на селі та Правил надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам на селі” від 3.08.98.//Зібрання законодавства України. Серія 1. постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України.- К.,1999.-№1.-Ст.10.-С.33-41.
223. Закон України “Про підприємництво” від 26.02.91 з наступними змінами і доповненнями//Закони України. – Том 1. – К., 1996. – С.191-201.
224. Закон України “Про підприємства в Україні” від 27.03.91 з наступними змінами і доповненнями//Закони України. – Том 1. – К., 1996. – С.310-332.
225. Омельченко А.В. Іноземні інвестиції в Україні. Довідник з правових питань. – К.: Юрінком, 1997. – С.138-146.
226. Закон України “Про об'єднання громадян” від 16.06.92//Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №34. –Ст.504; Закон України “Про політичні партії” від 5.04.2001//Відомості Верховної Ради України.-2001.-№23.-Ст.118.

227. Закон України “Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх” від 24.01.95//Відомості Верховної Ради України. – 1995. - №6. –Ст.35.
228. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид.фак.вузів.-К.:Вентурі,1996.-С. 31-34.
229. Краснова М. Право громадян на екологічну інформацію: проблеми гарантій реалізації та захисту//Право України. – 1997. - №3.-С.42-49.
230. Литвиненко І.Л. Екологічні права людини за Конституцією України//Вісник ТУП. – 1997. - №2.-С.33-35.
231. Закон України “Про плату за землю” від 3.07.92//Відомості Верховної Ради України. – 1999. - №45. –Ст.238.
232. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.91//Відомості Верховної Ради України. – 1998. - №11-12. –Ст.41.
233. Водний кодекс від 06.06.95//Відомості Верховної Ради України. – 1995. - №24. –Ст.189.
234. Лісовий кодекс від 21.01.94//Відомості Верховної Ради України. – 1994. - №17. –Ст.99.
235. Кодекс України про надра від 27.07.94//Відомості Верховної Ради України. – 1994. - №36. –Ст.304.
236. Закон України “Про тваринний світ” від 13.12.2001//Офіційний вісник .- 2002.-№2.-Ст.47.
- 237.Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.91//Відомості Верховної Ради України. – 1998. - №11-12. –Ст.41.
238. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку визначення плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища” від 13.01.92.//Зібрання законодавства України. – Серія 2. – Звіт постанов Кабінету Міністрів України. - №1. – 1998. – ст.23. – С.66-77.
239. Хартія Українських міст, прийнята 26.06.1997р. загальними зборами Асоціації міст України.-К.,1998.-С.5

240. Закон України “Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР” (нова редакція)//Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №25. –Ст.354.
241. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.91//Відомості Верховної Ради України. – 1998. - №11-12. –Ст.41.
242. Закон України “Про забезпечення санітарного епідеміологічного благополуччя населення” від 24.02.94//Відомості Верховної Ради України. – 1994. - №27. –Ст.218.
243. Закон України “Про карантин рослин” від 30.06.93//Відомості Верховної Ради України. – 1993. - №34. –Ст.352.
244. Закон України “Про ветеринарну медицину” від 25.06.92//Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №36. –Ст.531.
245. Закон України “Про Цивільну оборону” від 3.02.93//Відомості Верховної Ради України. – 1993. - №14. – Ст.124.
246. Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану” від 16.03.2000//Відомості Верховної Ради України. – 2000. - №23. – Ст.176.
247. Закон України “Про природно-заповідний фонд України” від 16.06.92//Відомості Верховної Ради України. – 1998. - №11-12. – Ст.41.
248. Закон України “Про звернення громадян” від 2.10.96// Відомості Верховної Ради України.-1996.-№47.-Ст.256.
249. Закон України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів від 14.01.98// Відомості Верховної Ради України.-1998.-№3-4.- Ст.15.
250. Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” від 3.07.91//ВВРУ. - 1991. - №33. - Ст.443.
251. Смирнова Т. С. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України//Право України. - 1998. - №5. - С.23.

252. Цивільно-процесуальний кодекс України. Постанови Пленуму Верховного Суду України в цивільних справах/Відп.ред.П.І.Шевчук. - К.: Юрінком Інтер, 1999.
253. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7.06.2001р.//Відомості Верховної Ради.-2001.-№33.-Ст.175.
254. Статут територіальної громади міста Хмельницького.-Хмельницький, 1997.
255. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України від 17.12.93.// Голос України.-1994.-№51.
256. Закон України “Про органи самоорганізації населення” від 11.07.2001//Офіційний вісник.-2001.-№32.-Ст.1449.
257. Бочарова С.Н. Роль общественных объединений в защите прав человека// Вестник Московского Университета.-1997.-№1 .-с.98-105.
258. Регламент Малиницької сільської ради Хмельницького району Хмельницької області, затверджений рішенням №2 Малиницької сільської ради 23 скликання від 23.10.1998р.//Поточний архів Малиницької сільської ради за 1998 р
259. Аналітична довідка про роботу приймальної громадян Хмельницької міської ради за 1999р // Поточний архів Хмельницької міської ради за 1999р.
260. Аналітична довідка за результатами роботи Малиницької сільської ради за 1998-1999рр.//Поточний архів Хмельницької обласної ради за 1999р.
261. Юридичний словник-довідник: За ред. Ю.С.Шемшученка. – К.: Феміна, 1996. – С.331, 510.
262. Муниципальный менеджмент: Учебное пособие /Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – С.5-6.
263. Філософський енциклопедичний словник. – М., 1997. – С.125;
264. Філософія: Підручник. /За ред. І.Ф.Надольного. – К.: Вінар, 1997. – С.242.
265. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С.209-210.

266. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. – М.: Юристъ, 1995. – С.63-65.
267. Юридичний словник-довідник: За ред. Ю.С.Шемчушенка. – К.: Феміда, 1996. – С.331.
268. Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права. //Право України. – 1998. - №8. – С.23.
269. Головченко В., Корпань О. Конституційні принципи місцевого самоврядування//Право України. – 1998. - №3. – С.30.
270. Розбудова місцевих рад в Україні. Матеріали до навчальної програми. Упоряд. А.Ткачук. – К.: USAID, 1998. – С.77.
271. Європейська Хартія місцевого самоврядування//Віче 2000.-№3.-С.43-50.
272. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К.: Ін Юре, 1997. – С.13.
273. Батанов О. Конституційні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади //Право України. – 1999. - №5. – С.26.
274. Рішення №29 чотирнадцятої сесії Хмельницької міської ради від 16.05.2000 р. “Про встановлення вартості торгового патенту на здійснення торгівельної діяльності та надання побутових послуг”//Проскурів. – 2000р. - №40-41. – С.11.
275. Рішення №4 сімнадцятої сесії Хмельницької міської ради від 28.12.2000р.//Поточний архів Хмельницької міської ради. – Матеріали дванадцятої сесії. – Хмельницький, 2000р. – С.23-27.
276. Програма розвитку освіти міста Хмельницького на період до 2000р., затверджена рішенням №8 четвертої сесії Хмельницької міської ради від 28.09.1995р.//Поточний архів Хмельницької міської ради. –Матеріали четвертої сесії. –Хмельницький, 1995. –С.12-25.
277. Програма розвитку закладів культури міста Хмельницького на період до 2000р., затверджена рішенням №9 четвертої сесії Хмельницької міської ради від 21.09.1995р.//Поточний архів Хмельницької міської ради. –Матеріали четвертої сесії. –Хмельницький, 1995. -С.26-33.

278. Рішення №2 чотирнадцятої сесії Хмельницької міської ради від 27.03.2000р. “Про бюджет міста на 2000 рік”//Проскурів. – 2000. - №38. – с.5.
279. Звіт Хмельницької міської ради “Про виконання бюджету м.Хмельницького за 1999р.”//Проскурів. – 2000. - №35. – С.2.
280. Солянишов С.П. Бюджеты территорий. – М.: Финансы и статистика, 1993. – С.8.
281. Постовой Н.В. Муниципальное право России. – М.: Новый юрист, 1998. – С.108.
282. Ткачук А. Розбудова місцевих рад в Україні. Матеріали до навчальної програми. Упорядник А.Ткачук - К., 1998. – С.40-41.
283. Бондарчук І. Ділити не владу, а відповідальність //Віче. – 1997. - №6. – С.82.
284. Інформаційний бюлетень виконкому Хмельницької міської ради. – 2000р. - №1. – С.2.
285. Конституційне право України /за ред. проф. В.Ф.Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – С.667.
286. Регламент Хмельницької обласної ради затверджений рішенням №1 другої сесії Хмельницької обласної ради від 10.06.1998р.//Поточний архів Хмельницької обласної ради за 1998 рік.
287. Положення про постійні комісії Хмельницької обласної ради. Розділ 3, затверджений рішенням №2 другої сесії Хмельницької обласної ради від 10.06.1998р. //Поточний архів Хмельницької обласної ради за 1998 рік.
288. Рішення №24 чотирнадцятої сесії Хмельницької міської ради “Про місцеву ініціативу щодо підвищення тарифів на комунальні послуги” від 16.05.2000р.//Проскурів, - 2000р. - №40-41. – С.11.
289. Рішення №19 чотирнадцятої сесії Хмельницької міської ради “Про створення міського центру роботи з сім’ями та дітьми “Родинний дім” від 16.05.2000р.//Проскурів, - 2000р. - №40-41. – С.11.
290. Сафаров Р.А. Об осуществлении постоянными комиссиями функций органов управления. – М.: Изд-во ВПГИ и АОИ, 1961. – С.232.

291. Соловьева С.В. Постоянные комиссии местных советов на новом этапе. – М.: Изд-во ВПГИ и АОИ, 1963. – С.82-83.
292. Положення про постійні комісії Малиницької сільської ради.(п.32 Розділ III.), затверджений рішенням №3 Малиницької сільської ради 23 скликання від 23.10.98//Поточний архів Малиницької сільської ради за 1998р.
293. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. –М.: “Форм-Инфра-М”. –1998. –С.74.
294. Byrne T. Local Government in Britain. – L., 1994. – p.198.
295. Положення про постійні комісії Розсошанської сільської ради Хмельницького району Хмельницької області //Поточний архів Розсошанської сільської ради за 1998р.
296. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление.–М.,1984.– С.331.
297. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания).–М.,1991.–С.70.
298. Черкасов Г.В. Сравнительное местное управление: теория и практика.–М.: “Форум-Инфра-М”,1998.–С.77;
299. Grawford K.G. Canadian Municipal Government-Toronto,1975.–p.110.
300. Регламент Хмельницької обласної ради, затверджений рішенням №1 другої сесії від 10.06.98р. – Ст.26 п.8//Поточний архів Хмельницької обласної ради за 1998р.
301. Регламент Хмельницької обласної ради, затверджений рішенням №1 другої сесії від 10.06.98р.– Ст.26 п.22//Поточний архів Хмельницької обласної ради за 1998р.
302. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія /Кол.авт. за заг.ред. проф. О.Ю.Оболенського.– Хмельницький:“Поділля”,1999.–С.58.
303. Положение об общинах Баден-Вюртемберг в ред. от 23.07.1984//“Местное самоуправление в Германии”.–М.:“Дегоре”,1996.–С.92-93.

304. Бесмертний Р. Самоврядування. Конституційна модель і проблеми повноцінного функціонування//Віче.–1997.–№11.–С.47.
305. Угода між Розсошанською сільською радою та Хмельницькою районною радою//Поточний архів Розсошанської сільської ради за 1998 р.
306. Закон України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів” від 4.02.1994р.//Відомості Верховної Ради.–1994.–№24.–Ст.180.
307. Графік прийому громадян депутатами Хмельницької міської ради //Інформаційний бюлетень виконавчого комітету Хмельницької міської ради. –2000р.–№1.–С.3-5.
308. Разуваєв В. Тиха околиця вимагає рівноваги//Проскурів.–2000р.–№40-41.– С.2.
309. Повідомлення про скликання п’ятнадцятої сесії Хмельницької міської ради//Проскурів.–2000р.–№44-45.–С.1.
310. Рішення №18 тринадцятої сесії міської ради від 01.09.99р.//Поточний архів Хмельницької міської ради. Матеріали тринадцятої сесії міської ради народних депутатів від 21.09.99р.–Хмельницький,1999.–С.47-51.
311. Рішення №5 третьої сесії Малинецької сільської ради від 03.10.98//Поточний архів Малинецької сільської ради за 1998 рік.
312. Kingdom J. Local Government and Politics in Britain. – N.Y., 1991. – p.93.
313. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика.–М.: “Форум-Инфра-М”,1998.–С.65.
314. Constitutions of the Countries of the World. Thailand. – N.Y., 1979. – h.182; Constitutions of India. – New Delphi, 1992.
315. Розбудова місцевих рад в Україні. Матеріали до навчальної програми. Упоряд. А.Ткачук.–К.,1998.–С.78.
316. Конституційне право України /За ред. проф. В.Ф. Погорілка.–К.:Наукова думка,1999.–С.463.
317. Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування України//Вісник УАДУ.–1998.–№2.–С.190.

318. Концепція адміністративної реформи. Глава VII “Термінологічний словник”// Офіційний вісник України.–1999.-№21.–С.71.
319. Головченко В., Корпань О. Конституційні принципи місцевого самоврядування//Право України.–1998.-№3.–С.30.
320. Кутафин О.Е. Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов: Учебное пособие.–М.: Юрид.литература,1986.–С.135.
321. Конституційне право України /За ред. проф. В.Ф.Погорілка.–К.:Наукова думка,1999.–С.660.
322. Любенко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: Автореф.дис...канд.юрид.наук.:12.00.02.–Харків:Нац.юрид.академія ім. Ярослава Мудрого,1998.–С.15.
323. Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування: вибір зроблено, проблеми залишилися//Вісник Академії правових наук України.–1996.-№7.–С.90.
324. Рішення №19 чотирнадцятої сесії Хмельницької міської ради “Про створення міського центру роботи з сім’ями та дітьми “Родинний дім” від 16.05.2000//Проскурів.–2000р.-№40-41, 38.–С.7.
325. Постовой Н.В. Муниципальное право России.–М.: Новый юрист,1998.–С.236.
326. Розбудова місцевих рад в Україні. Матеріали до навчальної програми. Упорядник А.Ткачук.–К.,1998.–С.31-32.
327. Муниципальный менеджмент. Учебное пособие /Под ред. проф. Т.Г.Морозовой.–М.,1997.–С.135.
328. Рішення виконавчого комітету Розсошанської сільської ради №3 від 30.03.99. “Про план роботи виконавчого комітету на I півріччя 1999р.”//Поточний архів Розсошанської сільської ради за 1999р.
329. Конституційне право України /За ред. проф. В.Ф.Погорілка.–К.: Наукова думка,1999.–С.668.
330. Положення про управління соціального захисту населення виконкому Хмельницької міської ради, затверджене рішенням №7 від 20.11.98//Поточний архів Хмельницької міської ради за 1998р.

331. Звіт приймальної громадян Хмельницького міськвиконкому за 2000р.//Проскурів.-2001р.-№15-16.-С.1.
332. Чекман М. Стратегія розвитку обласного центру//Проскурів.-2000р.-№25.-С.2.
333. Косінський С. Процесуальні особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування//Право України.-2000р.-№5.-С.18.
334. Коваль В., Линецький С. Щодо законодавчого врегулювання статусу сільських, селищних, міських голів//Право України.-2000р.-№1.-С.44.
335. Звіт міського голови м. Хмельницького “Про фінансово-економічну діяльність в місті у 1999р.”//Проскурів.-2000р.-№15-16.-С.2.
336. Закон України “Про звернення громадян” від 2.10.96//Відомості Верховної Ради України.-1996.-№47.-Ст.256.

Список використаних джерел

1. Агаев З.Б. Деятельность местных Советов депутатов трудящихся Азербайджанской ССР в области социального обеспечения.: Дис... канд.юрид.наук:12.00.02.-Баку, 1975.-187с.
2. Агранофф Р., Браун Т., Ткачук А. Розбудова місцевих рад в Україні. Програма сприяння парламентам України.-К.,1999.-122с.
3. Агранофф Р., Светова С. Сфери повноважень регіональних та місцевих рад. Порівняння повноважень на прикладах Франції, Нідерландів, Іспанії//Голос України.-1996.-№2.-С.43-47.
4. Академічна юридична думка /Укладачі: І.Б.Усенко, Т.І.Бондарук; За заг.ред.Ю.С.Шемшученка. - К.:Ін юре,1998. –568с.
5. Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні: Ужгород:Програма"Центр державного та місцевого управління при УЖДУ",1997.-288с.
6. Алеекеев С.С. Теория права. –2-е изд.-М.:БЕК,1995.-311с.
7. Алексеев С.С. Право: азбука – теорія - философия: опыт комплексного исследования.-М.:Статут,1999.-446с.
8. Аналітична довідка за результатами роботи Малиницької сільської ради за 1998-1999рр.//Поточний архів Хмельницької обласної ради за 1999р.
9. Аналітична довідка Хмельницького управління соціального захисту населення за 1998р.//Поточний архів Хмельницької міської ради за 1998р.
10. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид.фак.вузів.-К.:Вентурі,1996.-208с.
11. Аникин В.И. Сессия – основная организационная форма работы Советов.-Кишинев,1987.-62с.
12. Арбузов В.А. Роль местных Советов в обеспечении конституционного права на жилище.: Дис... канд.юрид.наук: 12.00.02.-Л.,1983.-172с.
13. Баймуратов М.О. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов//Юридический вестник.-1996.-№1.-С.95-100.

14. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення//Юрид.освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): Збірник наук. праць. Від.ред.С.В. Ківалов.-Одеса, 1997.-С.96-101.
15. Барабашев Г.В. Местное самоуправление.-М.:Изд-во Моск.ун-та,1996.-350с.
16. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания).-М.,1991.-125с.
17. Батанов О. Конституційні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади //Право України. – 1999. - №5. – С.25-28.
18. Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права//Право України.-1998.-№8.-С.21-24.
19. Бесмертний Р. Самоврядування. Конституційна модель і проблеми повноцінного функціонування//Віче.-1997.-№11.-С.45-56.
20. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навч. посібник.-К.:Атака,2000.-304с.
21. Білик В. Звернення громадян: законодавча регламентація//Командор.-1997.-№3/4.-С.21-22.
22. Боднарчук І. Ділити не владу, а відповідальність//Віче.-1997.-№6.-С.76-85.
23. Большой юридический словарь/Под ред. А.Я.Сухарева, В.Д.Зорькина, В.Е.Крутских. -М.:ИНФРА-М, 1999. –790с.
24. Бондарь Н.С. Личность в системе социалистического самоуправления: конституционный аспект//Правоведение.-1987.-№6.-С.5-6.
25. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации.: Дис...доктора.юрид.наук:12.00.02.-Ростов-на-Дону,1997.-370с.

26. Бондарь Н.С. Социальное и правовое равенство советских граждан (конституционный аспект)//Советское государство и право.-1984.-№12.-С.13-15.
27. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління та місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права//Вісник УАДУ.-2000.-№1.-С.209-216.
28. Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого//Віче.-1998.-№7.-С.63-79.
29. Бочарова С.Н. Роль общественных объединений в защите прав человека// Вестник Московского Университета.-Серия 11"Право".-1997.-№1 .-с.98-105.
30. Бутко И.Ф. Компетенция и формы деятельности местных Советов депутатов трудящихся УССР по обеспечению социалистической законности.: Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-К.,1970.-281с.
31. Бутко І.П., Шемшученко Ю.С. Місцеві ради і забезпечення законності.-К.:Наук.думка,1973.-232с.
32. Ватников И.Е. Руководство местными Советами народных депутатов делом физической культуры и спорта.:Дис...канд.юрид.наук: 12.00.02.-М.,1980.-197с.
33. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе.-М,1979.-175с.
34. Водний кодекс від 06.06.95//Відомості Верховної Ради України. – 1995. - №24. –Ст.189.
35. Воронкова В. Місцеве самоврядування - щоб гідно жити, а не виживати//Віче.-1996.-№5.-С.55-64.
36. Воронов Н.П. Правовые акты местных Советов народных депутатов и их органов: Текст лекции/ Харьков. Юрид. ин-т им. Ф.Э. Дзержинського.-К.,1988.-42с.
37. Всесвітня декларація місцевого самоврядування//Місцеве і регіональне самоврядування в Україні.-1995. -№1-2.-С.13-15.

38. Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты)//Правоведение.-1992.-№4.-С.84-91.
39. Галушко Ю. Важливий інститут захисту прав громадян//Право України.-1996.-№5.-С.23-25.
40. Гараджаев Д., Курарин В. Защита прав граждан как членов территориального коллектива//Юридический вестник.-1995.-№2.-С.91-93.
41. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление/Пер. С англ. Н.А. Шульженко и В.Л. Энтина; Под ред. Г.В. Барабашева.- М.:Прогресс,1984.-367с.
42. Головченко В., Корпань О. Конституційні принципи місцевого самоврядування//Право України.-1998.-№3.-С.14-17,30.
43. Гошко А. Цільовий підхід до оцінки діяльності місцевих органів самоврядування. - К.: УАДУ, 1998.-64с.
44. Графік прийому громадян депутатами Хмельницької міської ради //Інформаційний бюлетень виконавчого комітету Хмельницької міської ради. -2000р.-№1.-С.3-5.
45. Грицяк І. А. Форми реалізації повноважень місцевих рад //Правова держава. Міжвідомчий збірник наукових праць. -К.:Наукова думка,1992.-Випуск 2-3. -С.57-63.
46. Грицяк І.А. Правові і організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування: Дис...канд.юрид.наук: 12.00.02-Київ,1993.-217с.
47. Грицяк І.А. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування: Автореф.дис...канд.юрид.наук :12.00.02 /Академія наук України; Інститут держави і права ім.В.М.Корецького. - Київ,1993.-17с.
48. Гурне Б. Державне управління/Пер. з франц. В.Шовкуна.-К.: Основи,1993.-165с.
49. Гусарев С.Д. Теорія держави та права. Альбом схем,-К.,1997.-75с.

50. Давидов Р. Політико-правові засади децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні//Вісник УАДУ.-1996.-№1.-С.90-101.
51. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія /Кол.авт. за заг.ред. проф. О.Ю.Оболенського.— Хмельницький:“Поділля”,1999.—С.570.
52. Дмитриев Ю.А., Златопольский А.А. Гражданин и власть.-М.,1991.-121с.
53. Доценко А.І. Шляхи удосконалення територіальної організації населення//Актуальні проблеми управління територіями в Україні. Матеріали науково-практичної конференції 26-27.11.1992.-Київ,1993.-С.68-73;
54. Європейська Хартія місцевого самоврядування//Віче 2000.-№3.-С.43-50.
55. Ємельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. Монография.-Москва-Тула:ТИГИМУС,1997.-187с.
56. Житловий кодекс УРСР від 30.06.83р. з наступними змінами і доповненнями //Кодекси України в 2-х томах за ред. проф.Ф.Г.Бурчака. – К.: Ін Юре, 1997. – Том.1. – С.49-103.
57. Загальна теорія держави і права. Навч.посібник/За ред. В.В.Копейчикова.-К.:Юрінком Інтер,1998.-320с.
58. Загребельний А.С. Правовые и организационные вопросы деятельности местных Советов народных депутатов по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан.:Дис...канд.юрид.наук: 12.00.02.-М.,1984.-206с.
59. Задирако П., Гумалов В. Человек, право и государство: история и современность//Юридический вестник. - 1997. - №3. - С.103-111.
60. Закон України “Про об’єднання громадян” від 16. 06.92//Відомості Верховної Ради України. -1992. -№34. –Ст.504.
61. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997// Відомості Верховної Ради України-1997.-№24.-Ст.170.
62. Закон України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” від 21.03.91//Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №21. – ст.252.

63. Закон України “Про ветеринарну медицину” від 25.06.92//Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №36. –Ст.531.
64. Закон України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 14.01.98//Відомості Верховної Ради України.- 1998.-№3-4.-Ст.15.
65. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” від 22.03.2001//Відомості Верховної Ради України. – 2001.-№20.-Ст.102.
66. Закон України “Про внесення змін і доповнень до закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали в наслідок Чорнобильської катастрофи” від 19.12.91р. з змінами і доповненнями//Відомості Верховної Ради України.-1992.-№13.-Ст.178.
67. Закон України “Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР” (нова редакція)//Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №25. –Ст.354.
68. Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” від 3.07.91//ВВРУ. - 1991. - №33. - Ст.443.
69. Закон України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям” від 1.06.2000//Урядовий кур’єр. – 2000. - №120. – с.12.
70. Закон України “Про дошкільну освіту” від 11.07.2001//Офіційний вісник України.-№31.-2001.-Ст.1388.
71. Закон України “Про забезпечення санітарного епідеміологічного благополуччя населення” від 24.02.94//Відомості Верховної Ради України. – 1994. - №27. –Ст.218.
72. Закон України “Про загальну середню освіту” від 13.05.99//Відомості Верховної Ради України. - 1999. - №28. - Ст.230.
73. Закон України “Про звернення громадян” від 2.10.96// Відомості Верховної Ради України.-1996.-№47.-Ст.256.
74. Закон України “Про карантин рослин” від 30.06.93//Відомості Верховної Ради України. – 1993. - №34. –Ст.352.

75. Закон України “Про міліцію” від 20.12.90р. з наступними змінами і доповненнями//Відомості Верховної Ради України.-1991.-№4.-Ст.20.
76. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9.04.99//Відомості Верховної Ради.-1999.-№20-21.-Ст.190.
77. Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування” //Відомості Верховної Ради України. -1992. - №28. -Ст.387.
78. Закон України “Про мови в Україні” від 28.10.89//Відомості Верховної Ради УРСР.-1989.-№45.-Ст.631.
79. Закон України “Про національні меншини” від 25.06.92//Відомості Верховної Ради України.-1992.-336.-Ст.529.
80. Закон України “Про об’єднання громадян” від 16.06.92//Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №34. –Ст.504.
81. Закон України “Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх” від 24.01.95//Відомості Верховної Ради України. – 1995. - №6. –Ст.35.
82. Закон України “Про органи самоорганізації населення” від 11.07.2001//Офіційний вісник.-2001.-№32.-Ст.1449.
83. Закон України “Про освіту” від 23.03.96//Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №21. - С.84.
84. Закон України “Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні” від 16.12.93//Відомості Верховної Ради України. – 1994. - №4. – ст.18.
85. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.91//Відомості Верховної Ради України. – 1998. - №11-12. –Ст.41.
86. Закон України “Про підприємництво” від 26.02.91 з наступними змінами і доповненнями//Закони України. – Том 1. – К., 1996. – С.191-201.
87. Закон України “Про підприємства в Україні” від 27.03.91 з наступними змінами і доповненнями//Закони України. – Том 1. – К., 1996. – С.310-332.

88. Закон України “Про плату за землю” від 3.07.92//Відомості Верховної Ради України. – 1999. - №45. –Ст.238.
89. Закон України “Про позашкільну освіту” від 22.06.2000//Відомості Верховної Ради України.-2000.-№46.-Ст393.
90. Закон України “Про політичні партії” від 5.04.2001//Відомості Верховної Ради України.-2001.-№23.-Ст.118.
91. Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану” від 16.03.2000//Відомості Верховної Ради України. – 2000. - №23. – Ст.176.
92. Закон України “Про природно-заповідний фонд України” від 16.06.92//Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №34. – Ст.502.
93. Закон України “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” від 7.10.97//Відомості Верховної Ради України. - 1997. - №52. - Ст.312.
94. Закон України “Про професійно-технічну освіту” від 10.02.98//Відомості Верховної Ради України. - 1998. - №32. - Ст.215.
95. Закон України “Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні” від 17.04.91//Відомості Верховної Ради України. – 1991. - №22. – ст.262.
96. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7.06.2001//Відомості Верховної Ради.-2001.-№33.-Ст.175.
97. Закон України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” від 20.12.91//Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №15. – ст.190.
98. Закон України “Про статус ветеранів військової служби та їх соціальний захист” від 24.03.98//Відомості Верховної Ради України. – 1998. - №40-41. – ст.249.
99. Закон України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів” від 4.02.1994//Відомості Верховної Ради.-1994.-№24.-Ст.180.
100. Закон України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 19.12.1991//Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №13. – ст.178.

101. Закон України “Про тваринний світ” від 13.12.2001//Офіційний вісник .- 2002.-№2.-Ст.47.
102. Закон України “Про фізичну культуру і спорт” від 24.12.93//Відомості Верховної Ради України. - 1994. - №14.-Ст80.
103. Закон України “Про Цивільну оборону” від 3.02.93//Відомості Верховної Ради України. – 1993. - №14. – Ст.124.
104. Закон України ”Про зайнятість” від 1.03.91//Відомості Верховної Ради України.-1991.-№14.-Ст.170.
105. Звіт міського голови м. Хмельницького “Про фінансово-економічну діяльність в місті у 1999р.”//Проскурів.–2000р.-№15-16.–С.2.
106. Звіт приймальної громадян Хмельницького міськвиконкому за 2000р.//Проскурів.–2001р.-№15-16.–С.1.
107. Звіт Хмельницької міської ради “Про виконання бюджету м. Хмельницького за 1999р.”//Проскурів. – 2000. - №35. – С.2.
108. Звіт Хмельницької обласної державної адміністрації щодо забезпечення соціально-економічного та культурного розвитку, суспільно-політичної ситуації в регіоні за 1999 рік // Подільські вісті.-2000.-№30.-С.1-2.
109. Інформаційний бюлетень виконкому Хмельницької міської ради. – 2000р. - №1. – 4с.
110. Кабышев В.Г., Пряхина Г.М. Теоретические проблемы Российского конституционализма//Вестник Саратовской государственной академии права. - Саратов. - №2. - 1995. - С.34-37.
111. Казанцев Д.И. Деятельность городских Советов депутатов трудящихся в области бытового обслуживания населения.:Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.- Томск,1975.-179с.
112. Казанчев Ю.Д., Писарев В.И. Муниципальное право Российской Федерации.-М.: Новый Юрист,1998.-288с.
113. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні.-Київ: Ін Юре,1997.-36с.
114. Карлов А.А. Правовое положение депутатов местных Советов.-К.:Вища школа. Головне из-во, 1982.-56с.

115. Карпачова Н.І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.-К.,2000.-378с.
116. Карпунов В.С. Обеспечение и охрана прав граждан местными Советами депутатов трудящихся.: Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-М.,1977.-191с.
117. Карпунов В.С. Обеспечение и охрана прав граждан местными Советами депутатов трудящихся.: Автореф.дис...канд. юрид. наук:12.00.02/Академ.общ.наук при ЦК КПСС.-М.,1977.-16с.
118. Карпунов В.С. Обеспечение прав граждан местными Советами.-М.: Юрид.лит.,1974.-63с.
119. Клычев А. Функции и формы деятельности обласного Совета народных депутатов по обеспечению соблюдения законов, охраны общественного порядка и прав граждан.:Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-Ашхабад,1979.-204с.
120. Коваленко А.А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики.-К.,1997.-131с.
121. Коваленко А.А. Місьцеве самоврядування: природа, ознаки, межі//Право України.-1997.-№2.-С.3-4.
122. Коваль В., Линецький С. Щодо законодавчого врегулювання статусу сільських, селищних, міських голів//Право України.–2000р.-№1.–С.44-46.
123. Кодекс України про адміністративні правопорушення УРСР від 7.12.84 з наступними змінами і доповненнями//Кодекси України в 2-х томах. Том 1./За ред. Проф. Ф.Г.Бурчака.-К:Ін Юре, 1997.-С.359-501.
124. Кодекс України про надра від 27.07.94//Відомості Верховної Ради України. – 1994. - №36. –Ст.304.
125. Козлов А.Е. Основные направления и формы деятельности местных Советов депутатов трудящихся в области социального обеспечения.:Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-М.,1972.-164с.
126. Козюк М.Н. Правовое равенство: Автореф.дис...канд..юрид.наук.-СПб,1996-18с.

127. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736с.
128. Комаров С.А., Малько А.В. Теорія государства и права. Учебно-методическое пособие. -М.: НОРМА-ИНФРА-М., 1999.-448с.
129. Комунальне самоврядування. Довідник з міжнародної термінології права та управління. Німецько-український текст. -Серія У. Том 2.-Бонн,1998.-210с.
130. Кондаев В.В. Деятельность местных Советов народных депутатов по рассмотрению обращений граждан.:Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-М.,1983.-154с.
131. Кононов А.М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка//Государство и право.-1997.-№12.-С.33-36.
132. Конституційне право України /За ред. проф. В.Ф. Погорілка.-К.:Наук.думка,1999.-734с.
133. Конституція України.-К.,1996.
134. Концепція адміністративної реформи в Україні//Офіційний вісник України.-1999.-№21.-С.34-75.
135. Концепція державної регіональної політики України. Затв. ІІ Всеукраїнським з'їздом Спільки лідерів місцевих та регіональних влад України.-9.09.2000р.//Голос України.-4.11.2000.-№203.-С.4-7.
136. Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування: вибір зроблено, проблеми залишилися//Вісник Академії правових наук України.-1996.-№7.-С.87-93.
137. Корнієнко М.І. Правове становище відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих Рад.-К.: Наук.думка, 1974.-143с.
138. Короткий тлумачний словник української мови. За ред. Д.Г. Гринчишина.-К.:Рад.шк.,1988.-320с.
139. Косінський С. Процесуальні особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування//Право України.-2000р.-№5.-С.18-20.

140. Костецкая Т.А. Организационно-правовые вопросы информирования граждан о работе местных Советов народных депутатов и принятых ими решениях: Автореф...к.ю.н./12.00.02.-К,1990.-18с.
141. Костецкий В.В. Місцеві Ради і раціональне природокористування.- К.:Знання,1989.-48с.
142. Костицький В. Соціально-економічні права людини//Право України.- 1996.-№6.-С.10-12.
143. Котелевець А. Правозастосовча діяльність районних рад у сфері екології//Право України.-1997.-№3.-С.66-68.
144. Котюк В.О. Теорія права. Курс лекцій: Навч.посібник для юрид. фак. вузів. - К.: Вентурі, 1996. –208с.
145. Кравченко Б.О. Місцеве самоврядування в Європі// Актуальні проблеми управління територіями в Україні. Матеріали науково-практичної конференції,26-27 листопада 1992р.-Київ.-1993р.-С.55-56.
146. Кравченко В. Деякі аспекти реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні//Розвиток місцевої демократії і забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування. Збірник матеріалів конференції 21-22.12.1998р.-Київ,1999.-С.62-66;
147. Краснова М. Право громадян на екологічну інформацію: проблеми гарантій реалізації та захисту//Право України. – 1997. - №3.-С.42-49.
148. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф.дис...канд.юрид.наук.- Одеса,1999.-19с.
149. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР.-М.: Юрид.лит,1969.-141с.
150. Куйбіда В. Функції місцевого самоврядування в Україні: аналіз і прогноз//Вісник УАДУ.-2000.-№1.-С.296-297.
151. Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування України//Вісник УАДУ.-1998.-№2.-С.186-194.

152. Куйбіда В.С. Міське самоврядування і управління територіальним розвитком: історичні аспекти, сучасні реалії і проблеми удосконалення- Львів, 1999.-71с.
153. Кутафин О.Е. Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов: Учебное пособие.-М.: Юрид.литература, 1986.-223с.
154. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник.-М.:Юрист, 1997.-428с.
155. Кучма Л.Д. Утверждения правовых zasad місцевого самоврядування//Міське самоврядування.-К., 1997.-№1-2.-С.3-7.
156. Лазарев Б.М. Деятельность сельского и поселкового Совета в области торговли и бытового обслуживания населения.-М..1969.-38с.
157. Лазарев В.В. Правоприменительные акты и их эффективность в условиях развитого социалистического общества: Автореф. дис...докт.юрид.наук.-М., 1977.-19с.
158. Лазебная Н.В. Право на судебную защиту местного самоуправления//Государственная власть и местное самоуправление.-2000.-№1.-С.23-32.
159. Лившиц Р.З. Теория права. Учеб. для студентов юрид. вузов. -М.:БЕК, 1994.-208с.
160. Литвиненко І.Л. Деякі аспекти забезпечення органами місцевого самоврядування конституційних прав і свобод громадян//Держава і права: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 7.-К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України; Спілка юристів України, 2000.-С.191-198.
161. Литвиненко І.Л. Екологічні права людини за Конституцією України//Вісник ТУП. – 1997. - №2.-С.33-35.
162. Литвиненко І.Л. Міське самоврядування в системі організаційно-правових гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина//Вісник Львівського інституту внутрішніх справ при Національній академії внутрішніх справ України.-2001.-№1.-С.201-208.

163. Литвиненко І.Л. Організаційно-правові форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав і свобод людини і громадянина//Вісник УАДУ.-2001.-№2.-ЧастинаII.-С.27-33.
164. Литвиненко І.Л. Особливості муніципально-правового статусу людини і громадянина в Україні//Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 7.-К.:Ін-т держави і права ім..В.М. Корецького НАН України; Спілка юристів України, 2000.-№8.-С.175-182.
165. Литвиненко І.Л. Права людини і місцеве самоврядування в Україні//Вісник державної служби України.-1999.-№1.-С.75-80.
166. Литвиненко І.Л. Форми реалізації конституційного права громадян на участь у місцевому самоврядуванні//Вісник УАДУ.-2000.-№1.-С.225-235.
167. Лісовий кодекс від 21.01.94//Відомості Верховної Ради України. – 1994. - №17. –Ст.99.
168. Лук'янець В. Радам потрібна не вертикаль, а система зв'язків з територіальними громадами//Віче.-1999.-№5.-С.85-95.
169. Лукашева Е.А. Социальное государство и защита прав граждан в условиях рыночных отношений//Социальное государство и защита прав человека.-М.,1994.-С.5-6.
170. Любенко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації.:Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-Харків,1998.-165с.
171. Любенко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: Автореф.дис...канд.юрид.наук:12.00.02/Нац. юрид. академія імені Ярослава Мудрого.-Харків,1998.-17с.
172. Малейн Н.С. Повышение роли закона в охране личных и имущественных прав граждан//Советское государство и право.-1974. -№6. - С.40-42.
173. Международное публичное право: сборник документов. В 2-х томах.- М.,1996.-570с., 539с.

174. Мелашенко В.Ф. Полномочия местных Советов народных депутатов: государственно-правовая природа, виды, механизмы реализации.: Автореф.дис...канд.юрид.наук.-Томск,1981.-23с.
175. Мерія і громадянин: довіра через співпрацю/Укл.В.Прошко та В.Пархоменко/Ін-т демократії ім. Пилипа Орлика.-К., 1997.-54с.
176. Местное самоуправление в Германии (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг). Перевод с немец Рихард Кунце/За заг.ред. Т.Ф.Яковлевой. -М.:Де-юре,1996.-200с.
177. Методика залучення громадськості до участі в процесі надання комунальних послуг: Підруч./Робоча група фахівців дослідницького ін-ту РІІ (Північна Кароліна, США) у складі Б.Радейко та ін.-К.,1998.-152с.
178. Місцеве самоврядування: джерела, принципи, структура, компетенція//Місцеве самоврядування: Монографія. Кн..1. Організація роботи сільського, селищного голови /За ред. А.О.Чемериса. -Львів: Ліга-Прес, 1999.-320с.
179. Муниципальный менеджмент: Учебное пособие для вузов/Под ред. проф. Т.Г.Морозовой.-М.,1997.-263с.
180. Муніципальне право України: Підручник/В.Ф. Погоріло, О.Ф. Фризький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф.Фризького.-К.:Юрінком Інтер, 2001.-352с.
181. Мягченко М. Загальнотеоретичні засади діяльності органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні//право України.-2000.-№7.-С.18-20.
182. Мяловицкая Н.А. Деятельность местных Советов народных депутатов по обеспечению социалистической законности, охраны государственного и общественного порядка и прав граждан.: Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-Киев.1986.-213с.
183. Некрич А. Важка ти, ноша самоврядування//Віче.-1997.-№5.-С.39-49.

184. Нечепурнов А.В. Юридическая квалификация в структуре правоприменительного процесса//Вопросы теории государства и права.- Саратов,1991.-С.34-36.
185. Никитюк В.О. Про реалізацію прав національних меншин в світлі реформи територіально-державного устрою України//Актуальні проблеми управління територіями в Україні. Матеріали науково-практичної конференції 26-27.11.1992.-Київ,1993.-С.82-84.
186. Нормы советского права. Проблемы теории /Под.ред. М.И. Байтина и В.К.Бабаева. - Саратов, 1987.-125с.
187. Оболенський А.В. Человек в государственном управлении.-М.,1987.-74с.
188. Общая теория права и государства. Учебник/Под общ. ред. В.В.Лазарева. - М.:Юристъ, 1994. –360с.
189. Общая теория права: Учебник для юрид. вузов /Под.ред.А.С.Пиголкина. -2-е изд. -М.,1997.-384с.
190. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. Под ред. проф. Г.А. Туманова.– М.: Юристъ, 1995. – 448с.
191. Ольховський Б.І. Конституційні права, свободи та обов'язки громадян України. – Харків: УкрЮА.,1994. –27с.
192. Омельченко А.В. Іноземні інвестиції в Україні. Довідник з правових питань. – К.: Юрінком, 1997. – 416с.
193. Онищук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні.-К.:Освіта і культура,1998.-56с.
194. Основи законодавства про охорону здоров'я від 19.11.92//Відомості Верховної Ради України.-1993.-№4.-Ст.19.
195. Основи законодавства України про культуру від 14.02.92//Відомості Верховної Ради України. - 1992. - №21. - Ст.295.
196. Основи конституційного права України/За ред. проф. В.В. Копейчикова.-К.: Юринком, 1997. –208с.
197. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. - Мюнхен, 1963. –67с.

198. Пахомов І.І. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні//Право України.-1997.-№12.-С.18-19.
199. Перспективи муніципальної реформи в Україні//Збірник матеріалів. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України. - К.,1997.-80с.
200. Перцик В.А. Реализация законодательства местными Советами. - М.,1985.-53с.
201. Підсумки фінансово-економічної діяльності у місті Хмельницькому за 1999 р.// Проскурів. - 2000. - №6. - С.2.
202. Повідомлення про скликання п'ятнадцятої сесії Хмельницької міської ради//Проскурів.-2000р.-№44-45.-С.1.
203. Погорілко В.Ф., Головченко В.В., Сірий М.І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. -К.:Ін юре,1997.-52с.
204. Погоріло В.Ф.,Теплюк М.О. Роль місцевих Рад у зміцненні правопорядку і боротьби з правопорушеннями.-К.:Т-во "Знання", 1982.-48с.
205. Положение об общинах Баден-Вюртемберг в ред. от 23.07.1984//“Местное самоуправление в Германии”.-М.:“Дегоре”,1996.-С.92-120.
206. Положення про адміністративні комісії від 9.03.88//Відомості Верховної Ради УРСР.-1988.-№12.-Ст.318.
207. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України від 17.12.93.//Голос України.-1994.-№51.
208. Положення про постійні комісії Малиницької сільської ради.(п.32 Розділ III.), затверджений рішенням №3 Малиницької сільської ради 23 скликання від 23.10.98//Поточний архів Малиницької сільської ради за 1998р.
209. Положення про постійні комісії Розсошанської сільської ради Хмельницького району Хмельницької області //Поточний архів Розсошанської сільської ради за 1998р.

210. Положення про постійні комісії Хмельницької обласної ради, затверджене рішенням №2 другої сесії Хмельницької обласної ради від 10.06.1998р. //Поточний архів Хмельницької обласної ради за 1998 рік.
211. Положення про управління соціального захисту населення виконкому Хмельницької міської ради, затверджене рішенням №7 від 20.11.98//Поточний архів Хмельницької міської ради за 1998р.
212. Послання Президента України до Верховної Ради України “Україна- поступ у ХХІ століття”//Урядовий кур’єр.-2000.-№34.-С.5-12.
213. Постанова Кабінету Міністрів “Про затвердження Положення про порядок формування і використання коштів фондів підтримки індивідуального житлового будівництва на селі та Правил надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам на селі” від 3.08.98.//Зібрання законодавства України. Серія 1. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України.-К.,1999.-№1.-Ст.10.-С.33-41.
214. Постанова Кабінету Міністрів України “ Про затвердження порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади” від 9.03.99 №39//Офіційний вісник України.-1999.-№10.-ст.396
215. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження положень щодо застосування Закону України “Про зайнятість населення” від 27 квітня 1998р.//Зібрання законодавства України. - Серія 1. - Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. - К., 1998. - №8. - Ст.338. - С.224-288.
216. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку визначення плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища” від 13.01.92.//Зібрання законодавства України. – Серія 2. – Звіт постанов Кабінету Міністрів України. - №1. – 1998. – ст.23. – С.66-77.
217. Постанова Пленуму Верховного Суду “Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльності органів державної влади,

органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян”//Закон і бізнес.-1998.-№12.-С.49.

218. Постовой Н.В. Муниципальное право России. – М.: Новый юрист, 1998. – 350с.

219. Права человека. Учебник для вузов. /Отв. ред. Е.А.Лукашева. -М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999.-573с.

220. Проблемы теории государства и права:Учебник для вузов/Алексеев С.С., Дюрягин И.Я., Исаков В.Б./Под ред.С.С. Алексеева.-М.:Юрид.лит.,1987.-445с.

221. Програма розвитку закладів культури міста Хмельницького на період до 2000р., затверджена рішенням №9 четвертої сесії Хмельницької міської ради від 21.09.1995р.//Поточний архів Хмельницької міської ради. –Матеріали четвертої сесії. –Хмельницький, 1995. -С.26-33.

222. Програма розвитку освіти міста Хмельницького на період до 2000р., затверджена рішенням №8 четвертої сесії Хмельницької міської ради від 28.09.1995р.//Поточний архів Хмельницької міської ради. –Матеріали четвертої сесії. –Хмельницький, 1995. –С.12-25.

223. Пустовіт Ж. Поняття соціальних гарантій прав і свобод людини і громадянина України//Право України.-2000.-№3.-С.28-30.

224. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні// Вісник УАДУ.-1996.-№1.-С.68-90.

225. Рабинович П.М. Основи загальної теорії права і держави. -К.,1999.-236с.

226. Рабинович П.М. Основы общей теории права и государства. - М., 1994. – 242с.

227. Рабинович П.М. Основні права людини: поняття, класифікація, тенденції//Український часопис прав людини.-К.:Право,1995.-№1.-С.14-32.

228. Рабинович П.М. Права людини і громадянина//Правознавство за ред. М.Настюка. -Львів:Світ,1995.-С.147-149.

229. Разуваєв В. Тиха околиця вимагає рівноваги//Проскурів.-2000р.-№40-41.-С.2.
230. Регламент Малиницької сільської ради Хмельницького району Хмельницької області, затверджений рішенням №2 Малиницької сільської ради 23 скликання від 23.10.1998р.//Поточний архів Малиницької сільської ради за 1998 р
231. Регламент Хмельницької обласної ради затверджений рішенням №1 другої сесії Хмельницької обласної ради від 10.06.1998р.//Поточний архів Хмельницької обласної ради за 1998 рік.
232. Рішення №18 тринадцятої сесії міської ради від 01.09.99р.//Поточний архів Хмельницької міської ради//поточний архів Хмельницької міської ради.-м.Хмельницький,1999.-С.47-51.
233. Рішення №1 дванадцятої сесії Хмельницької міської ради від 28.12.99. “Про стан боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку в м.Хмельницькому”//Проскурів. - 2000. - №4. - С.4
234. Рішення №19 чотирнадцятої сесії Хмельницької міської ради “Про створення міського центру роботи з сім’ями та дітьми “Родинний дім” від 16.05.2000р.//Проскурів, - 2000р. - №40-41. – С.11.
235. Рішення №2 чотирнадцятої сесії Хмельницької міської ради від 27.03.2000р. “Про бюджет міста на 2000 рік”//Проскурів. – 2000. - №38. – с.5.
236. Рішення №24 чотирнадцятої сесії Хмельницької міської ради “Про місцеву ініціативу щодо підвищення тарифів на комунальні послуги” від 16.05.2000р.//Проскурів, - 2000р. - №40-41. – С.11.
237. Рішення №29 чотирнадцятої сесії Хмельницької міської ради від 16.05.2000 р. “Про встановлення вартості торгового патенту на здійснення торгівельної діяльності та надання побутових послуг”//Проскурів. – 2000р. - №40-41. – С.11.
238. Рішення №4 сімнадцятої сесії Хмельницької міської ради від 28.12.2000р.//Поточний архів Хмельницької міської ради. – Матеріали дванадцятої сесії. – Хмельницький, 2000р. – С.23-27.

239. Рішення №5 дванадцятої сесії Хмельницької міської ради від 28.12.99.”Про створення в 2000 році на підприємствах, в установах та організаціях міста робочих місць для осіб, які потребують соціального захисту, не здатні на рівних конкурувати на ринку праці//Поточний архів Хмельницької міської ради за 1999р.
240. Рішення №5 третьої сесії Малинецької сільської ради від 03.10.98//Поточний архів Малинецької сільської ради за 1998 рік.
241. Рішення №6 дванадцятої сесії Хмельницької міської ради від 28.12.1999р. “Про організацію оплачуваних громадських робіт на 2000р.”//Проскурів. - 2000. - №4. - С.4.
242. Рішення виконавчого комітету Розсошанської сільської ради №3 від 30.03.99. “Про план роботи виконавчого комітету на I півріччя 1999р.”//Поточний архів Розсошанської сільської ради за 1999р.
243. Рішення Хмельницької міської ради №6 від 3.04.1997р.//Поточний архів Хмельницької міської ради за 1997р.
244. Рыбушкин Н.Н. Запрещающие нормы в советском праве.— Казань:издат.Казанского ун-та,1990.-111с.
245. Савенков Н.Т. Основные формы деятельности депутата местного Совета.-М,1956.-88с.
246. Сагиндыкова А.Н. Компетенция и деятельность местных Советов народных депутатов в области здравоохранения (по материалам Казахской ССР.:Дис... канд.юрид.наук:12.00.02.-Алма-Ата,1986.-253с.
247. Садвакасова И.К. Деятельность местных Советов народных депутатов по обеспечению права граждан на жилище.:Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.- М.,1990.-198с.
248. Саенко Ю., Ткачук А., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози.-К.:Інститут соціології НАНУ,1997.-148с.
249. Санжаровський І. Залучення громадськості до управління містом: вдосконалення надання публічних послуг//Вісник УАДУ.-1999.-№4.-С.332-337.

250. Сафаров Р.А. Об осуществлении постоянными комиссиями функций органов управления. – М.: Изд-во ВПГИ и АОИ, 1961. – 249с.
251. Селиванов В. Приватно-правові засади концепції державної політики захисту прав і свобод людини в Україні//Право України.-1997.-№10.-С.8-18, №11.-С.32-39.
252. Скільки нас?//Проскурів.-2000.-№17.-С.1.
253. Скрипничук В. Виконавчий апарат: конституційна модель та проблеми притирання//Віче.-2000.-№4.-С.53-63.
254. Смирнова Т.С. Теоретичні засади місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис...канд.юрид.наук:12.00.02/Київський університет ім. Тараса Шевченка.-К.,1998.-18с.
255. Смирнова Т.С. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України//Право України.-1998.-№5.-С.21-24.
256. Советский энциклопедический словарь/ Гл. ред. А.М. Прохоров.-4-е изд.-М.:Сов.энцикл.,1986.-1599с.
257. Соловьева С.В. Постоянные комиссии местных советов на новом этапе. – М.: Изд-во ВПГИ и АОИ, 1963. – С.82-83.
258. Соляншенов С.П. Бюджеты территорий. – М.: Финансы и статистика, 1993. – 67с.
259. Сосніна О.В. Удосконалення юридичного механізму захисту прав людини//Матеріали II регіональної науково-практичної конференції.-Львів,1996.-С.41-44.
260. Статут територіальної громади міста Хмельницького.-Хмельницький, 1997.
261. Теория государства и права. Учебник для юрид. вузов и фак./Под ред. В.М.Корельского и В.Д.Перевалова. -М.:НОРМА-ИНФРА-М,1998.-570с.
262. Теория государства и права: Курс лекций /Под ред. М.Н.Марченко.-М.:Зерцало,1997.-478с.

263. Теорія держави і права. Навч. посібник/За ред. В.В.Копейчикова.- К.:Юрінформ,1995.-185с.
264. Ткачук А. Розбудова місцевих рад в Україні. Матеріали до навчальної програми. Упорядник А.Ткачук - К., 1998. – 47с.
265. Ткачук А., Саєнко Ю., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні//Розбудова держави.-1997.-№7-8.-С.71-83, №9.-С.37-58.
266. Тодика Ю.М. Конституція України: проблеми теорії і практики:Монографія.-Х.:Факт,2000.-608с.
267. Угода між Розсошанською сільською радою та Хмельницькою районною радою//Поточний архів Розсошанської сільської ради за 1998 р.
268. Указ Президента України “Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі” від 27.03.98.//Офіційний вісник.-1998.-№35.- С.45-47.
269. Указ Президента України “Про основні напрями забезпечення житлом населення України на 1999-2005 р.р//Офіційний вісник України.-1999.-№28.- Ст.1405.-С.104-109.
270. Указ Президента України “Про утворення місцевої міліції” від 22.01.2001//Офіційний вісник.-2001.-№4.-Ст.112.
271. Ушацкий И.И. Организационно-правовая деятельность местных Советов депутатов трудящихся по обеспечению и охране прав и законных интересов граждан (По материалам БССР): Дис...канд.юрид.наук:12.00.02.-Минск,1970.- 269с.
272. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28.08.95//Собрание законодательства Российской Федерации.-1995.-№35.-Ст.3506.; 1996.-№17. - Ст.1917.
273. Философский энциклопедический словарь. – Ред. сост.:Губский Е.Ф., Лутченко В.А.-М.:ИНФРА-М,1997. – 576с.
274. Філософія:Навч. посібник /За ред. І.Ф.Надольного. – К.: Вінар, 1997. – 584с.

275. Філософія права: Навч. посіб./О.О. Бандура, С.А. Бублік, М.П. Запчучковський та ін.; За заг. ред. М.В. Костецького, Б.Ф. Чміля.-К.: Юрінком Інтер, 2000.-336с.
276. Філософський словник. За ред. В.І. Шинкарука.-2-е вид.- К.:Голов.ред УРЕ,1986. 800с.
277. Фрицький О.Ф. Функції, методи і форми управлінської діяльності місцевих Рад.-К,1971.-91с.
278. Хартія Українських міст, прийнята 26.06.1997р. загальними зборами Асоціації міст України.-К.,1998.-32с.
279. Хмельницька міська програма зайнятості на 2000р., затверджена рішенням №3 дванадцятої сесії Хмельницької міської ради від 28.12.99//Проскурів. - 2000. - №4. - С.4.
280. Хоменець Р. Участь населення у вирішенні питань місцевого значення//Право України.-2000.-№7.-С.21-22.
281. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие /Под.ред.проф.. В.Г.Стрекозова. - М.:ИПП "Отечество",1993.-344с.
282. Цивільно-процесуальний кодекс України. Глава 31-А //Кодекси України в 2-х томах /за ред. Ф.Г. Бурчака. – Том 2. - К.: Ін Юре, 1997.
283. Чайка І. Залучення громадськості до участі в процесі надання комунальних послуг//Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування. Збірник матеріалів конференції.-Київ.-21-22.12.1998.-С.44-50.
284. Чекман М. Стратегія розвитку обласного центру//Проскурів.–2000р.- №25.–С.2.
285. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: "Форм-Инфра-М". –1998. –160с.
286. Чигринова М. Соціальні і медичні послуги - визначальне завдання місцевої влади//Розвиток громад і регіонів України (Проект Київського Центру Ін-ту Схід-Захід) /В.Гудак, Г.Линевич.-К.:Логос,1999.-С.92-93.

287. Чушенко В. Органи територіального громадського самоврядування//На шляху до правової держави: тези доповідей. Львів: регіональна науково-практична конференція.-III вип..-Львів,1992.-С.64-66.
288. Шевчук С. Делегирование государственных полномочий как реализация компетенции государственного органа//Юрид. практика.-1997.-№7.-С.5-8.
289. Шмельова Г.Г. Юридичний механізм забезпечення прав людини (загальнотеоретична характеристика)//Право України. -1994.-№10.-С.49-51.
290. Щекочихин П.Г. Механизм реализации компетенции в системе местных Советов народных депутатов: понятие и структура//Вопросы теории советского государственного (конституционного) права. -Свердловск, 1986. – С.126-138.
291. Юридичний словник термінів по теорії держави і права.-Харків.-1993.-156с.
292. Юридичний словник-довідник: За ред. Ю.С.Шемшученка. – К.: Феміна, 1996. – 696с.
293. Ясюнас В. Местное самоуправление. - М.,97.-224с.
294. Byrne T. Local Government in Britain. – L., 1994. – 198p.
295. Constitutions of the Countries of the World. Thailand. – N.Y., 1979. – 182p.
296. Die Kommunale Seldstverwaltung in Deutschland (dargestellt am beispiel der gemeindeordnung fuer Baden-Wuerttemberg) mit einer Einfuhrungvon Claus-Wilhelm Hoffmann.-Moskau.:Verlag “De-jure”, 1996/-228s.
297. Grawford K.G. Canadian Municipal Government-Toronto,1975.–110p.
298. Kingdom J. Local Government and Polities in Britain. – N.Y., 1991. – 93p.
299. Page E.C. Lokalism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Govement. Oxford, 1991.-78p.
300. Stimpfl Hans. Kommunale Seldstverwaltung. Handbuch der internationalen Rechts und verwaltungssprache. Deutsh-Ukrainisch/-Reihe U-Band 2/-Munchen,Bonn,1998.-125s.