

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

На правах рукопису

ЧОРНОЛУЦЬКИЙ ВАСИЛЬ ПАВЛОВИЧ

УДК: 353.9:323.172:342.727(477)

**СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І
СВОБОД ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

25.00.02 – механізми державного управління

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Науковий керівник
Свірін Михайло Геннадійович,
к.політ.н., доцент

ОДЕСА – 2016

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ.....	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ.....	14
1.1 Визначення поняття, цільового призначення та завдань системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня.....	14
1.2 Обґрунтування функцій системи та її складових елементів на підставі аналізу внутрішнього та зовнішнього середовища системи.....	35
1.3 Розробка класифікації наукових публікацій з тематики дослідження у галузі знань «державне управління» та споріднених науках.....	56
Висновки до розділу 1.....	76
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ СУЧАСНОЇ ПРАКТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ.....	80
2.1 Систематизація способів забезпечення політичних прав і свобод громадян, що здійснюються кожним органом виконавчої влади регіонального рівня, та узагальнення основних проблем їхньої реалізації.....	80
2.2 Систематизація способів забезпечення політичних прав і свобод громадян, що здійснюються окремими органами виконавчої влади регіонального рівня.....	109
Висновки до розділу 2.....	129
РОЗДІЛ 3 ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО	

РІВНЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	131
3.1 Виявлення загроз та можливостей, що виникають в процесі децентралізації для функціонування системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня.....	131
3.2 Визначення пропозицій з удосконалення організації і функціонування системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня.....	150
Висновки до розділу 3.....	170
ВИСНОВКИ.....	173
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	181
ДОДАТКИ.....	213

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ

АРК – Автономна Республіка Крим

ЗМІ – засоби масової інформації

КМУ – Кабінет Міністрів України

МВСУ – Міністерство внутрішніх справ України

МДА – місцева державна адміністрація

МЮУ – Міністерство юстиції України

Нацдержслужба – Національне агентство України з питань державної служби

ОДА – обласна державна адміністрація

РДА – районна державна адміністрація

СБУ – Служба безпеки України

ТОЦОВВ – територіальні органи центральних органів виконавчої влади

ЦВК – Центральна виборча комісія

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ЗУ – Закон України

ВСТУП

Актуальність теми обумовлена кількома факторами. По-перше, ефективне і результативне функціонування системи органів виконавчої влади у сфері забезпечення політичних прав і свобод громадян є однією з важливих умов реалізації положень законодавства України про те, що головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини (ст. 3) [58], завданням місцевих державних адміністрацій є забезпечення додержання прав і свобод громадян (ст. 119) [58], а діяльність центральних органів виконавчої влади ґрунтується на засадах забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина (ст. 2) [178]. Значимість політичних прав і свобод полягає в тому, що їх повноцінна реалізація громадянами власне і є безпосереднім втіленням на практиці принципів демократії та верховенства права – однією з ключових умов для набуття країною членства в Європейському Союзі.

По-друге, за останні роки статистика звернень до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини демонструє зростання кількості заяв громадян з приводу порушення їхніх політичних прав і свобод. Так, за 2013 рік до офісу Уповноваженого надійшло 729 заяв щодо таких порушень (1,9 % від загального числа за рік) [227], за 2014 рік – 1068 заяв (3 %) і окремо – 3002 заяви (8,55 %) про порушення права на звернення [228], а в 2015 році – вже 2607 заяв (5,86 %) і окремо – 6487 заяв (14,58 %) про порушення права на звернення [229]. Більшість із цих заяв стосуються порушень прав на доступ до публічної інформації, на свободу думки і слова, на свободу об'єднання у політичні партії, права брати участь в управлінні державними справами. Існування системних проблем у сфері забезпечення певних політичних прав і свобод набули визнання з боку вищого політичного керівництва держави. Про це свідчить затверджена Указом Президента України П. О. Порошенко «Національна стратегія у сфері прав людини». У

результаті її виконання має запрацювати «ефективний (доступний, зрозумілий, передбачуваний) механізм реалізації та захисту прав і свобод людини» [127]. Система органів виконавчої влади регіонального рівня має бути невід’ємною складовою такого механізму.

По-третє, існує необхідність адаптації системи органів виконавчої влади регіонального рівня до вимог оновленого законодавства у сфері забезпечення ключових політичних прав і свобод громадян. Так, лише за останні п’ять років були прийняті закони України «Про доступ до публічної інформації» (2011) [118], «Про вибори народних депутатів України» (2011) [105], «Про громадські об’єднання» (2013) [112], «Про всеукраїнський референдум» (2013) [110], «Про місцеві вибори» (2015) [150], «Про державну службу» (2015) [115], внесені зміни до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції (2015) [145]. Тривають процеси внесення змін до Конституції України, здійснення децентралізації [179]. Це передбачає реформування структури, оновлення повноважень органів виконавчої влади областей і районів та їх взаємовідносин з органами місцевого самоврядування. Отже, на перший план виходить потреба в експертній оцінці спроможності органів виконавчої влади регіонального рівня якісно виконувати свою функцію щодо забезпечення політичних прав і свобод в умовах децентралізації.

По-четверте, забезпечення політичних прав і свобод громадян розглядались у працях вчених галузі знань державного управління, перш за все, у контексті обґрунтування концептуальних аспектів організації та здійснення регіонального управління, зокрема забезпечення демократичних стандартів (А. Балашова [10], Т. Безверхнюк [11], О. Васильєвої [22], М. Іжі [47], В. Кузьомка [62], В. Мамонової [73], П. Надолішнього [80], Л. Приходченко [103], С. Саханенка [11], Е. Топалової [11] та інших). З іншого боку, питання загальної теорії прав і свобод людини та їх забезпечення органами державної влади розроблялись у працях вітчизняних

науковців, серед яких: В. Авер'янов [1, 2], В. Копейчиков, П. Рабінович [185-187], А. Олійник [81], А. Колодій [54, 55], І. Бородін [13, 14], О. Пушкіна [183, 184], Т. Заворотченко [42-45], В. Погорілко [86] та інші. У той же час, як показав аналіз наукового доробку в цій сфері, існує необхідність теоретико-методологічного обґрунтування системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня в умовах децентралізації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана в межах науково-дослідної роботи Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за темою «Розробка концептуальних засад реформування системи регіонального управління» (номер державної реєстрації 0112U001541), в якій дисертант брав участь як виконавець (Додаток А). Роль автора полягала в обґрунтуванні категоріального апарату дослідження, зокрема понять «система регіонального управління», «регіон», «органи виконавчої влади регіонального рівня» тощо.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є теоретико-методологічне обґрунтування системи забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян та визначення напрямків вдосконалення її функціонування в умовах децентралізації.

Досягнення цієї мети забезпечується вирішенням таких *завдань*:

- визначити поняття, цільове призначення та завдання системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня;
- на підставі аналізу внутрішнього та зовнішнього середовища системи обґрунтувати функції системи та її складових елементів;

- розкрити стан наукової розробки теми в галузі знань «державне управління» та споріднених науках, зокрема провести класифікацію наукових публікацій з тематики дослідження;
- провести систематизацію способів забезпечення політичних прав і свобод громадян, що здійснюються кожним органом виконавчої влади регіонального рівня, та узагальнити основні проблеми їхньої реалізації;
- провести систематизацію способів забезпечення політичних прав і свобод громадян, що здійснюються окремими органами виконавчої влади регіонального рівня;
- виявити загрози та можливості, що виникають в умовах децентралізації, для функціонування системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня;
- сформулювати пропозиції щодо удосконалення функціонування системи забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян в умовах децентралізації.

Об’єкт дослідження: загальнонаціональний механізм забезпечення прав і свобод людини.

Предмет дослідження: система забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня в умовах децентралізації.

Методи дослідження. Під час проведення дослідження застосовувався комплекс філософських, загальнонаукових і спеціальних методів. Системний підхід та метод моделювання використовувались для: 1) конструювання системи, що складається з комплексу взаємопов’язаних органів виконавчої влади регіонального рівня та відносин між ними, метою якої є забезпечення політичних прав і свобод громадян; 2) визначення її підсистем, кожна з яких призначена для забезпечення окремого політичного права або свободи; 3) визначення зв’язків, що виникають між цією системою та елементами зовнішнього середовища. Використання логіко-семантичного методу

дозволило сформувати понятійний апарат дослідження. Аналітичний метод використовувався для: 1) визначення загроз та можливостей, що виникають для ефективного функціонування системи внаслідок здійснення децентралізації; 2) дослідження підсистем забезпечення окремих політичних прав і свобод з метою визначити ті її компоненти, які потребують підсилення; 3) визначення норм, які встановлюють завдання та повноваження органів виконавчої влади регіонального рівня у сфері забезпечення додержання окремих політичних прав і свобод. У роботі також використовувався порівняльно-історичний метод у ході визначення стану наукової розробки теми. Метод моделювання дав змогу виробити пропозиції щодо правового забезпечення взаємодії між елементами системи, а також між системою й її зовнішнім середовищем по вертикалі та по горизонталі. Метод систематизації використовувався для визначення способів забезпечення політичних прав і свобод громадян, що здійснюються органами виконавчої влади регіонального рівня. Метод експертних оцінок використовувався для визначення основних проблем, що пов'язані із забезпеченням політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є комплексним дослідженням теоретичних та практичних питань щодо забезпечення політичних прав і свобод громадян системою органів виконавчої влади регіонального рівня в умовах децентралізації. У результаті проведеного дослідження автором були розроблені та сформульовані нові наукові положення й висновки, а саме:

вперше:

— доведено доцільність визначення та дослідження системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня як структурної складової загальнонаціонального механізму забезпечення прав і свобод людини, що має дворівневу ієрархічну

структуру і складається із сукупності органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції обласного, Автономної Республіки Крим та районного рівнів, а також відносин, що виникають між ними з приводу забезпечення потреб громадян щодо реалізації їх конституційних прав і свобод у політичній сфері;

– визначено цільове призначення системи забезпечення політичних прав і свобод органами виконавчої влади регіонального рівня, що полягає у задоволенні потреб громадян у сфері реалізації їхніх політичних прав і свобод за допомогою органів виконавчої влади на території областей, Автономної Республіки Крим і районів. Основними завданнями цієї системи є створення в органах виконавчої влади умов і засобів для реалізації політичних прав і свобод громадян відповідно до законодавства України; захист цих прав у разі їх порушення з боку органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування на місцевому і регіональному рівнях та охорона можливості реалізації цих прав для профілактики потенційних порушень;

удосконалено:

– класифікацію функцій системи та її складових елементів за трьома обґрунтованими підходами: 1) за критеріями змісту політичного права і органу публічної влади, де здійснюється його реалізація; 2) за критеріями обсягу реалізації політичних прав і свобод; 3) за критерієм змісту дій та за суб'єктом, у відносини з яким вступає система або окремі її елементи;

дістало подальший розвиток:

– рекомендації щодо вдосконалення функціонування системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня в умовах децентралізації: запровадження комплексного механізму контролю за виконанням законодавства у цій сфері органами публічної влади; запровадження стандартів якості встановлених законодавством способів забезпечення відповідних прав і свобод; розроблення

методики визначення необхідних ресурсів для забезпечення функцій органів виконавчої влади.

- систематизація способів забезпечення політичних прав і свобод громадян, які відповідно до законодавства України, здійснюються кожним органом виконавчої влади регіонального рівня (право на інформацію, право брати участь в управлінні державними справами, рівне право доступу до державної служби, право на звернення) та узагальнення основних проблем їхньої реалізації;

- систематизація способів забезпечення політичних прав і свобод громадян, що, відповідно до законодавства України, здійснюються окремими органами виконавчої влади регіонального рівня, а саме місцевими державними адміністраціями, територіальними органами МВС України, Міністерства юстиції України, Нацдержслужби;

- визначення можливостей і загроз для функціонування системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня в умовах децентралізації, на підставі чого розроблені пропозиції для удосконалення функціонування цієї системи.

Практичне значення одержаних результатів. Результати дисертаційного дослідження були викладені у пропозиціях щодо врахування вимог у сфері забезпечення права громадян на доступ до відкритої інформації органів публічної влади через Інтернет та створення механізмів його реалізації, що були використані при підготовці «Регіональної програми інформатизації Одеської області на 2014 – 2016 роки «Електронна Одещина» («е-Одещина», «e-Odessa region»)), яка затверджена рішенням Одеської обласної ради від 24 грудня 2013 року № 968-VI (довідка про впровадження від 29.04.2014 № 01/03-28/672 – Додаток Б). Матеріали дослідження використані під час розробки пропозицій до районної програми «Правова освіта населення Роздільнянського району на 2014 – 2018 роки», що затверджена рішенням Роздільнянської районної ради 24 січня 2014 року

(довідка про впровадження від 14.09.2015 № 512/01-25 – Додаток Г). Теоретичні розробки щодо розвитку системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня використані для підготовки навчально-методичного забезпечення дисциплін «Моделювання управлінських рішень в конкретних ситуаціях», «Територіальна організація влади в Україні» в Одеському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президентові України (довідка про впровадження від 15.09.2015 № 01/13/691 – Додаток Д).

Теоретичні та практичні висновки й рекомендації, викладені в дисертації, можуть бути використані для розробки напрямків удосконалення системи забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян. Матеріали дисертації можуть бути застосовані під час розробки та викладання дисциплін спеціальності «публічне управління та адміністрування».

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним дослідженням автора. В ній не використовувалися ідеї і розробки, що належать співавторам. Здобувач є співавтором тез доповіді «Система забезпечення політичних прав і свобод громадянина органами виконавчої влади регіонального рівня в умовах проведення децентралізації» [219], в яких йому належить визначення структури системи забезпечення політичних прав і свобод громадянина органами виконавчої влади регіонального рівня, опис її зовнішнього середовища. Здобувач також є співавтором тез доповіді «Виконавчі та представницькі функції на регіональному рівні: ризики сумісництва та засоби їх попередження» [212], в яких йому належить визначення і аналіз загроз, що виникають внаслідок суміщення функцій посадової особи місцевої державної адміністрації та депутата відповідної ради [212].

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення та висновки роботи були представлені на науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми життєдіяльності суспільства» (м. Кременчук, 2010 р.),

«Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки та практики» (м. Харків, 2011 р.), «Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика» (м. Одеса, 2011 р.), «Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління» (м. Одеса, 2013 р.), «Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід» (м. Одеса, 2014 р.), «Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток Південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції» (м. Одеса, 2014 р.), «Перспективні питання економіки та управління» (м. Дніпропетровськ, 2014 р.), «Публічне управління: стратегія реформ 2020» (м. Харків, 2015 р.), «Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації» (м. Одеса, 2015 р.). Результати досліджень, подані в дисертації, були оприлюднені також у ході Літньої школи для аспірантів «Механізми регіонального розвитку в сучасних умовах» (м. Одеса, червень 2014 р.).

Публікації. За результатами дисертаційного дослідження опубліковано 15 праць, з них 5 статей опубліковано в наукових фахових виданнях України з державного управління, 1 стаття – у зарубіжному періодичному виданні, 9 тез доповідей – у збірниках матеріалів науково-комунікативних заходів.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 236 сторінок, обсяг основного тексту – 180 сторінок. У дисертації містяться 17 рисунків, 4 таблиці, 11 додатків. Список використаних джерел складається з 238 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН

1.1 Визначення поняття, цільового призначення та завдань системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня

У сучасній літературі використовуються декілька термінів для назви сукупності інститутів та процесів, призначенням яких є виконання зобов'язань з боку держави щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина («система забезпечення прав і свобод людини», «державний механізм забезпечення прав людини», «державно-правовий механізм забезпечення прав людини», «національний механізм забезпечення прав людини»). Кожний з цих термінів описує загальний комплекс інструментів, які дозволяють реалізувати людині свої законні права в межах певної держави. Так, дослідник К. Левченко віднесла до складових національного механізму забезпечення прав людини низку елементів. Серед них: Генеральна прокуратура України; Комітет Верховної Ради України з прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин; інші комітети Верховної Ради України в частині діяльності по забезпеченню та захисту прав людини; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; інститут адвокатури (інститут надання правової допомоги); МВС України; Міністерство юстиції України; інші центральні органи виконавчої влади; правозахисні громадські організації; науково-дослідні установи; засоби масової інформації [65]. За оцінками автора, найбільш прийнятним терміном для назви цього явища є термін «загальнонаціональний механізм

забезпечення прав і свобод людини». Саме цей термін дає можливість одночасно поєднати інститути держави, місцевого самоврядування і громадянського суспільства.

На думку дисертанта, невід'ємною складовою цього загальнонаціонального механізму є органи виконавчої влади регіонального рівня. До них відносяться, зокрема, місцеві державної адміністрації, виконавчі органи АРК і ТОЦОВВ. Саме сукупність цих органів виконавчої влади і є предметом дисертаційного дослідження. Схематично авторське уявлення про структуру такого загальнонаціонального механізму і місце в ньому органів виконавчої влади регіонального рівня подані у додатку Д.

Для правильного визначення терміну «система забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян» необхідно керуватись низкою правил. Визначення є логічним прийомом, який дозволяє: 1) формулювати критерії відмінності об'єкта, що вивчається, від інших об'єктів, а також специфічні способи його застосування; 2) формувати значення нового знакового вираження або уточнювати значення вираження, що вже існує у будь-якій мові [206, с. 445 - 446]. Визначення іноді розглядають у якості формулювання в ясній і стислій формі основного змісту поняття. Класичним прикладом явних визначень є розглянуті ще Аристотелем варіанти визначень «через рід і видові відмінності» [29, с. 150]. У таких визначеннях те, що визначається, виокремлюється з певної більш широкої області предметів (роду) за допомогою вказівки на деякі специфічні властивості цього об'єкта (його видової відмінності).

Для побудови таких визначень у філософії існує низка правил або вимог. По-перше, правило взаємозамінності в різних контекстах: те, що визначається, може бути замінено тим, що визначає цей об'єкт без втрати істинності контексту. По-друге, правило відсутності порочного кола: забороняється визначати об'єкт через певне визначення, яке само

визначається через цей об'єкт. Так, не можна істину визначати як вірне віддзеркалювання дійсності, якщо вірне віддзеркалення дійсності до цього було визначено як таке, що приводить до істини. По-третє, правило однозначності: у межах наукових теорій та їх фрагментах кожному за допомогою чого дається визначення має відповідати лише один єдиний об'єкт (те, що визначається) але не навпаки. Це правило є засобом формування наукової термінології і виключає виникнення явищ омонімії, коли слова мають різні значення але звучать однаково. По-четверте, правило несуперечності: визначення не має бути суперечливим, введення нових визначень в теорію не повинно призводити до виникнення суперечностей у теорії [206, с. 445 - 446]. У свою чергу, сформульована з цих позицій дефініція «системи забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян» має давати уявлення про місце цієї системи у загальнонаціональній системі забезпечення прав і свобод, вказувати на сутнісні ознаки цієї системи, описувати її зміст.

Для побудови дефініції розглянемо визначення основних термінів, що складають наше словосполучення: «політичні права і свободи громадян», «забезпечення політичних прав і свобод громадян», «органи виконавчої влади регіонального рівня», «система органів».

Джерелом інформації про політичні права і свободи в Україні є Конституція України, а також Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

Перелік та формулювання політичних прав і свобод в Конституції України та документах міжнародних міждержавних організацій представлені у Додатку Е. При формуванні підходу до поняття «політичні права і свободи» автором була проведена систематизація текстів ключових документів – джерел норм про права людини. У найбільш повному вигляді група політичних прав містить у собі: право на свободу слова й інформації;

право на мирні збори; право на політичні об'єднання; право на участь в управлінні державними справами, включаючи сюди право на вільні вибори, референдуми, доступ до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування; право на звернення. Критерієм для включення в групу політичних прав, очевидно, має бути та обставина, наскільки це право сприяє участі у політичному процесі. Далі розглянемо, у яких формах реалізуються окреслені політичні права.

Так, право на свободу слова й інформації припускає можливість безперешкодно збирати, зберігати, поширювати інформацію без втручання влади і незалежно від державних кордонів, висловлюватись з політичних питань у засобах масової інформації, на масових заходах та у вузькому колі. Право на інформацію можна розглядати як фундаментальне право у системі політичних прав і свобод, оскільки без його реалізації неможливо забезпечити належну реалізацію усіх інших політичних прав.

Право на мирні збори передбачає можливість брати участь у масових акціях (мітинги, ходи, демонстрації). Це право є важливим інструментом популяризації своїх поглядів, думок, гасел.

Право на участь у політичних об'єднаннях може бути реалізовано різними шляхами. Наприклад, у формі заснування політичної партії (або руху) або у формі вступу в одну із вже існуючих політичних партій. Формою участі в політичному об'єднанні може бути робота функціонером у партійній організації, тобто на професійній основі за плату або на безоплатній основі.

Право на участь в управлінні державними справами посідає центральне місце в системі політичних прав. Інші політичні права можуть розглядатись як похідні від цього права. Це комплексне право, яке охоплює декілька окремих політичних прав. Реалізація виборчого права можлива в пасивній і активній формі, у формі роботи у виборчих комісіях із забезпечення проведення виборів, а також у формі агітації в ході підготовки до виборів. Реалізація права на участь у референдумі може здійснюватись у наступних

формах: ініціювання проведення місцевого або загальнонаціонального референдуму, агітація у процесі підготовки до проведення голосування, робота в комісіях із проведення референдуму. Право на участь в управлінні державними справами може бути реалізоване у формі проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування, виконання обов'язків обраних посадових осіб (наприклад, глави держави, члена уряду) чи виконання представницького мандата (наприклад, депутата парламенту або іншого представницького органу).

Зазначимо, що деякі автори, наприклад, правознавець А. В. Грабильніков, до числа політичних прав відносять також право «участі у здійсненні правосуддя з метою сприяння виконанню функцій суспільства і держави» [30]. Така точка зору заслуговує на увагу. Так, наприклад, відоме рішення Верховного Суду України в грудні 2004 року зробило, мабуть, ключовий вплив на політичний процес в Україні в середині минулого десятиліття. Але ж традиційно це право не включають до переліку політичних прав.

Право на звернення, у свою чергу, може бути реалізовано у формі подання скарги, клопотання, пропозиції, тощо. Це право можна розглядати як політичне право, так і громадянське право. В Україні не обов'язково мати громадянство, щоб користуватись ним.

Після визначення змісту політичних прав і свобод слід роз'яснити категорію «органи виконавчої влади регіонального рівня».

Під виконавчою владою розуміють одну з гілок державної влади, яка відповідає: 1) за здійснення політики держави; 2) за здійснення рішень, що ухвалені Парламентом і Президентом [38, с. 92]. Виконавча влада здійснюється системою державних органів. Сукупність органів виконавчої влади в країні складає певну ієрархічну структуру, яка визначена нормами Конституції України та конституційними законами. За ознакою територіального масштабу діяльності органу виконавчої влади можна

виокремити: місцеві органи (їх територіальний масштаб діяльності - це район у місті, місто); регіональні (область, район, АРК), центральні (територія держави в цілому).

Вищим органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, йому підпорядковані міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. На рівні регіонів (в областях та районах) виконавчу владу здійснюють місцеві державні адміністрації. На рівні областей, районів діють територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Крім того, особлива група органів здійснює виконавчу владу в Автономній Республіці Крим (Рада міністрів АРК, республіканські міністерства і комітети, ТОЦОВВ). На рівні міст також діють ТОЦОВВ, а в містах Київ та Севастополь – МДА.

За характером компетенції органи виконавчої влади поділяють на: органи загальної компетенції, органи спеціальної (функціональної, галузевої) компетенції. До першої групи відносяться Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації. Ці органи на підвідомчій території здійснюють державне управління та координацію діяльності усіх або більшості підпорядкованих чи підконтрольних їм органів виконавчої влади спеціальної компетенції. Крім того, вони здійснюють загальне керівництво і координацію діяльності інших органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та інших об'єктів.

Таким чином, до органів виконавчої влади регіонального рівня слід віднести сукупність органів, яка складається з органів загальної компетенції (ОДА, РДА, Рада міністрів АРК) й з органів виконавчої влади спеціальної компетенції (ТОЦОВВ). Структура, елементи цієї групи та відносини між ними підлягають реформуванню в процесі реалізації курсу на децентралізацію [179]. Тому не тільки теоретичний, а й практичний інтерес викликає питання про спроможність групи цих органів забезпечувати права і свободи громадян в результаті запланованих перетворень.

Далі, за логікою нашого дослідження, слід розглянути поняття система і система органів. У сучасній науковій літературі представлена величезна кількість варіантів визначень поняття «система». Так, словник Вебстера розглядає систему як групу елементів, що спільно формують певну цілісність і регулярно взаємодіють або є взаємозалежними, як групу організацій, що утворюють певну мережу і слугують спільній меті [234, с. 1004]. На думку Л. Берталанфі, система це комплекс взаємодіючих елементів [12]. В. Н. Садовський і Е. Р. Юдін в поняття «система» включають такі характеристики: взаємопов'язаність елементів; система утворює особливу єдність із середовищем; будь-яка система являє собою елемент системи більш високого порядку; елементи будь-якої системи зазвичай виступають елементами нижчого порядку [193, с. 18]. На думку А.І. Уймова, система – це безліч об'єктів, що володіють наперед заданими властивостями з фіксованими відносинами між ними (визначення будуються на основних поняттях: «річ - властивість - відношення») [204]. При визначенні системи акцент часто робиться на одній категорії (наприклад, «цілісність», «безліч», «єдність», «сукупність», «організація») [9]. Як показав відомий методолог системного підходу Е. Г. Юдін, будь-яке системне дослідження має фіксувати характерні особливості системного об'єкту [231, с. 134-135]. Ці особливості визначають принципи системного дослідження.

У теорії систем основними поняттями є поняття про елементи та їх поєднання, а основними ознаками систем є цілісність, сукупність елементів, зв'язки між елементами, структура, функції, мета. У свою чергу, система органів виконавчої влади регіонального рівня є певною цілісністю пов'язаних між собою елементів (органів), які мають спільну мету та призначення, функції, організаційну структуру.

Для визначення мети і призначення цієї системи слід розглянути наступне ключове поняття нашого дослідження – «забезпечення політичних прав і свобод громадян». З суто семантичної точки зору [25, с. 375], під

діяльністю «забезпечувати права і свободи громадян» можна розуміти: 1) задовольняти потреби громадян у точному, без відхилень від встановлених норм виконання, здійснення їх прав і свобод, 2) створювати надійні умови для точного, без відхилень виконання прав і свобод громадян; гарантувати реалізацію цих прав і свобод; 3) захищати, охороняти громадян України від небезпеки порушення їх прав і свобод.

Під «надійними умовами» слід розуміти «необхідні і достатні обставини (або ресурси), наявність яких створює підстави і реальну можливість для реалізації встановлених законодавством прав і свобод громадянина». Зазначимо, що цікавим з методологічної точки зору є питання про класифікацію таких умов (ресурсів) для реалізації кожного права або свободи громадянина.

Забезпечення прав і свобод громадян, зокрема, тих з них, що віднесені до групи політичних прав і свобод є, у нашому випадку, одним з призначень цієї системи, її метою. Відповідно до законодавства обласні, районні, міжрайонні та об'єднанні органи виконавчої влади загальної і спеціальної компетенції мають спільну мету, а саме – виконання конституційного обов'язку держави «забезпечувати права і свободи людини» і, у тому числі, таку їх важливу складову, як політичні права і свободи громадян.

Далі розглянемо представлені у літературі точки зору щодо внутрішньої структури нашого предмету дослідження. Так, у публікаціях О. Турути розроблено поняття «механізм забезпечення реальності прав і свобод», під яким розуміється система умов, що переводять їх з декларативного, «мертвого» стану в стан реальний [203]. Її модель універсального юридичного механізму забезпечення прав і свобод складається з чотирьох елементів: 1) нормативний елемент (нормативно-матеріальний і нормативно-процесуальний компоненти); 2) інституційний елемент (система державних органів); 3) процесуальний елемент (досвід прийняття адміністративних, судових, нотаріальних рішень по відновленню

або компенсації порушених прав і свобод); 4) результативний елемент (доведення до виконання прийнятих процесуальних рішень) [203, с. 520-521]. Підходи О. Турути можуть бути використані при вивченні структури нашого предмету дослідження.

Структура системи забезпечення прав і свобод розглядається також в публікаціях А.А. Романової. Під забезпеченням прав і свобод автор розуміє певну систему умов. Така система складається з чотирьох елементів: інституційне забезпечення; правове забезпечення; організаційне забезпечення; ресурсне забезпечення (рис.1.1).

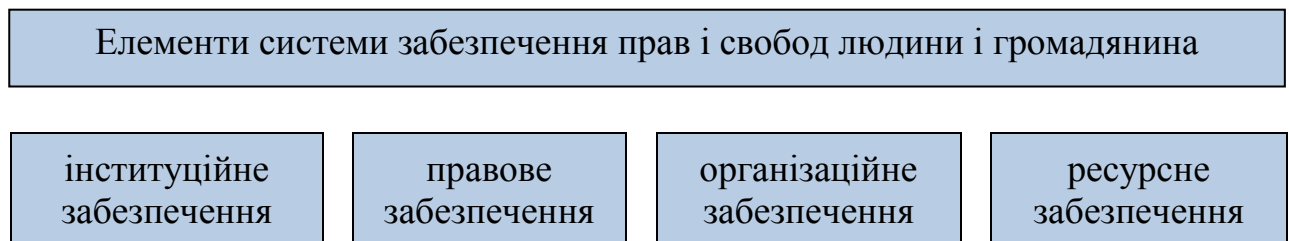


Рис. 1.1. Структура системи забезпечення прав і свобод громадян

Враховуючи вищезазначене, можна провести певні паралелі зі структурою юридичного механізму забезпечення реальності прав і свобод громадян. В обох випадках згадуються інституційний, правовий компоненти. Відповідно до принципів системного підходу автор розглядає ці елементи як такі, що взаємопов'язані спільною метою та взаємозалежні. Це зауваження має принциповий методологічний характер і потребує врахування при подальшому дослідженні.

Зазначимо, що поділяємо думку А. А. Романової про те, що використання такої системи дозволяє ґрунтовно досліджувати забезпечення окремих прав і свобод людини. Запропонована тут структура системи забезпечення прав і свобод більш придатна для аналізу діяльності органів

виконавчої влади, оскільки враховує крім інституційної і правової складової, також організаційно-функціональний та ресурсний компоненти.

Особливий інтерес має також комплекс публікацій Ю. Анохіна [5, 7]. Предметом його дослідження став державно-правовий механізм забезпечення прав і свобод. Поняття такого механізму охоплює управляючу систему (насамперед держава, її органи), керовану систему (органи держави нижчого рівня, різні організації, громадяни), сукупність засобів і методів управлінського впливу, інші інформаційні зв'язки, середовище, в якому здійснюється відповідна діяльність. Автор розглядає механізм державно-правового забезпечення прав і свобод як комплекс складових частин, окремих механізмів, що утворюють єдину систему. У дану систему входять низка механізмів: механізм держави; механізм правового регулювання суспільних відносин, реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян; механізм гарантій забезпечення дії досліджуваного механізму; механізм юридичної відповідальності. Серед системоутворюючих компонентів механізму виокремлюються правова культура, правова свідомість, законність і стан правопорядку в країні. У кожному з цих механізмів автор виокремлює статичні та динамічні складові. До статичної складової віднесено: цілі, функції, структуру, сукупність елементів цієї структури. До динамічної складової віднесено функціонування цих елементів та їхню взаємодію.

Розглянуті ідеї, на думку автора, можуть бути використані в ході вивчення обраного предмету дослідження.

Після визначення поняття, цільового призначення системи забезпечення органами виконавчої влади політичних прав і свобод громадян слід окреслити завдання, вирішення яких дозволяє досягти поставленої мети. Для цього розглянемо, які складові виокремлюють у структурі діяльності, яка отримала назву «забезпечення прав і свобод» у правовій теорії, яка також вивчає це питання.

Так, відомий дослідник О. Скакун у механізмі соціально-правового забезпечення прав і свобод людини виокремлює три підсистеми: 1) механізм реалізації, 2) механізм охорони, 3) механізм захисту прав [197, с. 206]. На її думку, перша передбачає створення умов і засобів для здійснення прав і свобод. Друга включає заходи з профілактики правопорушень для закріплення правомірної поведінки особи. Третя включає засоби, що спрямовані на поновлення прав, порушених протиправними діями, а також відповідальність особи, що вчинила правопорушення.

На думку П. Рабиновича, забезпечення прав і свобод людини передбачає три напрямки діяльності щодо створення умов для здійснення прав і свобод людини: 1) сприяння реалізації прав і свобод шляхом позитивного впливу формування їх загальносоціальних гарантій; 2) охорону прав і свобод шляхом уживання заходів, зокрема юридичних, для профілактики порушень прав і свобод; 3) захист прав і свобод людини шляхом відновлення порушення правомірного стану, притягнення порушників до юридичної відповідальності [186, с. 16-23]. Як бачимо, точка зору майже аналогічна попередньому автору.

У той же час, відомо, що в науковій літературі не має консенсусу щодо розуміння поняття «забезпечення прав і свобод людини і громадянина» [23]. Навіть відповідна стаття відсутня у «Юридичній енциклопедії» [232], що, у свою чергу, підкреслює актуальність обраного предмету дослідження.

Виходячи з семантики терміна «забезпечення», ґрунтуючись на підходах, які склались у споріднених науках (перш за все, в рамках юридичної науки) під завданнями системи забезпечення політичних прав і свобод громадян пропонується розуміти: реалізацію прав і свобод; охорону прав і свобод; захист прав і свобод. Під реалізацією розуміється створення різних умов і засобів для задоволення відповідно до законодавства потреб громадян у здійсненні політичних прав і свобод. Завдання здійснювати охорону прав і свобод передбачає профілактику, попередження порушень

прав і свобод громадян для закріплення правомірного характеру діяльності органів влади і посадових осіб. Захист прав і свобод передбачає відновлення правомірного стану після його порушення і притягнення порушників до відповідальності.

Далі перейдемо до такої важливої частини нашого дослідження, як визначення принципів організації та функціонування системи забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян. Принципи визначають основні вимоги до того, як слід будувати систему, як вона має діяти, щоб досягти мети, виконати завдання, що поставлені перед нею. Через такі принципи мають бути реалізовані: конституційні принципи організації та функціонування держави, принципи діяльності виконавчої влади, загальні наукові принципи управління, принципи належного управління (Good governance) тощо.

На думку А. М. Колодія, існують «два способи виразу принципів права: безпосереднє формулювання їх в нормах права (текстуальне закріплення) і виведення принципів права зі змісту нормативно-правових актів (змістовне закріплення)» [54, с. 18]. Користуючись цією порадою для пошуку нормативного варіанту принципів державного управління звернемося до правових актів і, перш за все, до таких джерел, як Конституція України і конституційні закони. Аналіз першого розділу Конституції України дає підстави вважати, що до принципів організації та функціонування держави тут віднесено: демократизм (стаття 1, 5); суверенітет (стаття 2); унітарність (стаття 2); забезпечення прав і свобод людини (стаття 3); розподіл влади на законодавчу, виконавчу, судову (стаття 6); визнання і гарантування державою місцевого самоврядування (стаття 3, 7); верховенство права (стаття 8); законність (стаття 19); політична, економічна та ідеологічна багатоманітність (стаття 15) тощо [58].

З цього переліку, на наш погляд, до низки загальних принципів побудови та функціонування системи забезпечення прав і свобод органами

виконавчої влади слід віднести: 1) демократизм, 2) пріоритет прав і свобод людини, 3) верховенство права, 4) законність і 5) визнання і гарантування державою місцевого самоврядування.

Група загальних принципів у комплексі має визначати характер діяльності органів виконавчої влади регіонального рівня у всіх без винятку відносинах. Розглянемо кожний із загальних принципів окремо.

Принцип демократизму означає, що єдиним джерелом влади є народ. Влада народу здійснюється шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдуми, інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади, органи місцевого самоврядування. Визнання, існування політичних прав і свобод громадян, їх застосування на практиці є передумовою реалізації цього принципу. У рамках процедури вступу на державну службу цей загальний принцип реалізується через конституційний принцип рівного права доступу громадян до державної служби. Принцип демократизму відображає призначення діяльності органів виконавчої влади – забезпечення пріоритетів всього суспільства, народу України, а не окремих політичних сил.

Принцип пріоритету прав і свобод людини означає, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави та її інститутів. З іншого боку, права і свободи людини є критерієм і інструментом обмеження державної влади. Їх можна порівняти з прикордонною смугою, існування якої забезпечується державою (головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини), але сама держава не може її порушувати. Забезпечення прав і свобод людини обумовлює характер діяльності органів виконавчої влади. Їх призначення - забезпечити умови, механізми реалізації прав і свобод громадян.

За трактовкою Європейського суду з прав людини принцип верховенства права має низку ознак: визнання пріоритетності, домінування, визначальної ролі прав людини у діяльності держави; правова певність,

визначеність становища людини у тій ситуації, в якій вона перебуває; обсяг будь-якого правового розсуду й спосіб його здійснення мають бути з достатньою ясністю визначені законом; майже без виняткової можливості доступу до суду; підпорядкованість судовому рішення усіх органів держави, без виняткової обов'язковості його виконання будь-якими органами і посадовцями; можливість скасування вищим судом рішення нижчого суду, яке не набрало чинності; незмінність, неоскарженість остаточного судового рішення, яке набуло чинності [185]. Принцип верховенства права вказує на те, як, в яких формах має бути забезпечено і гарантовано виконання мети, завдань і функцій системи, що є предметом дослідження.

З принципом верховенства права тісно пов'язаний принцип законності. Він означає вимогу обов'язковості дотримання Конституції і законів України. Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19) [58]. На думку автора, дотримання принципу законності є умовою для реалізації інших принципів організації і функціонування системи.

Принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування означає, що держава визнає за територіальним громадами право самостійно вирішувати питання місцевого значення. Виникає феномен локального політичного життя. Органи виконавчої влади, з одного боку, мають забезпечувати реалізацію загальнонаціонального інтересу в межах своєї компетенції. З іншого боку, органи виконавчої влади мають робити це так, щоб не порушувати законні права і рівні можливості учасників локального політичного процесу. У той же час, відповідно до Конституції України, «Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади... Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» (ст. 143) [58].

Оскільки «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави», то органи виконавчої влади мають контролювати виконання законодавства щодо забезпечення політичних прав і свобод з боку органів і посадових осіб місцевого самоврядування (як делегованого повноваження).

Низка принципів організації та функціонування органів виконавчої влади викладена в концепції належного врядування (Good governance) (див., наприклад: [223]) та близькій до неї за змістом концепції демократичного врядування [80]. Модель «належного врядування» часто виступає в якості певного стандарту, набору певних принципів, які використовуються для порівняння реального стану справ з кращими прикладами.

Зокрема у «Стратегії для інновацій і належного врядування на локальному рівні» (2007) [236] перераховані такі принципи: чесне проведення виборів; чутливість; ефективність і результативність; відкритість та прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність та спроможність посадових осіб; інновації та відкритість до змін; сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати; надійний фінансовий менеджмент; забезпечення прав людини, культурного різноманіття та соціального згуртування; підзвітність. Як бачимо, низка принципів перекликається з конституційними принципами державного управління (забезпечення прав людини, верховенство права) та з принципами менеджменту (підзвітність, компетентність, ефективність і результативність). Їх сукупність відображає сучасні концептуальні підходи до розуміння вимог до організації і функціонування системи органів виконавчої влади.

Отже, до сукупності принципів організації та функціонування слід відносити принципи демократизму; законності; верховенства права; гарантій місцевого самоврядування; забезпечення політичної багатоманітності та ідеологічного плюралізму; забезпечення рівності прав і свобод людини; участі громадськості у прийнятті управлінських рішень; відкритості і прозорості;

ефективності та результативності; політичної неупередженості державних службовців; підконтрольність та підзвітність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в частині виконання делегованих повноважень щодо забезпечення політичних прав і свобод громадян; підконтрольність та підзвітність системи Президенту України та Кабінету Міністрів України.

Наступною важливою категорією нашого дослідження є «ефективність функціонування системи забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян». Зазначимо, що поняття ефективності у теорії державного управління є одним з центральних і одночасно спірних. Особливо в частині обговорення питання про визначення об'єктивних показників ефективності державного управління.

На думку Л. Приходченко, ефективність державного управління слід розглядати як «досягнення поставленої соціальної мети в результаті діяльності органу влади, його структурного підрозділу чи окремого управління за максимально можливою економії суспільної праці» [37, с. 200]. Зазначається, що при визначенні цього поняття слід враховувати такі фактори, як мета, засоби, процес і результат діяльності певного суб'єкта державного управління. З точки зору методології оцінки ефективності роботи органів виконавчої влади, продуктивною, з нашої точки зору, є обґрунтована у наукових працях Л. Приходченко ідея про необхідність віднесення до «базових /основоположних критеріїв будь-якого оцінювання (незалежно від мети та цілей проведення) тих критеріїв, які логічно впливають із фундаментальних принципів концепції демократичного врядування» [103, с. 18] . В основі кожного з них має бути орієнтація на кінцевий результат – ступінь задоволеності діяльністю органів публічної влади. До групи таких принципів традиційно відносять: участь громадян у публічному управлінні; верховенство права; прозорість; чутливість; партнерство; орієнтація на згоду; справедливість; результативність і дієвість;

підзвітність; відповідальність; стратегічне бачення [80, с. 48]. Слід враховувати, що повага до прав людини трактується як один з компонентів змісту принципу верховенства права [235, с. 10]. Таким чином, додержання прав людини слід розглядати як один із важливіших критеріїв ефективності державного управління в умовах демократичного політичного режиму.

Ефективність діяльності державного органу влади також оцінюють шляхом аналізу співвідношення об'єму та якості суспільних послуг, отриманих результатів та пов'язаних з цим витрат [230, с. 500]. У свою чергу, ефективність діяльності органу влади підвищується, якщо при використанні наявних ресурсів забезпечується більш високий рівень продуктивності або якщо теж самі результати досягаються при використанні меншого об'єму ресурсів. Деякі дослідники вищим мірилом ефективності державного управління вважають інтереси та потреби суспільства, ступінь їх задоволення [230, с. 500]. При цьому, специфіка державного управління полягає у тому, що діяльність може виявитись ефективною з економічної точки зору (при мінімізації витрат), але неефективною з точки зору поставлених соціально-економічних цілей. Тому, при проведенні оцінки ефективності будь-якого напрямку діяльності органу державної влади, слід розглядати цей феномен в рамках схеми: «мета - ресурсне забезпечення – витрати – результат».

Ключова роль в оцінці ефективності діяльності кожного управлінського органу належить відбору критеріїв такої оцінки. Певну систему критеріїв соціальної ефективності діяльності органу державної влади запропонував Г. Атаманчук [8, с. 361-364]. Розглянемо цю систему критеріїв детальніше, з урахуванням завдань нашого дослідження.

Так, перший (вихідний) критерій соціальної ефективності органу або посадової особи є ступінь відповідності управлінської діяльності його правовому статусу. Будь-яке відхилення від компетенції органу має визнаватися як нераціональне та неефективне. Цей критерій, на нашу думку, повністю відповідає потребам оцінки рівня забезпечення політичних прав і

свобод громадян органами виконавчої влади і потребує аналізу установчих документів, які визначають сферу компетенції кожного органу виконавчої влади регіонального рівня.

Другий критерій полягає в законності рішень і дій органів державної влади та їх посадових осіб. Будь-які порушення принципу законності не можуть визнаватися ефективними. Оцінка за цим критерієм потребує перевірки відповідності управлінської діяльності та її результатів нормам чинного законодавства. Крім того, слід оцінити саму можливість здійснювати таку оцінку в рамках системи органів державної влади, системи органів виконавчої влади в цілому і в рамках кожного її блоку, наприклад, в рамках системи забезпечення політичних прав і свобод громадян на рівні області і району.

Третій критерій конкретної соціальної ефективності державного управління полягає в результативності управлінських впливів, ефект яких має полягати у переході об'єкта управління з одного стану в інший (бажаний) стан. Можливість використання такого критерію потребує опису форм реалізації кожного з політичних прав і свобод. Наприклад, вступ на державну службу (як форма реалізації права на державну службу), отримання документу в органі виконавчої влади (як форма реалізації права на інформацію) тощо.

Четвертий критерій полягає у відображенні в будь-якій управлінській дії (наприклад, ухваленні рішення, вчинок) запитів і потреб, інтересів і цілей людей. За нашими оцінками, це самий важливий, але в той же час складний для використання критерій оцінювання, оскільки він потребує періодичного заміру методами соціологічних досліджень потреб і інтересів громадськості у забезпеченні їх політичних прав і свобод (опитування громадськості, експертні опитування політичних активістів). Складність використання цього показника полягає в тому, що, на нашу думку, громадськість і навіть, громадські активісти не дуже добре поінформовані про конкретні

повноваження органів виконавчої влади у сфері забезпечення, зокрема, політичних прав і свобод громадян. Непрямим підтвердженням цієї тези є «Меморандум між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Координаційним центром з надання правової допомоги» від 10 грудня 2013 року, в якому мова йде про необхідність співпраці у такому напрямку, як «організація спільних заходів, спрямованих на підвищення рівня правової поінформованості громадян щодо захисту своїх прав» [75]. Якщо потрібна така співпраця, то, на думку таких експертів, мабуть й справи з поінформованістю громадян з питань забезпечення прав і свобод не дуже задовільні.

П'ятий критерій тісно пов'язаний з попереднім і полягає у характері й обсязі взаємозв'язків органу управління (посадової особи) з громадянами, їх об'єднаннями та колективами, широкими верствами населення. При цьому, виходять з того, що чим тісніші і різноманітніші взаємозв'язки між управліннями і громадянами, тим ширше рівень демократії, тим більше передумов для раціональності та ефективності цієї діяльності.

Шостий критерій суто іміджевий, він полягає в ступені забезпечення у рішеннях і діях органу управління (посадової особи) престижу відповідного державного органу та посади.

Сьомий критерій характеризує правдивість управлінської інформації, яка виходить від органу управління або посадової особи.

Восьмий критерій полягає в морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми. Управлінська поведінка формує цінності й установки людей, зумовлює їх ставлення до держави.

Виходячи з попереднього огляду, можна спробувати визначити робочий варіант поняття «ефективності системи забезпечення органами виконавчої влади політичних прав і свобод громадян». Під ним можна, на

думку автора, розуміти співвідношення кінцевого результату реалізації компетенції органів виконавчої влади щодо забезпечення політичних прав і свобод громадян до ресурсів, які були витрачені на досягнення цього результату. У якості показників такої ефективності за аналогією можуть бути використані наступні критерії (див: рис 1.2). Були відібрані критерії, що мають кількісні характеристики.

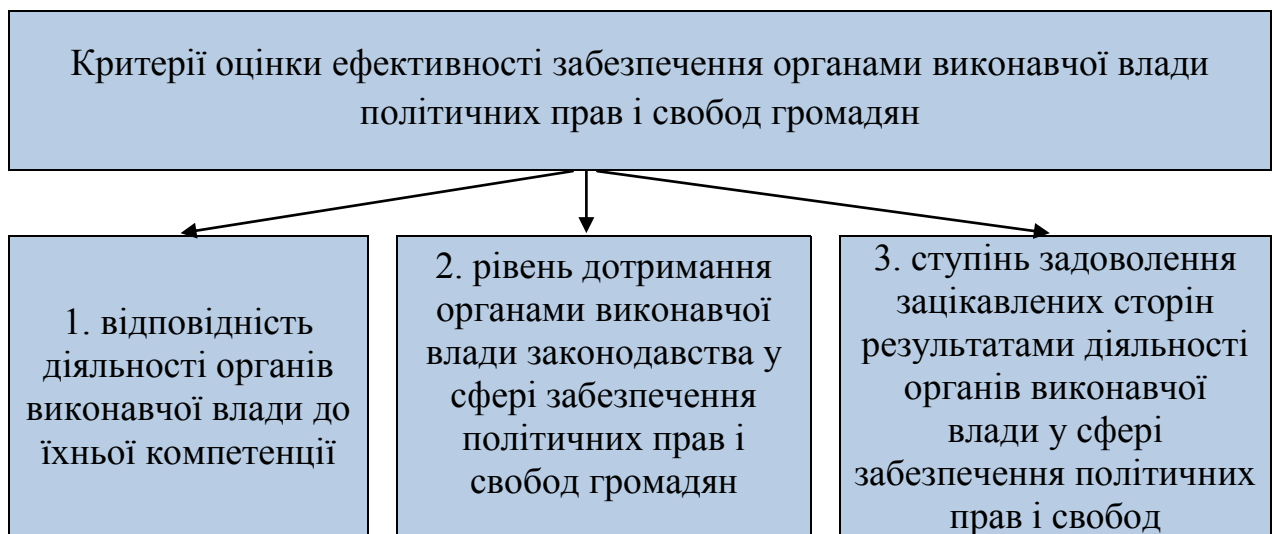


Рис. 1.2. Показники ефективності забезпечення органами виконавчої влади політичних прав і свобод громадян

Слід додати, що під зацікавленими сторонами (критерій 3) ми розуміємо такі групи: 1) самі громадяни – найбільш важлива сторона; 2) політичне керівництво держави, яке заінтересоване у ефективному функціонуванні органів виконавчої влади (Президент, Прем'єр-міністр, Кабінет Міністрів, Парламент); 3) державні (Уповноважений Верховної Ради з прав людини) та недержавні експерти (незалежні аналітичні центри).

Кажучи про оцінку діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення політичних прав і свобод громадян, слід враховувати також думку особливої категорії зацікавлених осіб, які здатні провести самооцінку своєї діяльності. Мова йде про державних службовців – посадових осіб

органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції районного та обласного рівнів.

Отже, суб'єктами оцінки перших двох показників для органів виконавчої влади регіонального рівня можуть бути:

- самі органи виконавчої влади районного або обласного рівня та їхні керівники (при складанні звіту про діяльність органу, наприклад, за рік, при проведенні оцінки професійної роботи державних службовців);
- орган виконавчої влади загальної компетенції на районному та обласному рівні, у разі наявності у нього повноважень контролю за діяльністю органів виконавчої влади спеціальної компетенції;
- органи виконавчої влади вищого рівня (наприклад, міністерства та інші органи виконавчої влади, Кабінет Міністрів України);
- інші органи державної влади (наприклад, Президент України, Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини);
- органи судової влади.

Для виникнення самого феномену зовнішньої оцінки або контролю за діяльністю органів виконавчої влади регіонального рівня з боку інших органів державної влади, необхідною умовою є наявність взаємодії між ними, яка передбачає наділення в законодавчому порядку зовнішнього суб'єкта (або суб'єктів) контрольними повноваженнями.

У рамках системи органів виконавчої влади регіонального рівня можливі два варіанти контролю за забезпеченням політичних прав і свобод громадян: 1) централізований контроль з боку органу виконавчої влади загальної компетенції; 2) децентралізований контроль з боку різних органів виконавчої влади, які відповідають за забезпечення окремих політичних прав і свобод (наприклад, територіальний підрозділ Нацдержслужби за додержання законодавства щодо забезпечення права на державну службу).

У будь-якому випадку інформація про результати оцінки ефективності забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних

прав і свобод громадян має концентруватись у певного суб'єкту державної влади на регіональному та на центральному рівні для подальших дій, з метою усунення виявлених недоліків чи правопорушень. Така оцінка або контроль мають здійснюватись на постійній основі.

1.2 Обґрунтування функцій системи та її складових елементів на підставі аналізу внутрішнього та зовнішнього середовища системи

Визначаючи функції системи, автор виходить з того, що функція є способом дій системи при її взаємодії із зовнішнім середовищем. З одного боку, функції системи визначаються її внутрішньою структурою, з іншого боку, – її зовнішнім середовищем. Для визначення функцій системи перш за все необхідно визначити її внутрішнє і зовнішнє середовище системи.

Система органів виконавчої влади регіонального рівня, що здійснює забезпечення політичних прав і свобод громадян, може бути розглянута як сукупність інститутів та зв'язків між ними. У скороченому вигляді структура цих органів на рівні областей та районів представлена на рис. 1.3.

Розглянемо статус, основні функції цих органів та їх взаємовідносини відповідно до чинного законодавства. Відповідно до Конституції України (ст. 118) [58], виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють МДА. Їх голови призначаються на посаду і звільняються з посади за поданням Уряду Президентом України.

Голови МДА при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. У той же час, МДА у частині виконання делегованих повноважень підзвітні і підконтрольні відповідним радам. Крім того, МДА підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

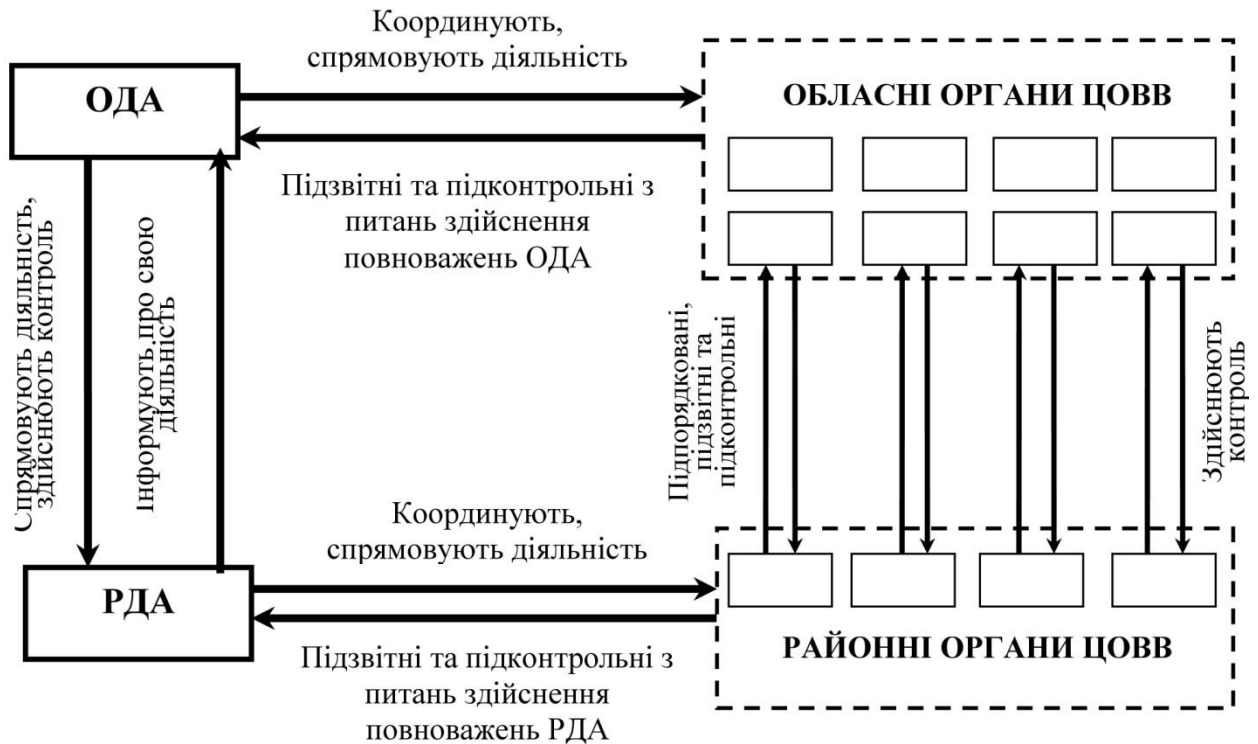


Рис. 1.3. Система органів виконавчої влади на обласному та районному рівні (відповідно до чинного законодавства)

ОДА і РДА знаходяться у відносинах субординації. Так, ОДА мають право спрямовувати діяльність РДА та здійснювати контроль. Голови ОДА мають право скасувати рішення голів РДА, якщо вони не відповідають законодавству України. Голови РДА регулярно, щорічно та на вимогу звітують перед головами ОДА.

Основні напрями діяльності МДА адміністрацій встановлені Конституцією України. Зокрема, до них відносяться забезпечення: «виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законності і правопорядку; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних

бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших, наданих державою а також делегованих відповідними радами повноважень» (ст. 119).

Важливим елементом статусу МДА є предмети відання, що визначають ті сфери життєдіяльності громадян, на які розповсюджується її юрисдикція [35, с. 326]. Виходячи із встановлених предметів відання формується компетенція МДА. Компетенція є управлінською характеристикою, за допомогою компетенції фіксується положення органу в політико-правовому просторі. Через встановлення компетенції органу чітко фіксується обсяг та зміст його діяльності. Крім того, таким чином проводиться розмежування функцій органу з функціями інших суб'єктів [49, с. 6]. Компетенція МДА поділяється на три складових: 1) власна компетенція; 2) делегована компетенція з боку обласної або районної ради; 3) передана компетенція органів виконавчої влади вищого рівня (ст. 14) [151].

Порядок відносин обласних та районних державних адміністрацій визначається або встановлюється ст. 33 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [151]. Так, зокрема, ОДА спрямовують діяльність РДА, здійснюють контроль за їх діяльністю; у свою чергу, голови РДА регулярно інформують про свою діяльність голів ОДА, щорічно та на вимогу звітують перед ними. Крім того, голови ОДА мають право скасовувати розпорядження голів РДА у випадках, якщо вони суперечать законодавству України.

Значну роль в управлінні областю та районом відіграють територіальні органи міністерств та інших ЦОВВ. ТОЦОВВ утворюються як юридичні особи публічного права. Вони ліквідовуються, реорганізуються Кабінетом Міністрів України за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність цього ЦОВВ. ТОЦОВВ влади можуть утворюватися в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (АРК) значення та як міжрегіональні. В

останньому випадку повноваження цих органів поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць.

Відповідно до Типового положення про ТОЦОВВ, вони мають ряд повноважень щодо забезпечення певних політичних прав (права на інформацію, права на державну службу, права на звернення). [140]. У процесі здійснення добору кадрів в орган державної влади та формування кадрового резерву керівник органу, наприклад, забезпечує реалізацію права на державну службу, а розглядаючи скарги, клопотання, пропозиції – конституційне право на звернення (див.: Додаток 3).

Після зі прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» було утворено чітку систему ТОЦОВВ. До її структури ввійшли територіальні органи міністерств, агентств, служб, інспекцій, центральних органів виконавчої влади спеціальним статусом та інші.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 1), міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Чотири міністерства (станом на травень 2015 року) утворюють свої територіальні органи. Серед них: Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство оборони України; Міністерство юстиції України.

МВСУ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, а також охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки [128]. Зазначимо, що саме забезпечення громадської безпеки, громадського порядку є найважливішими умовами для реалізації права громадян на мирні збори. Тому, територіальні підрозділи МВСУ відіграють окрему роль у системі забезпечення органами

виконавчої влади політичних прав і свобод громадян. Результати систематизації повноважень МВСУ представлені у Додатку 3.

У свою чергу, МЮУ забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; забезпечує формування та реалізацію політики держави щодо архівної справи й діловодства [129]. Детальні повноваження МЮУ у сфері забезпечення політичних прав і свобод громадян представлені у Додатку 3.

Окремою групою ЦОВВ, що з'явилася в ході адміністративної реформи, стали служби, основним завданням яких є надання державних послуг. Слід зазначити, що державні служби не формують нормативно-правову базу, а лише реалізують її. В Україні (станом на травень 2015 р.) утворено 25 державних служб та прирівняних до них структур, більшість з яких утворюють свої територіальні органи на регіональному рівні.

Наступна група ЦОВВ – агентства. Система агентств була утворена з метою здійснення функцій управління об'єктами, що перебувають у державній формі власності, а також функцій застосування прав, за винятком контролю та нагляду. Із 13 державних агентств України на регіональному рівні свої територіальні органи (станом на травень 2015 р.) утворюють, наприклад, Державне агентство автомобільних доріг України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України.

Четверта група ЦОВВ – це інспекції, що здійснюють функції контролю та нагляду (ст. 17), тобто перевірки виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та громадянами норм законодавства, встановлення розбіжностей між

нормативним та фактичним станом об'єкта контролю, здійснення заходів щодо приведення об'єктів контролю у нормативний стан. Станом на травень 2015 р. було утворено 11 інспекцій, більшість із них мали власні територіальні органи.

Як відомо, окремі органи державної влади володіють особливим порядком підпорядкування, формування та ліквідації, призначення їх керівників тощо. Це приводить до формування групи ЦОВВ зі спеціальним статусом. Станом на травень 2015 року в Україні було утворено п'ять центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Нацдержслужба утворюють свої регіональні органи. Державний комітет телебачення і радіомовлення України територіальних органів не утворює.

Нацдержслужба відіграє особливу роль у реалізації рівного права на доступ до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Результати аналізу законодавства щодо специфічних повноважень Нацдержслужби у сфері забезпечення політичних прав і свобод громадян представлені у Додатку 3. Окремо слід звернути увагу на групу контрольних повноважень Нацдержслужби: а) проводити в державних органах перевірки виконання вимог ЗУ про державну службу і про запобігання та протидії корупції; б) проводити службові розслідування з питань порушення правил етичної поведінки; в) здійснювати заходи щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб органів публічної влади [90]. Зазначимо, що для реалізації цих функцій територіальні органи Нацдержслужби мають бути наділені відповідні повноваженнями щодо органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Далі розглянемо порядок взаємозв'язків між МДА та ТОЦОВВ, що встановлені чинним законодавством (таблиця 1.1).

Таблиця 1.1

Відносини МДА з ЦОВВ та ТОЦОВВ [151, 178]

Місцеві державні адміністрації	Центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи
Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.	З питань здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями, керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.
Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.	Керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади призначаються на посади керівником центрального органу виконавчої влади за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій, якщо інше не передбачено законом
Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів.	У разі визнання центральним органом виконавчої влади незадовільною роботи відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників, керівник центрального органу виконавчої влади звертається з відповідним вмотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації.
Структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.	

Таким чином, у системі органів виконавчої влади регіонального рівня ОДА відіграють центральну роль. Їм підконтрольні та підзвітні РДА. Голови МДА координують діяльність територіальних органів ЦОВВ, а з питань здійснення повноважень МДА, керівники ТОЦОВВ підзвітні і підконтрольні головам відповідних МДА.

Серед територіальних органів центральних органів виконавчої влади три органи відіграють особливу роль у забезпеченні окремих політичних прав і свобод громадян.

Так, територіальні органи МЮУ наділені повноваженнями здійснювати реєстрацію політичних партій та громадських організацій, ведення державного реєстру нормативно-правових актів (забезпечення права на інформацію).

Органи МВСУ реалізують державну політику у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, а також охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки (забезпечення, зокрема, права на мирні збори).

Численні повноваження органів Нацдержслужби спрямовані на забезпечення права на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування.

Територіальні органи ЦОВВ спрямовані на забезпечення права на звернення, права на державну службу та право брати участь в управлінні державними справами, права на інформацію. Серед повноважень ТОЦОВВ не згадується повноваження щодо забезпечення права на свободу думки і слова, на вільне вираження поглядів і переконань. У той же час, майже для забезпечення всього комплексу політичних прав і свобод повноваженнями наділені місцеві державні адміністрації.

Систематизація повноважень органів виконавчої влади регіонального рівня дозволяє виокремити дві групи функцій цих органів.

Перша група функцій, яка забезпечується кожним органом виконавчої влади (забезпечення прав на участь в управлінні державними справами, на звернення, на інформацію, а також рівного права на державну службу).

Друга група функцій, забезпечення яких здійснюється відповідно до законодавства окремими органами виконавчої влади (див.: Додаток Ж).

Крім того, функції системи забезпечення політичних прав і свобод органами виконавчої влади регіонального рівня можна класифікувати на підставі визначення окремих політичних прав і свобод, що були розібрані у попередньому підрозділі. Отже, за такими ознаками, за авторською оцінкою, можна виокремити такі функції: 1) забезпечення права на свободу думки і слова; 2) забезпечення права на інформацію в органах державної влади; 3) забезпечення права на інформацію в органах місцевого самоврядування; 4) забезпечення права на мирні збори; 5) забезпечення права на свободу об'єднання в політичні партії; 6) забезпечення права на свободу об'єднання в громадські організації; 7) забезпечення права брати участь в управлінні державними справами; 8) забезпечення права на місцеве самоврядування; 9) забезпечення права брати участь у всеукраїнському референдумі; 10) забезпечення права брати участь у місцевих референдумах; 11) забезпечення права вільно обирати і бути обраними до органів державної влади; 12) забезпечення права вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування та АРК; 13) забезпечення права доступу до державної служби; 14) забезпечення права доступу до служби в органах місцевого самоврядування; 15) забезпечення права на звернення до органів державної влади; 16) забезпечення права на звернення до органів місцевого самоврядування.

Така класифікація функцій системи дає підстави побудувати її внутрішню структуру у вигляді певних підсистем, кожна з яких спрямована на забезпечення окремого політичного права. У дещо скороченому вигляді така структура представлена на рис. 1.4.



Рис. 1.4. Структура системи забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян

Далі розглянемо зовнішнє середовище системи. Зовнішнє середовище системи, що досліджується, фактично є загальнонаціональним механізмом забезпечення прав і свобод людини (див.: Додаток Д). Як було зазначено, до структури цього механізму входять органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, громадяни. Почнемо з верхнього рівня. Тут наша система взаємодіє з органами державної влади вищого і центрального рівня: Президент України, Верховна Рада України та її органи, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади. Проаналізуємо функції та повноваження цих органів у забезпечення політичних прав і свобод, а також взаємозв'язки, що існують між ними та елементами нашої системи.

Так, до повноважень Верховної Ради України віднесено: внесення змін до Конституції; визначення засад державної політики; заслуховування

послань Президента України; призначення виборів Президента України; схвалення Програми діяльності уряду; здійснення контролю за його діяльністю; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей; призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (ст. 85). Крім того, винятково законами, які приймає Парламент, визначаються: «права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина»; «організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби»; «засади місцевого самоврядування; організація і порядок проведення виборів і референдумів» (ст. 92). Роль Парламенту в організації і функціонуванні системи, що розглядається у роботі, визначається конституційною нормою про те, що «організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України» (ст. 120). Отже, Парламент формує структуру нашої системи та правила її функціонування.

У Верховній Раді України VIII скликання було утворено та працює Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин. Питання «додержання прав і свобод людини», а також «діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» відноситься саме до відання цього Комітету [155]. Відповідно до чинного законодавства, Комітети Верховної Ради відповідають за здійснення законопроектної роботи, а також за виконання контрольних функцій (ст. 1, 11) [148]. Зазначимо, що для здійснення аналізу практики застосування законодавства у сфері забезпечення будь-яких прав громадян необхідно, як мінімум, отримання інформації про реальний стан справ і застосування надійних форм контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Таким чином, парламент виступає: а) джерелом нормативно-правової бази організації і функціонування системи органів виконавчої влади

регіонального рівня, їх взаємовідносин з громадянами, органами місцевого самоврядування, іншими органами державної влади; б) суб'єктом контролю за практикою застосування законодавства у сфері додержання прав і свобод людини і громадянина.

Ключовим елементом контролю у сфері додержання прав і свобод з боку Парламенту є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 101) [58]). Для предмета нашого дослідження важливим є той факт, що юрисдикція Уповноваженого поширюється на відносини, що виникають при реалізації прав і свобод, зокрема між громадянином України та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами (ст. 2). Метою контрольної діяльності Уповноваженого, у тому числі, є захист прав і свобод; додержання та повага до прав і свобод з боку органів публічної влади; запобігання порушенням прав і свобод; сприяння приведенню у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами законодавства України про права і свободи; сприяння правовій інформованості населення (ст. 3). Для організаційного забезпечення виконання функцій Уповноваженого передбачені секретаріат, представники омбудсмена в окремих областях та регіональні координатори із зв'язків з громадськістю в областях [188]. Порівняльна таблиця повноважень омбудсмена та його представників наведена у Додатку Л. Результати роботи Уповноваженого оприлюднюються у вигляді Щорічної та спеціальної доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Таким чином, Уповноважений Верховної Ради з прав людини виступає у ролі інституційного механізму парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини, у тому числі, у діяльності органів виконавчої влади регіонального рівня, який діє безпосередньо або через регіональних представників за власною ініціативою або за зверненнями громадян чи народних депутатів України.

Важливе місце у національному механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина відіграє Президент України. Президент України є гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина (ст. 102) [58]. У тексті присяги, яку складає кожний обраний глава держави, згадується про його обов'язок «усіма своїми справами ... обстоювати права і свободи громадян» (ст. 104) [58]. За чинною Конституцією, Президент має право законодавчої ініціативи, підписує закони, а також за поданням КМУ призначає і звільняє з посад голів МДА (ст. 106, 108) [58]. Оскільки місцеві державні адміністрації забезпечують виконання, у тому числі, актів Президента України (ст. 119) [58], то голови МДА при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед ним (118) [58]. ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» встановлює, що «голови обласних державних адміністрацій інформують Президента України... та щорічно звітують перед ним про виконання МДА покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території» (ст. 30) [151]. Президент має право скасовувати розпорядження голів МДА у разі, якщо вони суперечать актам законодавства або є «недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами» (ст. 43). Право відмінити розпорядження – важливий інструмент контролю з боку Президента за діяльністю голів МДА.

Таким чином, Президент України – гарант додержання прав і свобод людини і громадянина має право приймати кадрові рішення стосовно голів МДА та контролювати їх діяльність.

За своїм конституційним статусом Кабінет Міністрів України є вищим органом серед органів виконавчої влади, який спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади (ст. 113, 116) [147]. Одним з його основних завдань є «вживати заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина» (ст. 116) [147]. Присяга члена Уряду передбачає, зокрема, прийняття зобов'язання «обстоювати права і свободи людини та

громадянина» (ст. 10) [147]. Далі розглянемо основні повноваження КМУ щодо системи органів виконавчої влади регіонального рівня (ст. 23) [147]. Так, Уряд має право звертатись до Президента України з поданнями на призначення та звільнення голів МДА. Голови МДА відповідальні, підконтрольні та регулярно звітують перед КМУ. Уряд затверджує типовий регламент МДА, типові положення про структурні підрозділи МДА, рекомендаційний перелік її структурних підрозділів, визначає граничну чисельність та фонд оплати праці працівників МДА.

Крім того, слід додати, що у сфері забезпечення прав і свобод КМУ: «здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами; вживає заходів щодо захисту прав і свобод людини та громадянина від протиправних посягань; здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками» (ст. 20) [147]. Таким чином, Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність органів виконавчої влади обласного та районного рівня безпосередньо або через інші органи виконавчої влади, а також визначає типовий порядок діяльності та типову структуру МДА.

Наступний елемент зовнішнього середовища – це органи прокуратури України. Прокуратура – окремий орган державної влади, який не входить до виконавчої, судової або законодавчої влади. Відповідно до ст. 121 Конституції України на прокуратуру покладається, у тому числі, функція «нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами» [58]. Нагадаємо, що цей п'ятий пункт функцій прокуратури з'явився у тексті Основного Закону в результаті конституційної реформи 2004 року і було відновлено у 2014 році Законом України №742-VII від 21.02.14. У чинному Законі України «Про прокуратуру» таке повноваження не згадується (ст. 2) [166]. Проте, для органів виконавчої влади прокуратура за своїм конституційним статусом (до

внесення змін до Конституції України) залишається контрольно-наглядовим органом, який здійснює нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань.

Система органів виконавчої влади на регіональному рівні взаємодіє, з одного боку, з органами місцевого самоврядування (обласними, районними радами та їх виконавчими органами) та, з іншого боку, з іншими органами державної влади (органи прокуратури, судової влади тощо).

У спрощеному вигляді структура цих органів на обласному та районному рівнях представлені на рис. 1.5.

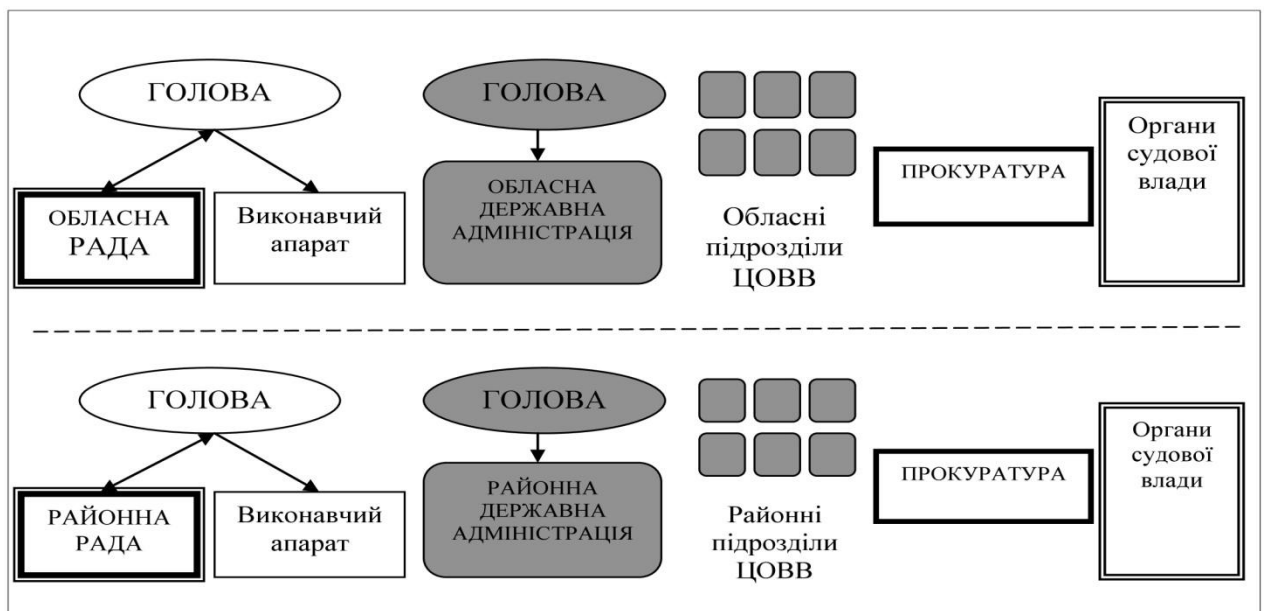


Рис. 1.5. Органи виконавчої влади в системі органів державної влади та місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях

Модель взаємовідносин МДА та обласних (районних) рад на цей час встановлена у Конституції України. Фактично МДА виконують функції виконавчих органів цих представницьких органів. Предмети взаємовідносин МДА та відповідних обласних і районних радах наведено у вигляді таблиці (див: таблиця 1.2).

Таблиця 1.2

Функціональна взаємодія обласних (районних) рад та МДА

Функції обласних (районних) рад	Функції МДА
затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів;	забезпечення виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля програм національно-культурного розвитку;
затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм;	забезпечення підготовки та виконання відповідних обласних і районних бюджетів
здійснення контролю за виконанням обласного (районного) бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів;	звітування обласній (районній) раді про виконання відповідних бюджетів та програм;
здійснення контролю за виконанням місцевою державною адміністрацією повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.	забезпечення реалізації делегованих відповідними радами повноважень та звітування раді про їх виконання.

Органи виконавчої влади районного і обласного рівня також взаємодіють з органами місцевого самоврядування базового рівня (село, селище, місто): голови, ради та їх виконавчі органи.

Слід зазначити, що чинна редакція Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування» фактично поділяє повноваження органів місцевого самоврядування на дві групи: власні (самоврядні) повноваження і делеговані повноваження. Останні повноваження надаються органам місцевого самоврядування законом (ст. 1) [149]. Конституція України встановлює, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» (ст. 143) [58]. Стаття 38 Закону України «Про місцеве самоврядування» містить перелік повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Так, до відання виконавчих органів міських, сільських, селищних рад належать наступні делеговані повноваження: виконання законодавства про звернення громадян, про проведення мирних зборів, про реєстрацію місцевих об'єднань громадян та органів територіальної самоорганізації населення. (ст. 38, ч. 1) [149]. Крім того, до відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, віднесені питання виконання законодавства щодо зберігання архівного фонду, управління діловодством, ведення Державного реєстру виборців (ст. 38, ч. 2) [149]. Таким чином, низка повноважень, які пов'язані з реалізацією окремих політичних прав громадян, віднесена до групи делегованих повноважень, при здійсненні яких виконавчі органи місцевих рад підконтрольні органами виконавчої влади. Мова йде про права на звернення, на масові збори, на участь у об'єднаннях громадян, право на інформацію (частково), право на участь у виборах і референдумах (частково).

Слід звернути увагу, що не згадуються серед делегованих повноважень ті повноваження, які пов'язані із реалізацією рівного права на службу в органах місцевого самоврядування, на доступ до публічної інформації, на

свободу слова та віросповідання. На думку автора, до делегованих повноважень варто було б віднести усі ті повноваження, які пов'язані з реалізацією політичних прав і свобод.

З точки зору нашого дослідження, важливою є відповідь на запитання про те, з якими суб'єктами у зовнішньому середовищі система органів виконавчої влади регіонального рівня вступає у відносини в процесі реалізації її цільового призначення. На думку автора, тут можна виділити декілька груп відносин з різними суб'єктами (див.: Рис. 1.6).



Рис. 1.6. Взаємозв'язки між системою органів виконавчої влади регіонального рівня, її елементами та елементами її зовнішнього середовища

По-перше, органи виконавчої влади регіонального рівня вступають у взаємовідносини з громадянами або колективами громадян (політичні партії, об'єднання громадян тощо). Предметом такої взаємодії виступає, з одного боку, задоволення потреб громадян у реалізації їхніх політичних прав і

свобод, здійснення охорони чи захисту цих прав. З іншого боку, предметом такої взаємодії є контроль з боку представників громадськості за діяльністю органів виконавчої влади.

По-друге, органи виконавчої влади регіонального рівня вступають у взаємовідносини з органами місцевого самоврядування обласного, районного, місцевого рівня. Предметом такої взаємодії є контроль за виконанням органами місцевого самоврядування законодавства щодо забезпечення політичних прав і свобод громадян.

По-третє, органи виконавчої влади регіонального рівня вступають у взаємовідносини з органами виконавчої влади місцевого рівня (місто, район у місті тощо). Предметом такої взаємодії є контроль за виконанням з боку органів виконавчої влади місцевого рівня законодавства щодо забезпечення політичних прав і свобод громадян і, відповідно, звітування з їх боку перед органом виконавчої влади вищого рівня.

По-четверте, органи виконавчої влади регіонального рівня вступають у взаємовідносини з вищими органами державної влади (наприклад, Президентом України, Урядом, центральними органами виконавчої влади, судовими органами, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини). Предметом такої взаємодії може бути контроль за належним виконанням вже з боку органів виконавчої влади регіонального рівня їх повноважень щодо забезпечення політичних прав і свобод громадян.

По-п'яте, органи виконавчої влади регіонального рівня вступають у взаємовідносини з органами судової влади. Предмет взаємодії – контроль за належним виконанням законодавства щодо забезпечення прав і свобод громадян з боку органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

В умовах, коли відбуваються якісні зміни у зовнішньому і внутрішньому середовищі нашої системи унаслідок проведення конституційної реформи і децентралізації, важливим завданням є забезпечення ефективності і стійкості окреслених зв'язків.

Визначення цільового призначення системи забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня, завдань цієї системи, аналіз її внутрішнього та зовнішнього середовища дає підстави для окреслення функцій цієї системи. При цьому, автор виходить з того, що через функції системи розкривається її роль у загальнонаціональному механізмі забезпечення прав і свобод людини, а самі функції здійснюються на постійній основі.

Так, на думку автора, першою функцією системи є організаційна функція. Вона передбачає створення, відповідно до законодавства, необхідних умов для задоволення потреб громадян у реалізації політичних прав і свобод. Друга функція – виконавча – полягає у реалізації у спосіб, що передбачено законодавством України, політичних прав і свобод громадян в процесі практичної діяльності органів виконавчої влади регіонального рівня. Третя функція – контрольна. Передбачає здійснення контролю за додержанням законодавства в сфері забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівні адміністративно-територіального устрою. Діяльність органів місцевого самоврядування є об'єктом контролю системи, тому що за законодавством України виконує повноваження щодо забезпечення політичних прав і свобод громадян як делеговані повноваження. Четверта функція передбачає періодичне звітування на постійній основі про стан справ у сфері забезпечення політичних прав і свобод громадян перед вищими органами державної влади, що мають відповідні повноваження у цій сфері. Така функція передбачає збір та узагальнення відомостей про стан забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади та місцевого самоврядування регіонального та місцевого рівня та інформування про це Президента України та Кабінету Міністрів України. Пропонується назвати цей напрямок діяльності системи інформаційною функцією. Необхідність п'ятої функції –

професійної соціалізації – обумовлена необхідністю формування у громадян України, що поступають на державну службу, необхідних навичок і вмінь, певної філософії у сфері забезпечення прав і свобод громадян. Крім того, при внесенні змін до нормативно-правової бази необхідно оперативно ознайомити з ними посадових осіб органів виконавчої влади. В умовах високої плинності кадрів в органах виконавчої влади, низького рівня обізнаності громадян про структуру й повноваження органів публічної влади цей напрямок діяльності потребує особливої уваги, за авторськими оцінками. Запропонований перелік функцій, на думку дисертанта, не є вичерпаним і може бути розширено.

У той же час, можна запропонувати інші варіанти класифікації функцій. Наприклад, за аналогією з основними функціями менеджменту можна виокремити класичні функції системи забезпечення органами виконавчої влади політичних прав і свобод громадян: планування, організація, мотивація і контроль.

В ході планування вирішується як протягом визначеного періоду буде здійснюватись діяльність із забезпечення політичних прав і свобод громадян, яка віднесена до компетенції цього органу виконавчої влади. Приймається рішення щодо того, що, як, коли та ким має виконуватись. Оцінюються ресурси органу, його сильні та слабкі сторони, загрози, виклики.

У процесі організації здійснюється, якщо це необхідно, побудова організаційних структур, підбір персоналу, забезпечення іншими необхідними ресурсами (фінансовими, технічними, технологічними, нормативно-правовими тощо).

Мотивація забезпечує належну, у відповідності до вимог законодавства і очкувань громадян, роботу персоналу.

Контроль передбачає здійснення порівняння фактичних результатів із запланованими, із стандартами та вживання заходів для коригування діяльності, у разі виявлення порушень.

Така класифікація функцій системи може бути також розвинута і ускладнена, як це відбулось з функціями менеджменту в ході розвитку теорії і практики управлінської діяльності.

Ще один варіант класифікації функцій органів в рамках системи може бути побудовано на основі такої ознаки, як кількісна характеристика суб'єкта реалізації політичного права. Так, на думку автора, слід розрізняти функції із: а) забезпечення індивідуальних політичних прав (наприклад, права доступу до державної служби, до служби в органах місцевого самоврядування; на індивідуальне звернення; на участь у референдумах тощо); б) забезпечення колективних політичних прав (наприклад, права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації; на мирні збори; на колективні звернення; на місцеве самоврядування). На думку автора, така класифікація має певне утилітарне значення. Забезпечення реалізації політичних прав колективних суб'єктів потребує більших ресурсів, ніж реалізація індивідуальних прав; а в разі їхніх порушень, буде стосуватись інтересів більшого кола громадян і буде мати більший резонанс у суспільстві. Крім того, у разі порушень таких прав необхідно застосовувати більш суворі санкції.

Таким чином, запропоновані варіанти класифікацій функцій системи забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян, кожний з яких має певний потенціал щодо практичного застосування і подальших концептуальних розробок.

1.3 Розробка класифікації наукових публікацій з тематики дослідження у галузі знань «державне управління» та споріднених науках

Проблематика забезпечення політичних прав і свобод громадян органами державної влади, у тому числі регіонального рівня, є предметом

уваги широкого спектру суспільних наук, а саме: науки державного управління, правознавства та політичних наук.

Науковий інтерес до вивчення феномена забезпечення політичних прав і свобод громадянина було викликано двома факторами. По-перше, прийняттям Верховною Радою УРСР «Декларації про державний суверенітет України» (1990), в якій гарантувались конституційні права і свободи [32]. По-друге, прийняттям у 1996 році Конституції України, де закріплювалось, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [58]. Практична реалізація цих завдань вимагала теоретичного осмислення феномену забезпечення прав і свобод державою, її органами. Саме тому, на думку дисертанта, з середини 90-х років минулого століття спостерігається певний ріст інтересу до цієї проблематики у науково-дослідницькій літературі. Розглянемо основні результати цих досліджень у хронологічному порядку.

У кандидатській дисертації «Контрольно-наглядові органи в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України» (1997) О. Марцеляк надав визначення терміна «конституційно-правовий механізм забезпечення основних прав і свобод громадян України». Під ним розуміється «система основних прав і свобод громадян України, їх гарантій, органів державної влади, місцевого самоврядування та інших інститутів держави і суспільства, діяльність яких спрямована на правомірну реалізацію прав та свобод громадян України, а в необхідних випадках їх охорону і захист» [74, с. 5]. Автор розглядав діяльність таких органів, як Конституційний Суд України, прокуратура України та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

У дисертації В. Поліщука «Адміністративно-правове регулювання та практика проведення масових заходів» (1999) акцент у роботі зроблено на визначенні стану вітчизняного законодавства з цього питання та ролі органів внутрішніх справ у забезпеченні охорони громадського порядку при

реалізації права на мирні збори. О. Поліщук відмічає, що без належного визначення компетенції органів виконавчої влади не можуть бути ефективно реалізовані права та свободи людини і громадянина на мирні збори [87, с.7]. Таким чином, автор підкреслив важливу тезу про те, що для ефективного забезпечення певного права необхідна адекватна розробка компетенції органу виконавчої влади, який наділено повноваженням щодо забезпечення дотримання цього права.

У дослідженні В. Серьогіна «Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України» (1999) було поставлено важливе, на думку автора, питання про зв'язок між реалізацією принципу гласності у діяльності органів державної влади та забезпеченням права громадян на участь в управлінні державними справами [195, с. 2]. Автор розглянув особливості та шляхи реалізації принципу гласності у діяльності вищих органів державної влади, судових органів, відмітив роль центрів громадських зв'язків, прес-служб МВС і СБУ у налагоджуванні зв'язків зі ЗМІ. Зазначимо, що поза увагою залишились питання реалізації цього принципу у діяльності органів виконавчої влади регіонального рівня.

Кандидатська дисертація К. Волинка «Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики» (2000) була присвячена визначенню «механізму забезпечення прав і свобод особи». Під таким механізмом в роботі розуміється «єдине, цілісне і якісно самостійне явище правової системи, яке є комплексом взаємозв'язаних і взаємодіючих передумов, засобів та умов, які створюють належні юридичні і фактичні можливості для повноцінного здійснення кожним своїх прав і свобод» [26, с. 11]. К. Волинка виокремила складові елементи цього механізму: 1) правовий статус особи, 2) юридичні гарантії прав і свобод та 3) загальносоціальні умови реалізації цих прав. Автор надала класифікацію основних функцій механізму забезпечення прав і свобод особи: сприяюча; стимулююча; превентивна; відновлювальна; виховна [26, с. 7]. Запропонований підхід до класифікації

функцій механізму можна враховувати при визначенні функцій системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади, оскільки вони безумовно мають певні кореляції.

Крім того, у роботі К. Волинка визначені «форми забезпечення прав і свобод особи» [26, с. 7-8]: забезпечення реалізації прав і свобод особи; забезпечення охорони прав і свобод особи; захист прав і свобод особи. Визначення цих форм, на наш погляд, розкриває авторський підхід до розуміння самого поняття «забезпечення прав і свобод особи».

У дисертації О. Солоненка «Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання)» (2001) проведено аналіз зв'язків між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що дозволив автору прийти до висновку про необхідність розробки та прийняття Закону України «Про основи взаємовідносин між місцевим самоврядуванням і місцевою виконавчою владою». На основі проведеного дослідження О. Солоненко обґрунтував організаційно-правові форми взаємодії елементів системи місцевого самоврядування з органами державної влади [199]: вертикальні (підконтрольність і підзвітність, прийняття акта, обов'язкового до виконання, тощо); горизонтальні (взаємне делегування повноважень, обмін інформацією, реалізація розроблених спільних рішень тощо); координаційні (спільна розробка управлінських рішень, проведення спільних засідань, утворення спільних органів і надання їм відповідних повноважень тощо); реординаційні (виступ з правом дорадчого голосу на відповідному засіданні, прийняття рішення щодо повноваження, делегованого іншому органу тощо). Наведену класифікацію, на думку дисертанта, слід враховувати при аналізі зв'язків системи забезпечення органами виконавчої влади прав і свобод громадян з елементами її зовнішнього середовища.

Протягом 2000-х років були опубліковані декілька робіт В. Букача, що були присвячені аналізу змісту політичних прав і свобод громадян та діяльності органів внутрішніх справ з їх забезпечення [15]. Метою його кандидатської дисертації було «наукове опрацювання основних закономірностей розвитку та сучасного стану забезпечення політичних прав і свобод людини і громадянина міліцією в сучасній Україні» [16, с. 5]. Автором пропонується розрізняти дві основні стадії процесу забезпечення політичних прав і свобод, а саме: охорону та захист [16, с. 10]. Зазначимо, що тут не згадується такий важливий, на наш погляд, елемент процесу, як створення умов для реалізації політичного певного права.

В. Букач у роботі застосовує таку категорію, як механізм забезпечення конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина, під яким розуміється «сукупність суб'єктивних та об'єктивних чинників, що виступають необхідними умовами втілення благ, визначених конституційними політичними правами і свободами, як у практику індивідуальної життєдіяльності кожної людини, так і функціонування інститутів громадянського суспільства, що є суб'єктами політичної системи суспільства» [17, с. 14]. У структурі цього механізму автор виокремлює [17, с. 15]: правовий статус громадян та їх об'єднань; нормативно-правові засоби забезпечення політичних прав і свобод людини і громадянина для їх ефективного здійснення, охорони та захисту; загальносоціальні умови забезпечення політичних. Крім того, автором запропонована *класифікація функцій* механізму забезпечення конституційних політичних прав і свобод громадян: 1) сприяюча (допоміжна), 2) стимулююча, 3) превентивна, 4) відновлювальна і 5) виховна функції [18, с. 15]. Такий підхід, на нашу думку, має певний методологічний характер і може бути врахованим при визначенні функцій системи забезпечення політичних прав і свобод громадянина.

Слід зазначити, що поза увагою автора дослідження залишились певні аспекти теми, наприклад, зв'язки між органами МВС різного рівня з іншими

органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань забезпечення політичних прав і свобод громадян.

У кандидатській дисертації Т. Заворотченко «Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні» було визначено поняття «гарантії прав і свобод людини і громадянина». Під цими гарантіями розуміється «система правових норм, організаційних засобів і способів, умов і вимог, за допомогою яких здійснюється охорона і захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина» [42, с. 11]. Авторська класифікація таких гарантій складається з двох елементів: 1) нормативно-правові гарантії та 2) організаційно-правові гарантії. До першої групи віднесено правові норми (норми-принципи, обов'язки, юридичну відповідальність та процесуальні гарантії тощо). До другої – «механізм держави, органи місцевого самоврядування, посадові особи, політичні партії і громадські організації, засоби масової інформації і міжнародні правозахисні організації, а також їхня діяльність у сфері правотворчості і правозастосування, яка спрямована на створення сприятливих умов для реального користування громадянами своїми правами і свободами» [43, с. 4-5]. На думку Т. Заворотченко, саме на органи державної влади і органи місцевого самоврядування полягає «основний тягар роботи з питань забезпечення гарантій прав і свобод людини і громадянина», від якості їх роботи залежить рівень забезпечення гарантування прав і свобод.

В роботі І. Магновського «Гарантії прав і свобод людини та громадянина в Україні (теоретико-правовий аспект)» зазначається, що нерідко в літературі поняття «гарантія» ототожнюється з категорією «забезпечення». На основі опрацьованого матеріалу автор прийшов до висновку, що «гарантії – це умови і засоби реалізації прав і свобод, а забезпечення – це створення умов, охорона, захист, відтворення порушеного права» [71, с. 11]. Відповідно до цього процеси «гарантування» та

«забезпечення» можуть не ототожнюватись. Це зауваження потребує уваги під час визначення основних термінів нашого дослідження.

У рекомендаціях дослідження В. Тарнухи «Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади» (2003) запропоновано: а) запровадити особливий порядок розгляду різних видів звернень громадян з метою уникнути формальних підходів при складанні відповідей на них, б) доповнити класифікацію звернень в законі за рахунок петицій – колективного звернення з метою вирішення найважливіших питань життєдіяльності суспільства і держави, в) ввести до законодавства термін «заявка» для письмових документів, з якими громадяни звертаються до органів влади за наданням послуг, щоб відрізнити їх від звернень (клопотання, скарги та пропозиції). Крім того, в роботі висловлена ідея про необхідність запровадження контрольної інституції – посади уповноваженого з прав людини на рівні областей. Така пропозиція – це вже другий варіант порядку формування контрольної інституції на регіональному рівні з питань забезпечення прав і свобод.

В роботі Л. Пастухової «Ефективність міжнародно-правових засобів забезпечення реалізації Конвенції про захист прав і основних свобод людини» (2003) [84] визначаються дві групи показників ефективності міжнародно-правових засобів забезпечення реалізації Конвенції про захист прав і основних свобод людини: 1) вчинення державами-учасницями на основі відповідних юридичних актів органів Ради Європи та Суду певних дій, заходів, спрямованих на виконання ними зобов'язань за Конвенцією; 2) рівень реальної можливості використання громадянами цих держав конвенційних прав і свобод [84, с. 11]. Рішення Європейського Суду з прав людини стосовно забезпечення політичних прав і свобод в Україні, таким чином, можуть бути використані для оцінки стану у цій сфері в Україні і ефективності європейських засобів забезпечення цих прав в країні.

У дисертації І. Бородіна (2004) «Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина» до системи таких способів віднесено: а) конституційне право на оскарження; б) судовий контроль та нагляд по захисту прав і свобод громадян; в) загальний нагляд прокуратури, представництво прокурором інтересів громадян в адміністративному судочинстві [14, с. 26]. Результати функціонування цієї системи можна розглядати як певні показники для оцінки рівня виконання своїх функцій системою забезпечення політичних прав і свобод органами виконавчої влади в рамках нашого дослідження.

У дисертації О. Чуб «Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами» (2004) з точки зору мети нашого дослідження інтерес представляють визначення поняття участі громадян в управлінні державними справами. Під ним пропонується розуміти «активну, публічну, добровільну, цілеспрямовану, законну діяльність громадян України у сфері здійснення державної влади, що гарантована закріпленням у Конституції України відповідного суб'єктивного права, і яка має на меті формування та контроль за діяльністю державних органів усіх гілок державної влади, вплив на прийняття, виконання та контроль за реалізацією державних рішень для втілення громадянами своїх суспільно значущих інтересів і забезпечення нормального функціонування, стабільного розвитку та соціального порядку в державі» [222, с. 9]. Як бачимо, у цьому визначенні поза увагою залишається участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування.

О. Чуб зазначає, що право на участь в управлінні державними справами є комплексним правом, воно «об'єднує майже всі інші політичні права і свободи – право громадян брати участь у референдумі, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади, рівне право доступу до державної служби, право на звернення, а також право брати участь у відправленні

правосуддя» [222, с. 10]. Таким чином, автор додає до переліку політичних прав ще право на участь у відправленні правосуддя.

Під «конституційно-правовим механізмом реалізації права громадян України на участь в управлінні державними справами» в роботі розуміється певна система конституційно-правових засобів нормативного характеру (норми конституційного права) та інституційного характеру (діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, недержавних організацій, політичних партій), що забезпечує здійснення цього права громадян у сфері політичних правовідносин.

У дисертації В. Скомаровського «Забезпечення прав і свобод людини у процесі соціально-політичного реформування українського суспільства» (2005) [198] підкреслювалось, що використання системного методу дало можливість автору розглянути механізм забезпечення прав і свобод людини як єдину злагоджену систему. Проте, авторське визначення такого механізму не було окреслено у роботі.

У дисертаційному дослідженні А. Грабильникова «Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики» (2006) дано авторське визначення політичних прав громадян України. Це «можливості кожного громадянина у формах і порядку, передбачених Конституцією і законами України, брати участь у політичному житті і політичній діяльності, здійсненні належної народу політичної влади, вирішенні державних і місцевих справ, впливати на визначення і здійснення засад внутрішньої і зовнішньої політики держави» [30, с. 4]. Як бачимо, поняття розширено у порівнянні з попередниками за рахунок включення можливостей участі у місцевому політичному процесі.

Під гарантіями конституційного права громадян України брати участь в управлінні державними справами автор пропонує розуміти «сукупність передбачених Конституцією і законами України умов, засобів та способів, що

забезпечують безперешкодну реалізацію права брати участь у здійсненні усіх видів публічної влади, вирішувати державні справи безпосередньо або через своїх представників в органах державної влади і місцевого самоврядування, його охорону і захист через правові форми діяльності держави, її органів, органів місцевого самоврядування, правозахисних організацій та самих громадян» [30, с. 17]. В структурі гарантій виокремлюються дві основні складові: нормативно-правові гарантії та організаційно-правові гарантії.

Інтерес представляє авторське визначення організаційно-правових гарантій права брати участь в управлінні державними справами. Під такими гарантіями А. Грабильников розуміє систему утворених на основі правових норм суспільно-політичних інститутів, державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, посадових осіб, громадських організацій, міжнародних інституцій, які здійснюють певну організаційно-правову діяльність, спрямовану на забезпечення реалізації, охорони і захисту цього права [30, с. 14]. До системи цих гарантій на регіональному рівні автор включає, серед органів виконавчої влади, лише місцеві державні адміністрації [30, с. 14] і не згадує територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

На думку автора, чинні на той час виборчі закони, закони про державну службу і про службу в органах місцевого самоврядування, про судоустрій України не містили норм, які б безпосередньо пов'язували їх з правом участі громадян в управлінні державними і місцевими справами [30, с. 17]. З метою усунення цього недоліку було запропоновано прийняти Закону України «Про право громадян України брати участь у здійсненні народовладдя».

У кандидатській дисертації правознавця І.О. Іерусалімової «Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина» (2006) під цим механізмом розуміється «система засобів, які є складовими елементами впливу цієї галузі права на суспільні відносини та встановлювані її нормами гарантії реалізації цих прав (їх поновлення в

органах виконавчої влади та суду, захист за допомогою адміністративної відповідальності та прокурорського нагляду)». Слід звернути увагу на те, що знов таки, при визначенні поняття механізм забезпечення в роботі застосовується системний підхід.

Цікавий аспект теми розглядається у дисертаційному дослідженні політолога А. Гірман «Особливості політичної участі осіб з функціональними обмеженнями у сучасному політичному процесі в Україні» (2006) [27]. На думку автора, особливість політичних інтересів осіб з функціональними обмеженнями полягає у прагненні забезпечити реалізацію принципу рівних можливостей (подолання бар'єрів у всіх сферах життя), а також у прагненні забезпечити виконання і дотримання прав і свобод на рівні з усіма громадянами. Органам виконавчої влади слід враховувати особливості цієї соціальної групи, яка складає 5 % населення в Україні, при плануванні заходів щодо забезпечення політичних прав і свобод громадян.

Вивченню засобів реалізації окремого політичного права присвячена дисертація О. Васьковської «Конституційне право на мирні збори та механізм його реалізації в Україні» (2007). Автором зазначається, що у сучасний період «правові механізми застосування та захисту політичних прав громадян України, як і гарантії цих прав, носять, переважно, декларативний характер, внаслідок чого нагальними видаються питання щодо визначення і формування реально діючого конституційно-правового механізму та належної системи гарантій забезпечення та реалізації політичних прав і свобод громадян України» [24, с. 4]. Під механізмом реалізації права на мирні збори в роботі розуміється сукупність відповідних правових норм [24, с. 11 - 12].

У кандидатській дисертації І. Снігур (2007) надає дефініцію «механізму реалізації права громадян на участь у здійсненні державної влади». Це «система засобів (правових, політичних, соціальних та інших), за допомогою яких можливості та блага, що становлять зміст цього права, втілюються в

реальні суспільні відносини, завдяки чому громадяни можуть брати участь у громадсько-політичному житті держави та здійсненні державної влади». Знову ж таки, ми бачимо тут тенденцію розглядати механізм реалізації прав як систему. Дисертант визначила структуру цього механізму, яка складається з трьох основних компонентів: 1) нормативна підсистема; 2) функціональна підсистема; 3) ідеологічна підсистема.

Специфічний аспект нашого предмету дослідження розглядався у дисертації «Забезпечення прав, свобод та реалізації обов'язків громадян в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів» (2008), її автор – правознавець С. Магда. Під «надзвичайними адміністративно-правовими режимами» автор розуміє «обмежені певними просторово-часовими рамками, специфічні режими правового регулювання, які мають особливий порядок введення і пов'язані з особливостями управлінської діяльності та наявністю у відповідних суб'єктів їх здійснення особливих повноважень, застосуванням певних обмежень конституційних прав і свобод громадян та покладанням на них додаткових обов'язків, метою яких є відновлення та підтримка належного стану суспільних відносин, забезпечення безпеки суспільства в цілому та окремих громадян при наявності екстраординарних ситуацій соціально-політичного та природно-техногенного характеру» [70, с. 15]. На думку дисертанта, особливої уваги для таких умов потребує розвиток низки елементів системи гарантій забезпечення прав і свобод громадян. Серед них автор виділяє право на інформацію про реальний стан речей в зоні дії надзвичайного режиму, про дії органів, що здійснюють управлінські функції, а також право на звернення [70, с. 17]. Так, зокрема, пропонується підвищити адміністративну відповідальність за поширення недостовірної інформації в цих умовах та за порушення права на інформацію. Крім того, було запропоновано доповнити законодавство про звернення громадян положенням про те, що в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів розгляд звернень громадян має скоротитись до десяти днів

від дня їх отримання [70, с. 17]. Розглянута робота настановляє нас понукає до думки про необхідність окремого самостійного дослідження, предметом якого можуть стати особливості забезпечення політичних прав і свобод громадян в умовах особливих адміністративно-правових режимів (наприклад, військовий стан, надзвичайна ситуація тощо).

Окремо слід зосередити увагу на результатах дисертаційного дослідження правознавця О. Пушкіної «Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики» (2008) [183]. Її докторська монографія вийшла у 2006 під назвою «Система прав і свобод людини та громадянина в Україні: теоретичні і практичні аспекти забезпечення» [184]. Так, на думку автора, поняття «конституційний механізм забезпечення прав людини» слід розглядати як «динамічний взаємозв'язок норм та інститутів конституційного права, які характеризують формальний і матеріальний зміст прав людини в їх взаємодії, а також встановлюють базові принципи організації та функціонування органів державної влади в частині сприяння реалізації і захисту прав і свобод людини і громадянина, визначених конституцією та імplementованими в систему національного законодавства нормами міжнародного права» [184, с. 8]. У власну чергу, поняття «конституційне забезпечення прав людини» визначається як «система передбачених конституцією держави заходів, гарантій, засобів та механізмів, що знаходять своє втілення в діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування і є спрямованими на сприяння реалізації та захист прав та свобод людини і громадянина, які встановлені Конституцією України» [184, с. 8]. Знову ж таки тут автор застосовує системний підхід в дизайні визначення ключової категорії дослідження.

На думку О. Пушкіної, конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина складається з двох основних елементів. Перший – це механізм конституційного визначення прав людини та гарантій їх

забезпечення. Другий – механізм організаційного забезпечення прав людини (система органів державної влади, які забезпечують права і свобод людини і громадянина) [184, с. 9]. Стан реалізації прав і свобод людини залежить від ефективної взаємодії цих елементів.

Важливий характер, на нашу думку, має висновок О. Пушкіної про необхідність одночасного існування багатьох можливостей (засобів, шляхів) для захисту прав людини. У такому випадку громадянин отримує можливість обирати на власний розсуд той засіб захисту своїх прав, який видається йому найбільш ефективним для певних умов [с. 10]. Якщо дотримуватись такої логіки, то одночасно з зовнішніми засобами мають існувати всередині самої системи органів виконавчої влади ефективні засоби захисту цих прав.

Інтерес представляє висновок автора про те, що політичні інститути громадянського суспільства також слід розглядати як елементи конституційного механізму забезпечення та захисту прав людини. На відміну від органів державної влади ці інститути не мають повноважень щодо застосування примусу, ініціювання певних рішень органів державної влади. У той же час, як зазначає О. Пушкіна, інститути громадянського суспільства виконують ряд важливих функцій, а саме: а) сприяють реалізації прав громадян; б) здійснюють контроль за діяльністю органів державної влади щодо забезпечення прав і свобод; в) в процесі захисту прав і свобод здійснюють консультативну, організаційну, інформаційну та іншу допомогу [184, с. 10]. Таким чином, слід враховувати, що органи виконавчої влади здійснюють забезпечення прав і свобод в певному середовищі (механізм забезпечення прав і свобод людини), елементами якого є не тільки інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а і політичні інститути громадянського суспільства.

У бібліографії теми дослідження помітне місце посідає наукова розвідка представників Харківської правозахисної групи О. Нестеренко і О. Северина «Право на доступ до інформації: теорія та практика» (2008).

Мета дослідження полягала у визначенні стану забезпечення «права знати» в динаміці за останні роки. Публікація є результатом проведення і аналізу результатів дворічного Всеукраїнського моніторингу «доступу до інформації про діяльність органів державної влади (законодавчої, виконавчої, судової, президентської тощо) та місцевого самоврядування». У публікації детально розглядаються проблеми законодавчого регулювання права на доступ до інформації того часу та шляхи їх подолання. Хоча законодавство у цій сфері кардинально змінилося за останній час, проте методика проведеного дослідження не втрачає наукового значення і актуальності.

Особливому різновиду політичних прав присвячено дисертаційна робота правознавця В. Козлова «Колективні політичні права і свободи громадян України: конституційно-правовий аналіз» (2009) [53]. Під такими правами і свободами розуміються ті, які не можуть бути реалізовані в індивідуальному порядку. Вони забезпечуються зусиллями групи громадян, і спрямовані на досягнення спільної політичної мети щодо покращення становища людини в суспільстві і державі [53, с. 5]. Суб'єктами цих прав і свобод є переважно громадяни України (окрім права направляти колективні письмові звернення). Функціонування належної і ефективної системи забезпечення колективних політичних прав і свобод є передумовою існування належної системи забезпечення інших (індивідуальних) політичних прав і свобод.

Привертає увагу зауваження Б. Макаренка – автора політологічного дослідження «Захист прав людини як чинник забезпечення політичної стабільності в сучасній Україні» (2010) про те, що ключовими факторами, які впливають на розвиток і специфіку рівня захисту прав людини у сучасному світі, є 1) нормативно-правова база, 2) інституційна спроможність та 3) спрямованість на результат (цілеспрямованість та системність дій) [72, с. 11]. Останній фактор, на нашу думку, можна розглядати як прояв політичної волі

політичної еліти реалізовувати курс на забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Окремому аспекту теми присвячена робота правознавця Л. Лазаренко «Конституційне право на звернення людини і громадянина та його забезпечення в Україні» (2010) [63]. Під «забезпеченням конституційного права на звернення» Л. Лазаренко розуміє «створення людині і громадянину умов щодо можливості викласти письмово пропозицію чи зауваження, заяву чи клопотання та скаргу або особисто в усній формі звернутися до органу, службової чи посадової особи з пропозицією, клопотанням чи скаргою, здійснення охорони і захисту таких можливостей від ймовірного правопорушення, відновлення порушеного права та відшкодування матеріальних і моральних збитків, завданих правопорушенням» [63, с. 7]. З цього визначення впливають елементи структури забезпечення конституційного права людини і громадянина на звернення: 1) створення заявнику сприятливих умов для реалізації права на звернення в усній чи письмовій формі; 2) охорона права на звернення від будь-якого правопорушення; 3) захист права на звернення шляхом припинення правопорушення та притягнення винуватих до юридичної відповідальності; 4) відновлення порушеного права на звернення та відшкодування спричиненої шкоди [63, с. 7]. Такий підхід можна використовувати як універсальний при розгляді феномену забезпечення органами виконавчої влади будь-якого з політичних прав і свобод.

Вивченню аналогічної проблематики присвячено дослідження правознавця М. Міняйло «Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення» (2011). Слід звернути увагу на тезу автора про те, що звернення громадян необхідно розглядати як один зі «способів захисту прав і законних інтересів людини та сигнал щодо недоліків у діяльності державних органів» [78, с. 13]. М. Міняйло визначає особливість місця і ролі забезпечення цього права серед механізмів забезпечення інших прав і свобод

громадян. Автор вважає, що в умовах правової держави кожне проголошене право має бути забезпечено «відповідним організаційно-правовим механізмом його реалізації» [78, с. 8]. Крім того, інтерес викликає думка автора про обумовленість реалізації права на звернення з конституційним принципом верховенства права: «Сутність інституту права громадян на звернення базується на принципі верховенства права як основного принципу державного ладу, який визначає умови формування та діяльність правової держави щодо забезпечення реалізації права громадян на звернення» [78, с. 7]. Погоджуючись з цією тезою, додамо, що, на нашу думку, актуальність має завдання визначити комплекс основних принципів побудови і функціонування системи забезпечення політичних прав і свобод.

В дисертації Г. Котляревської «Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики)» (2011) під правом на звернення пропонується розуміти «процесуальне право кожного в рамках участі у правовому процесі для забезпечення реалізації правового статусу людини (громадянина) ініціювати відповідно до закону і за встановленою формою особисто або колективно звернення публічного чи приватного характеру до суб'єктів публічної влади, котрі зобов'язані реагувати на ці звернення у визначеному законодавством порядку» [60, с. 16-17]. Основні елементи змісту права на звернення (за Г. Котляревською): суб'єкт права, суб'єкт обов'язку, предмет звернень, порядок реалізації права на звернення, порядок роботи адресатів звернень – владних суб'єктів із зверненнями.

Серед розвідок вітчизняних науковців останнього часу окремо слід зупинитись на докторській дисертації правознавця Я. Лазура «Забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління» (2011) [64]. Автор запропонував визначення цього терміну «забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління». Це – «здійснюване державою за допомогою адміністративно-правових норм і сукупності адміністративно-

правових засобів упорядкування суспільних відносин з метою юридичного закріплення, охорони, реалізації і розвитку прав і свобод громадян у сфері діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування» [64, с. 5]. На його думку, правове забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління має практичну реалізацію через функціонування певного «механізму забезпечення означених прав і свобод» [64, с. 5].

Зазначимо, що автор не конкретизує які саме права і свободи громадян відносяться до комплексу прав у сфері публічного управління. Сам автор зазначив, що у сучасній науковій літературі відсутня єдина точка зору на феномен прав людини у публічному управлінні [64, с. 13]. Проте автор запропонував класифікацію цих прав, яка дає можливість зрозуміти які саме з політичних прав і свобод було включено до цієї групи. Так, до групи прав і свобод громадян у сфері публічного управління Я. Лазур відносить: «1) права і свободи, які реалізуються особами за умови їх активної участі у публічному управлінні; 2) права і свободи, що потребують наявності сприяння інститутів публічної влади; 3) права і свободи, що гарантуються адміністративно-правовим захистом органів держави; 4) права і свободи, що реалізуються за сприяння громадських організацій; 5) права і свободи, які реалізуються громадянами, які виконують функції представників органів державної влади та місцевого самоврядування» [64, с. 7]. Така класифікація нашою думкою, що мова все ж таки йде про традиційний набір політичних прав і свобод громадян.

В результаті проведеного дослідження Я. Лазур сформував висновок про те, що основний вплив на ефективність і дієвість гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління здійснюють декілька основних факторів. Серед них: 1) розвиток громадянського суспільства, 2) розвиненість інститутів правової держави, 3) рівень правової культури населення і посадових осіб державного апарату, 4) якість роботи нормотворчих органів правоохоронних

органів і їх посадових осіб [64, с. 31]. Як бачимо, мова йде про фактори, які відносяться до характеристики одного з суб'єктів системи забезпечення органами виконавчої влади прав і свобод громадян (розвиток громадянського суспільства), її інституційної (інститути держави), організаційно-функціональної та ресурсної складових (професійна компетентність посадових осіб).

У дисертації визначено перелік основних проблем щодо реалізації прав і свобод громадян у сфері публічного управління. По-перше, недосконалість нормативно-правової бази. По-друге, недостатньо високий рівень правосвідомості посадовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що призводить до прийняття актів, які суперечать Конституції та міжнародним документам ратифікованим Верховною Радою України. По-третє, неналежний рівень інформованості громадськості щодо проектів рішень органів державної влади, які можуть безпосередньо вплинути на стан реалізації прав та свобод громадян у сфері публічного управління [64, с. 32]. На нашу думку, цей перелік може бути розширено за рахунок аналізу інституційних, організаційних та ресурсних компонентів системи забезпечення прав і свобод громадян органами виконавчої влади. Проте висновки автора мають теоретичний і практичний інтерес і потребують врахування при проведенні нашого дослідження.

У дисертації І. Ковбаса «Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини» (2011) було проведено обґрунтування публічно-владних послуг як правової форми реалізації адміністративних функцій з забезпечення прав, свобод людини і громадянина. В роботі запропоновано виокремлювати наступні етапи провадження з надання публічно-владних послуг: 1) інформування осіб про зміст та порядок надання послуги; 2) прийняття та реєстрація заяви про надання послуги; 3) розгляд заяви, дослідження доданих до неї документів та вирішення питання про надання послуги; 4) оформлення та видача адміністративного акта заявнику

[50]. У відповідності з таким підходом, на нашу думку, можна розглядати більшість процесів у адміністративній діяльності органів виконавчої влади, які пов'язані з забезпеченням політичних прав і свобод громадян. Крім того, робота І. Ковбаса настановує на думку, що методологія стандартизування адміністративних послуг може бути використана як зразок при нормуванні діяльності з забезпечення окремих прав і свобод громадян.

Висвітлення механізмів реалізації політичних прав і свобод громадян стало одним із завдань наукової публікації політолога У. Ільницької «Політичні права і свободи громадян: нормативно-правове забезпечення та механізми реалізації у демократичних державах» (2012). Автор вважає, що «основним елементом механізму забезпечення реалізації конституційних політичних прав і свобод людини й громадянина є їх гарантії» [48, с. 39]. Автор розглядає гарантії прав і свобод «специфічним правовим засобом забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав людини і громадянина» і виокремлює дві групи таких гарантій в умовах демократичної держави. Серед них: 1) нормативно-правові гарантії; 2) інституційно-правові гарантії [48, с. 39]. При цьому, під нормативно-правовими гарантіями забезпечення прав і свобод громадян У. Ільницька розуміє сукупність конституційних правових норм, які визначають обсяг прав, свобод, обов'язків громадян, а також засоби їх реалізації і охорони від порушень. У власну чергу, під інституційно-організаційними гарантіями забезпечення прав і свобод громадян розуміються передбачені в нормативно-правових актах суспільно-політичні інституції, на які покладаються функції і повноваження з організації і здійснення юридичного забезпечення реалізації, охорони і захисту прав і свобод людини та громадянина [48, с. 39]. На нашу думку, така класифікація не враховує такий важливий чинник забезпечення прав і свобод людини, як ресурсне забезпечення органів, що опікуються такими функціями.

У дисертації О. Кормілецького «Державні механізми забезпечення доступу громадян до офіційної інформації в органах влади» (2014) надано обґрунтування моделі доступу громадян до офіційної інформації в органах влади, яка об'єднує нормативно-правовий, процедурно-інституційний, наглядово-контрольний, кадровий, культурно-поведінковий та матеріально-технічний механізми державного регулювання цих функцій [59, с. 3]. Крім того, автором запропоновано шляхи удосконалення контрольного механізму забезпечення права громадян на доступ до інформації державних органів влади. Зокрема, обґрунтовано пропозицію запровадження в Україні спеціального контролюючого органу з цих питань (спеціального вповноваженого або урядової комісії з питань інформації), механізму оскарження відмов належним чином надати інформацію (апеляційний механізм), періодичного звітування державних органів щодо виконання законодавства з доступу до інформації [59, с. 3]. Варто додати, що багаторічний досвід забезпечення права на свободу досвіду інформації у країнах сталої демократичної традиції, наприклад у США [233], демонструє багато ефективних прийомів та інструментів у цій сфері, які можуть бути запозичені за умов адаптації у вітчизняну практику.

Висновки до розділу 1

У роботі надано визначення поняття «система забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня». Під цим розуміється структурна складова загальнонаціонального механізму забезпечення прав і свобод людини, що має дворівневу ієрархічну структуру і складається з сукупності органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції обласного, АРК та районного рівнів, а також відносин, що виникають між ними з приводу забезпечення потреб громадян щодо реалізації їхніх конституційних прав і свобод у політичній сфері. З'ясовано,

що цільовим призначенням системи є задоволення відповідно до законодавства України потреб громадян у забезпеченні їхніх політичних прав і свобод через органи виконавчої влади на місцевому та регіональному рівнях. Показано, що основними завданнями цієї системи є: 1) створення умов в органах виконавчої влади для реалізації політичних прав і свобод громадян відповідно до законодавства України; 2) захист цих прав, у разі їх порушення з боку органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування на місцевому або регіональному рівнях; 3) охорона можливості реалізації цих прав для профілактики потенційних порушень.

На підставі аналізу внутрішнього і зовнішнього середовища системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня обґрунтовано три варіанти класифікацій функцій системи та її складових елементів. Так, перша класифікація побудована за змістом політичного права та місцем його реалізації, вона передбачає виокремлення таких функцій: 1) забезпечення права на свободу думки і слова; 2) забезпечення права на інформацію в органах державної влади; 3) забезпечення права на інформацію в органах місцевого самоврядування; 4) забезпечення права на мирні збори; 5) забезпечення права на свободу об'єднання в політичні партії; 6) забезпечення права на свободу об'єднання в громадські організації; 7) забезпечення права брати участь в управлінні державними справами; 8) забезпечення права на місцеве самоврядування; 9) забезпечення права брати участь у всеукраїнському референдумі; 10) забезпечення права брати участь у місцевих референдумах; 11) забезпечення права вільно обирати і бути обраними до органів державної влади; 12) забезпечення права вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування та АРК; 13) забезпечення права доступу до державної служби; 14) забезпечення права доступу до служби в органах місцевого самоврядування; 15) забезпечення права на звернення до органів

державної влади; 16) забезпечення права на звернення до органів місцевого самоврядування.

Друга класифікація функцій побудована на основі об'єму повноважень органів у сфері забезпечення політичних прав і свобод громадян і передбачає виокремлення двох груп функцій: 1) група функцій, що виконуються в кожному органі виконавчої влади (забезпечення права на інформацію, права брати участь в управлінні державними справами, рівного права доступу до державної служби і право на звернення); 2) функції, виконання яких віднесено до компетенції окремих органів виконавчої влади (забезпечення права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації, забезпечення права на мирні збори, забезпечення права брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними, забезпечення права на свободу думки і слова тощо).

Третя класифікація функцій системи розроблена на підставі аналізу зовнішнього середовища системи і побудована за змістом дій та за суб'єктом, у відносини з яким вступає система або окремі її елементи. За цією класифікацією виокремлюється п'ять основних функцій системи: 1) організаційна; 2) виконавча; 3) контрольна; 4) інформаційна; 5) функція професійної соціалізації.

Дисертантом запропонована класифікація наукових публікацій, присвячених питанню, що досліджується. Класифікація побудована на підставі тематики предмету оприлюднених за останні два десятиріччя досліджень вітчизняних науковців та складається з п'яти основних груп публікацій: 1) розробка теоретико-методологічних аспектів забезпечення системи прав і свобод громадян; 2) аналіз практики забезпечення органами публічної влади України окремих політичних прав і свобод та розробка шляхів її вдосконалення; 3) особливості забезпечення політичних прав окремими органами виконавчої влади (органами внутрішніх справ, органами влади Автономної Республіки Крим тощо); 4) особливості реалізації

політичних прав окремих груп громадян України (наприклад, осіб з особливими потребами); 5) особливості реалізації колективних політичних прав і свобод.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНОЇ ПРАКТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ

2.1 Систематизація способів забезпечення політичних прав і свобод громадян, що здійснюються кожним органом виконавчої влади регіонального рівня, та узагальнення основних проблем їхньої реалізації

Відповідно до конституційного принципу законності забезпечення політичних прав і свобод в органі виконавчої влади здійснюється шляхом застосування певних прийомів та алгоритмів дій, що встановлені Конституцією та законами України (ст. 19) [58]. Сукупність таких прийомів та послідовність дій розглядається як конвенціональний, тобто передбачений у законодавстві, спосіб забезпечення прав і свобод громадян.

На думку дисертанта, необхідно розрізняти два види таких способів забезпечення політичних прав і свобод громадян. Перші, виконання яких здійснюється органом влади за власною ініціативою і на регулярній основі. Другі, виконання яких здійснюється органом влади за умов виникнення спеціальних обставин, наприклад, за ініціативою громадян (отримання від запитувача інформаційного запиту чи звернення) або за ініціативою самого органу виконавчої влади (у разі виявлення певних порушень). Отже, кожний орган виконавчої влади здійснює забезпечення політичних права або свободи у певний спосіб. Далі розглянемо, які способи дії органу влади передбачені чинним законодавством для забезпечення кожного політичного права.

Як було встановлено у попередньому розділі, існує група політичних прав і свобод, що здійснюється кожним органом виконавчої влади регіонального рівня. До таких прав відносяться:

- право на інформацію;

- право на участь в управлінні державними справами;
- рівне право на державну службу;
- право на звернення.

У цій послідовності проведемо систематизацію способів забезпечення цих прав та розглянемо основні проблеми їхнього застосування в органах виконавчої влади.

Перед розглядом права на інформацію необхідно зазначити, що законодавство у сфері інформації виділяє декілька видів інформації органів державної влади. Вся інформація, розпорядником якої є орган виконавчої влади, класифікується на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом (див. Рис. 2.1).

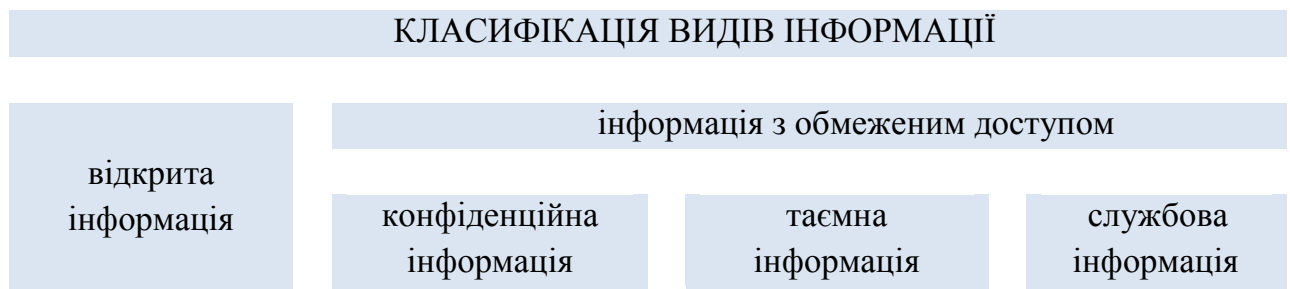


Рис. 2.1. Класифікація видів інформації за режимом доступу

Інформація з обмеженим доступом має спеціальний режим регулювання, тому не є предметом нашого дослідження.

Інституційну складову забезпечення права на інформацію в Україні становлять управління інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю ОДА та відповідні відділи РДА. Крім того, у ТОЦОВВ ці повноваження, як правило, покладені на окремих фахівців. В окремих ТОЦОВВ обов'язки щодо оприлюднення та надання публічної інформації покладені на відділи зв'язків з громадськістю, як це було зроблено в обласних управліннях МВСУ. Інституційну складову також складають

інформаційні служби (інформаційні управління інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі).

Основу правової складової забезпечення права на інформацію становлять Конституція України, Закони України «Про інформацію», «Про державну таємницю», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про засади державної мовної політики» тощо. Крім того, слід також згадати Постанови КМУ «Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами», «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади».

Закон України «Про інформацію» визначає основні принципи інформаційних відносин. Серед них: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об'єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації [146]. Кожний з цих принципів потребує певних засобів реалізації.

Узагальнений аналіз інформаційного законодавства України дозволяє визначити основні способи забезпечення права на інформацію в органах виконавчої влади: надання інформації за запитом оприлюднення інформації на інформаційних стендах в органах влади; оприлюднення інформації на офіційних веб-сайтах; оприлюднення інформації в мас-медіа; надання доступу до документів в архівних підрозділах органу влади (див.: рис. 2.2).

Далі розглянемо організаційно-функціональну складову забезпечення права на інформацію. Так, відповідно до Закону «Про інформацію» суб'єкти

владних повноважень (МДА, ТПЦОВВ) зобов'язані: поширювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення; вести облік документів, що є у їхньому володінні; вести облік запитів на інформацію; створювати умови для роботи запитувачів із документами або їх копіями; мати у штаті органу відповідні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу до інформації; надавати достовірну інформацію, а також, перевіряти надану інформацію [146]. Все це потребує значного обсягу системної роботи в органах влади.

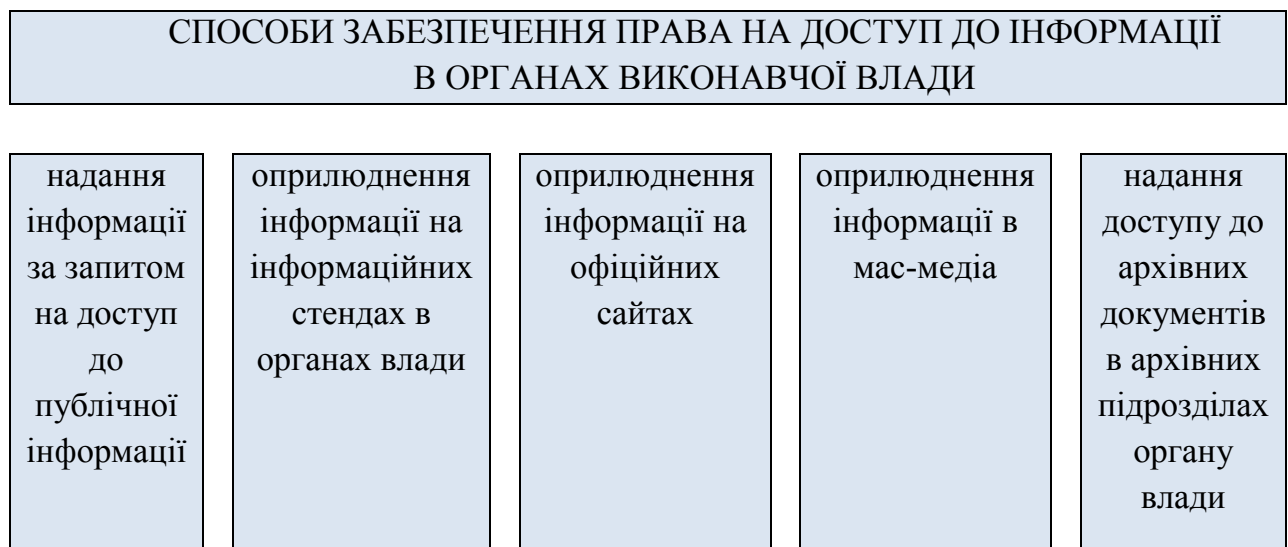


Рис. 2.2. Конвенціональні способи забезпечення права на доступ до інформації в органах виконавчої влади

Крім того, законодавством для МДА передбачено такі повноваження:

- здійснювати державний контроль за додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію, додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи (ст. 16) [151];
- забезпечувати висвітлення діяльності МДА у ЗМІ (формування замовлень, укладання угод з телерадіоорганізаціями та укладання договорів з редакціями друкованих ЗМІ на висвітлення діяльності, здійснення прийому журналістів посадовими особами МДА), надавати «повну інформацію про

свою діяльність» за допомогою своїх інформаційних служб, забезпечувати журналістам доступ до відкритої інформації [159; ст. 2, 5, 11, 21; 119, ст. 26.];

– створювати архівні підрозділи для тимчасового зберігання документів, після закінчення термінів тимчасового зберігання документів передавати їх на постійне зберігання відповідно до спеціалізованих архівних установ, забезпечувати архівні установи приміщеннями, засобами механізації та автоматизації, технологічним обладнанням, матеріальними ресурсами та кадрами (ст. 28, 31, 37) [153].

Зрозуміло, що належне виконання окреслених повноважень потребує адекватної ресурсної бази. Дисертантом було визначено групи ресурсів, що потрібні органу виконавчої влади для виконання положень ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

До групи правових ресурсів віднесено: закріплення в регламенті органу максимально спрощеної процедури подання запиту та отримання інформації; встановлення порядку складання та подання запиту на інформацію; встановлення порядку оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; встановлення порядку доступу до публічної інформації; встановлення порядку доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень; встановлення порядку висвітлення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет та на інформаційних стендах; встановлення порядку надання інформації за запитами на інформацію; встановлення порядку реєстрації в системі обліку документів, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень; встановлення порядку відшкодування фактичних витрат на задоволення запитів на інформацію, які передбачають виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок; затвердження положення про структурний підрозділ, який відповідає за доступ до публічної інформації; затвердження посадових інструкцій посадових осіб, які забезпечують доступ до публічної інформації (ст. 3, 5, 15, 18, 21, 23) [153].

До групи організаційних ресурсів віднесено: спеціальний структурний підрозділ або посадова особа, що організовують доступ до публічної інформації, взаємодію з ЗМІ, виконання законодавства щодо архівної справи, обслуговування офіційного веб-ресурсу тощо (ст. 3, 12) [153].

До групи освітніх ресурсів віднесено: система навчання в органі влади службовців з питань організації та правового забезпечення права на інформацію; навчання в обласному центрі підвищення кваліфікації кадрів та на відповідних програмах магістерської підготовки.

Технічні ресурси передбачають: наявність обладнаного приміщення для проведення засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень з участю громадян; наявність друкованого видання або договору між органом влади і редакцією друкованого засобу масової інформації; наявність доступу до Інтернету; наявність офіційного веб-сайту та електронної пошти; наявність інформаційного стенду; наявність спеціального приміщення для роботи з запитами на інформацію; забезпеченість оргтехнікою (комп'ютером, принтером, сканером, копіювальним апаратом, телефоном-факсом); забезпеченість папером та канцелярським приладдям; наявність легальних комп'ютерних програм; наявність системи обліку документів, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень; наявність місця зберігання документів (ст. 5, 14, 18) [153].

Фінансові ресурси мають передбачати кошти на обладнання приміщення для роботи з запитами на інформацію; кошти на придбання та обслуговування оргтехніки; кошти на систематичне оприлюднення інформації в друкованих виданнях; кошти на канцелярське приладдя; кошти на виплату заробітної плати особам, відповідальним за доступ до публічної інформації; кошти на підключення органу влади до мережі Інтернет.

Далі зупинимось на проблемах, що виникають під час забезпечення права на інформацію. Аналіз експертно-аналітичних матеріалів і власних досліджень вказує на існування певних проблем у сфері забезпечення права

на інформацію органами виконавчої влади регіонального рівня. Дисертантом у червні 2013 року було проведено аналіз інформаційної наповненості веб-сайтів 24 ОДА і Ради міністрів АРК. Аналіз проводився за 12 основними блоками тематично згрупованих видів інформації. У таблиці (Додаток М) представлені результати моніторингу, які демонструють той факт, що інформаційне наповнення сайтів органів виконавчої влади загальної компетенції не у повній мірі відповідає вимогам норми ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Частково представлена інформація за наступними блоками змістовних параметрів: перелік та умови отримання послуг, що надаються органами; порядок оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; інформація про систему обліку інформації; плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань; інформація про процедури впливу громадськості на реалізацію повноважень розпорядника інформації; вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад; перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління. Як показало дослідження на більшості веб-сайтів повністю була відсутня інформація за наступними темами: про фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо) і інформація про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник.

Варто зазначити, що дані авторського дослідження корелюються з результатами дослідження національних експертних установ. Зокрема, за даними щорічного Моніторингу відкритості органів влади за період з вересня 2013 по серпень 2014 років рівень відкритості органів влади впав у порівнянні з аналогічним періодом 2012-2013 років. Середній рівень відкритості всіх органів місцевої влади та місцевого самоврядування впав на 2%. Середній рівень відкритості обласних державних адміністрацій впав також на 2%. Рівень відкритості обласних державних адміністрацій за цей період було визначено як «недостатньо відкриті» [79]. В той же час, дані

моніторингового дослідження, здійсненого в рамках проекту «Підвищення прозорості та покращення доступу до нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії, проектів нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування» свідчать про те, що «завантаженість» органів влади запитами на інформацію не є значною. Лише 50 % РДА на веб-сайті створили рубрику «Доступ до інформації». Проте її ведення не забезпечує у повному обсязі виконання вимог ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [118]. Така ситуація потребує оцінки та якісних змін.

За авторською оцінкою, характер інституційного забезпечення права на інформацію у більшості випадків не сприяє належному виконанню положень законодавства про доступ до публічної інформації. Для більшості спеціалістів виконання цих обов'язків є додатковими, а отже – другорядними. Крім того, існує певна неузгодженість правових норм ЗУ «Про доступ до публічної інформації» й ЗУ «Про захист персональних даних», тому що вони по-різному регулюють порядок доступу до інформації про особу. Це створює умови для їх неоднозначного трактування та ухилення від надання публічної інформації.

Відповідно до Закону України «Про інформацію» [146], ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених Законом. Враховуючи вище вказане положення, логічним є твердження, що особа має право обирати форму, в якій їй повинна надаватись публічна інформація. У той же час не існує чіткого механізму ресурсного забезпечення, наприклад, задоволення запитів громадян на надання копій документів. Нарікання викликає відсутність цільових бюджетних коштів у органів виконавчої влади для придбання достатньої кількості паперу, обслуговування копіювальної техніки, обмеженість часових та людських ресурсів для належного забезпечення інформаційних запитів.

Вивчення практики показує, що в органах влади досить часто відсутні порядки (регламенти) роботи щодо розміщення інформації на офіційних веб-сайтах. Більшість органів публічної влади обмежились згадкою про потребу забезпечення належного функціонування офіційного веб-сайту та приведення його у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Наслідком цього є порушення термінів та періодичності розміщення на веб-сайтах інформації про діяльність регіональних органів виконавчої влади, звітів про діяльність органів, інформації про бюджетні кошти установи.

Ще однією нагальною проблемою у сфері ресурсного забезпечення права доступу до інформації є недофінансування регіональних комунальних ЗМІ. На сьогодні співзасновниками більшості обласних комунальних ЗМІ є відповідні ради спільно з МДА. Фінансуються відповідні ЗМІ частково з бюджетів обласних (районних) рад та МДА за рахунок цільових програм підтримки ЗМІ, а також – за рахунок власної госпрозрахункової діяльності, та коштів державного та місцевого бюджету, передбачених на висвітлення їх діяльності на підставі укладених договорів. Із урахуванням процесів роздержавлення ЗМІ, кошти на підтримку комунальних ЗМІ скорочуються, а отже – скорочується і обсяг інформаційного продукту. Врешті-решт, цей процес звужує не лише можливість органів влади забезпечити вчасну подачу інформації, а й обмежує доступ до неї, що обмежує права громадян на інформацію. Особливо гострою ця проблема існує на районному рівні, де районна газета є чи не єдиним джерелом інформації.

Всі вищеперераховані факти створюють умови для порушення прав громадян на інформацію та вказують на необхідність розробки методики розрахунку необхідного ресурсного забезпечення діяльності органів виконавчої влади у цій сфері та удосконалення механізму контролю за виконанням чинного законодавства. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [118] передбачено три види контролю

(парламентський, громадський та державний). Парламентський контроль та контроль з боку громадськості здійснюється періодично, тому виникає інтерес до постійного моніторингу з боку органів виконавчої влади, проте законодавець не конкретизував ні орган контролю, ні періодичність перевірок, ні процедури його здійснення.

Наступне право, забезпечення якого здійснює кожний орган виконавчої влади регіонального рівня, – це право на участь в управлінні державними справами.

Правовою основою для забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами є Конституція України, «Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» (Орхутська конвенція), яка була ратифікована Законом України від 6 липня 1999 року № 832-XIV [56]. Крім того, слід також назвати низку підзаконних актів: Постанови КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [120] і «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [134]. Важливим кроком для забезпечення взаємодії органів виконавчої влади та громадськості було також затвердження «Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [175].

Узагальнюючі способи забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами, що згадуються у цих документах, необхідно назвати три з них: проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади; формування громадської ради й сприяння її діяльності та взаємодія з нею (див.: рис. 2.3.).

Слід зазначити, що на думку дисертанта, правова форма встановлення і регулювання процедур забезпечення права на участь в управлінні державними справами не відповідає конституційній нормі про те, що

«виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади» (ст. 92). Отже, виникає необхідність розробки та прийнятті окремого законодавчого акту для унормування цих процедур відповідно до вимог Основного Закону.

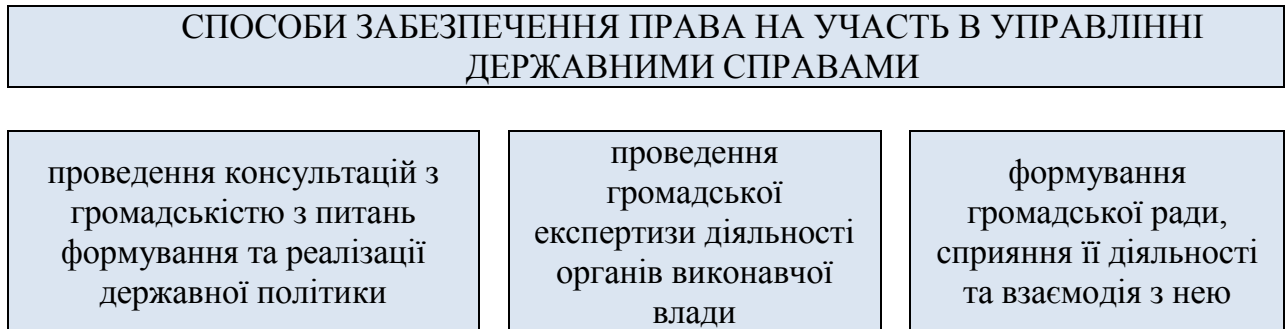


Рис. 2.3. Конвенціональні способи забезпечення права участь в управлінні державними справами в органах виконавчої влади

Сьогодні найбільш поширеними формами взаємодії з громадськістю в органах виконавчої влади є публічне громадське обговорення, громадська експертиза, конференції, семінари, громадські слухання, круглі столи, збори, зустрічі з громадськістю, робота громадських приймалень, опитування громадської думки, громадські ради, громадські комітети, соціальний моніторинг, дискусії в мас-медіа, інтернет-конференції, телефонні «гарячі лінії», ведення форумів на офіційних сайтах, інтерактивне спілкування в інших формах. Існують факти використання посадовими особами, органами виконавчої влади ресурсів соціальних мереж для взаємодії з громадськістю.

За результатами дослідження Нацдержслужби (2013) з питань використання різних форм взаємодії з громадськістю в МДА використання громадських слухань становлять 2 %, консультацій з громадськістю – 12 %, конференції – 6 %, «круглих столів» – 20 %, зустрічей з громадськістю – 20 %, громадських слухань – 5 %.

За авторськими оцінками, більшість із наведених форм щодо взаємодії з громадськістю не мають реального впливу на процес управління.

Наприклад, рішення, що приймаються різними громадськими, координаційними та дорадчими радами, носять винятково рекомендаційний характер, а їх учасники після їх прийняття не мають реальних можливостей вплинути на їх виконання.

Рекомендації, що приймаються на громадських слуханнях та при проведенні консультацій з громадськістю, також мають лише рекомендаційний характер та не мають правових наслідків, а їх протоколи та звіти про їх виконання у більшості випадків не оприлюднюються, що є грубим порушенням встановленого Порядку проведення консультацій з громадськістю. Відповідно до нього органи виконавчої влади мають оприлюднювати результати публічного громадського обговорення в обов'язковому порядку на своїх офіційних сайтах та в інший прийнятний спосіб не пізніше, ніж через два тижні після його закінчення.

Інституційною основою забезпечення цього є управління комунікації з громадськістю або департаменти інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю ОДА. На рівні районів створені відділи або сектори інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю РДА. Зазначимо, що ТОЦОВВ, не мають єдиних підходів щодо інституційного забезпечення взаємодії з громадськістю. Для них характерним є інституційне різноманіття, яке варіюється від повної відсутності відповідної організаційної структури (територіальні підрозділи державної фіскальної служби), однієї посадової особи (територіальний підрозділ Державної міграційної служби), до окремих підрозділів (в територіальних підрозділах УМВСУ – відділи взаємодії з громадськістю). Іноді в ТОЦОВВ функції взаємодії з громадськістю покладаються на непрофільні структурні підрозділи або одразу на кілька різних структурних підрозділів, що призводить до дублювання функцій.

Як вже згадувалось, протягом серпня – вересня 2013 року експертами Нацдержслужби було також проаналізовано роботу 97 органів виконавчої влади (міністерств, інших ЦОВВ, МДА) на предмет виконання законодавства

щодо взаємодії з громадськістю. У результаті аналізу було встановлено, що структурні підрозділи з питань взаємодії з громадськістю діють у 86 органах виконавчої влади – у 16 міністерствах, 46 інших ЦОВВ, 27 МДА. Проведений аналіз показав, що самостійні структурні підрозділи з питань взаємодії з громадськістю утворені у вигляді: 1) департаменту (у 2-х ЦОВВ, в 5-х МДА), 2) управління (в 1-му міністерстві, у 8-мі МДА), 3) відділу (в 1-му міністерстві, в 4-х ЦОВВ, в 1-ій МДА), 4) сектора (в 1-му міністерстві, в 14-ті ЦОВВ, а 1-ій МДА). Виконання функцій взаємодії з громадськістю покладені у більшості випадків на відділ у складі управління/департаменту (в 10-ті міністерствах, у 25-ті ЦОВВ, в 11-ті МДА). У 6-ті ЦОВВ функції взаємодії з громадськістю покладені на одну штатну одиницю, при цьому, в одному із них – у червні 2014 року було утворено сектор взаємодії з громадськістю у складі управління комунікацій з громадськістю [101]. Безумовно, що така різноманітність на центральному рівні має відображення і на обласному і районному рівнях. Слід згадати також про те, що наявність структурного підрозділу з інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю було передбачено у рекомендаційному переліку структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації (Постанова КМУ від 18 квітня 2012 року № 606).

Аналіз процедур, що передбачені законодавством у сфері забезпечення права на участь в управлінні державними справами, показує наявність низки спірних моментів. Наприклад, у пункті 4 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики визначено, що результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі. При цьому, як свідчить практика, більшість рекомендацій не враховуються, і це не має жодних правових наслідків. На нашу думку, в Порядку необхідно передбачити умови, за яких негативне рішення за результатами консультацій не буде враховано органом.

Типове положення про громадську раду передбачає повноваження громадських рад в органах виконавчої влади: 1) утворювати спеціальні робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії тощо); 2) залучати до роботи працівників органів публічної влади, вітчизняних та міжнародних експертних організацій, підприємств, установ; 3) організовувати і проводити семінари, засідання, конференції та інші заходи; 4) в установленому порядку отримувати від органів публічної влади необхідну для діяльності ради інформацію; 5) отримувати проекти нормативно-правових актів з питань, які передбачають проведення консультацій з громадськістю. Все це дає підстави стверджувати, що громадська рада не має жодних контролюючих повноважень. Постанова не містить процедури оскарження рішення органу влади у випадку ненадання або відмови від надання інформації. Громадська рада є консультативно-дорадчим органом. При відмові органом влади у наданні необхідної інформації, рада фактично є безправною і навіть не має можливості звернутися до суду для відновлення порушеного права.

Вітчизняна практика проведення громадських експертиз свідчить про цілу низку проблем: перевищуються терміни виконання обов'язкових процедур, ігноруються запити, не надається або надається частково необхідна інформація тощо. На думку експертів, найчастіше порушниками встановленого порядку сприяння проведенню громадської експертизи серед органів виконавчої влади є РДА [68]. Виправленню такої ситуації має сприяти зовнішній контроль з боку суб'єктів за межами нашої системи.

Наведені факти також, на думку автора, свідчать про необхідність значного доопрацювання нормативної бази. Так, встановлено, що орган виконавчої влади «сприяє» у проведенні експертизи у разі надходження від інституту громадянського суспільства відповідного запиту [134]. Досить нечітке формулювання «сприяє» має бути зміненим на більш імперативний варіант (наприклад, «зобов'язаний забезпечити доступ та створити належні умови для проведення експертизи»). Передбачено, що пропозиції, які

підготовлені за результатами громадської експертизи, «враховуються» органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів, вирішення питань поточної діяльності. Проте для підсилення гарантій, на думку дисертанта, необхідно у порядку передбачити підстави, за яких рішення за результатами експертизи не буде враховано органом влади. Крім того, на наш погляд, необхідно також визначити порядок інформування ініціатора проведення експертизи про результати виконання експертної пропозиції. Загалом, вважаємо, що слід посилити рівень контролю, відповідальності за діяльністю органів влади в частині виконання положень про громадські ради і громадські експертизи.

Організаційно-функціональна складова забезпечення права брати участь в управлінні державними справами, окрім безпосередньо профільних Законів України може бути унормована ще й локальними нормативно-правовими актами. Наприклад, конкретні процедури консультацій з громадськістю та порядок проведення громадських слухань можуть бути закріплені в Регламентах роботи МДА та ТОЦОВВ.

Досліджуючи проблему ресурсного забезпечення реалізації права брати участь в управлінні державними справами варто розглядати її у двох аспектах. З одного боку, мова йде про забезпечення діяльності органів виконавчої влади. З іншого боку, – про забезпечення інститутів громадянського суспільства. Так, на думку дисертанта, значною проблемою для органів виконавчої влади є потреба у належному кадровому та матеріально-технічному забезпеченні. Справа в тому, що інформаційний супровід сайтів, проведення веб-конференцій, забезпечення діяльності форумів потребує спеціальних знань, навичок посадових осіб, і відповідного технічного оснащення цих процедур. Спеціалісти потребують набуття необхідної кваліфікації у сфері опанування технологій здійснення соціологічних опитувань, вивчення громадської думки тощо.

Аналогічні проблеми виникають й у представників громадянського суспільства. Повноцінна реалізація права на ініціювання і проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади потребує від громадських об'єднань відповідних ресурсів, у тому числі, кваліфікованих експертів здатних проводити таку роботу на громадських засадах. Вимоги до їх кваліфікації мають бути досить високими, оскільки мова йде про підготовку рекомендацій, які в подальшому можуть бути включені до програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня. Представникам громадських організацій необхідно мати юридичну та управлінську підготовку й навички проектного менеджменту, стратегічного планування, політичного аналізу тощо.

Ще однією із проблем, яка виникає при здійсненні громадських експертиз, є недосконалість організаційного забезпечення та наукового супроводу. Громадські експертизи потребують обґрунтованої методології, застосування відповідних критеріїв оцінки управлінської діяльності.

Отже, можна констатувати, що в Україні сформована інституційна складова забезпечення права на участь в управлінні державними справами. Проте, вона характеризується відсутністю єдиних підходів до організаційного забезпечення цієї функції в органах виконавчої влади регіонального рівня. Існує практика поєднання функцій відділів та управлінь по зв'язкам з громадськістю з іншим (звернення громадян, взаємодія з мас-медіа тощо), що в цілому негативно впливає на виконання підрозділами їхніх безпосередніх обов'язків. Правове регулювання, що забезпечує право брати участь в управлінні державними справами потребує конкретизації процедур реалізації та посилення контролю за їх виконанням. Також потребує підсилення ресурсне забезпечення цього права.

Наступне політичне право, забезпечення якого здійснюється у кожному органі виконавчої влади регіонального рівня, – це рівне право на державну

службу. Відносини щодо реалізації рівного права доступу до державної служби регулюються частиною 2 статті 38 Конституції України [58], Законом України «Про державну службу» [115]. Крім того, слід згадати, що правовий порядок реалізації цього права затверджено актами Кабінету Міністрів України («Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [95], «Порядок стажування у державних органах» [91], «Положенням про формування кадрового резерву для державної служби» [130], «Положення про Національне агентство України з питань державної служби» [90] тощо). Відповідно до норм законодавства існує два способи заміщення вакантних посад в системі державної служби: призначення (наприклад, посади патронатної служби або вищих категорій державної служби) і конкурс (для посад I – VII державних службовців). За авторськими оцінками передбачено два основних способи забезпечення рівного права на державну службу: оприлюднення органом інформації про вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад; здійснення добору кадрів та просування по державній службі (див. рис. 2.4).

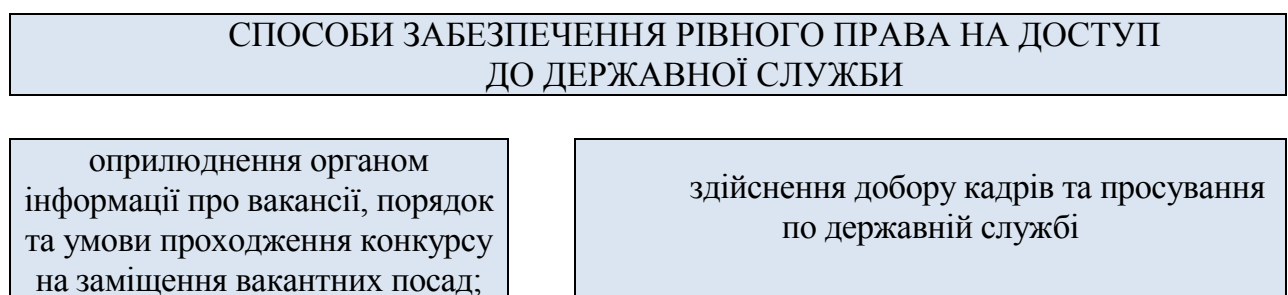


Рис. 2.4. Конвенціональні способи забезпечення рівного права на доступ до державної служби

Інституційну основу забезпечення права доступу до державної служби становлять: кадрові служби МДА; кадрові служби територіальних підрозділів ЦОВВ (у випадку їх відсутності – відповідальні посадові особи);

територіальні органи Національного агентства України з питань державної служби.

З точки зору забезпечення рівного права доступу до державної служби конкурсна процедура викликає низку зауважень. Так, пункт 3 «Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [95] передбачає, що конкурсна комісія для заміщення вакантної посади утворюється у складі голови, секретаря і членів комісії за рішенням керівника органу, який здійснює призначення на посаду державного службовця. Окремо встановлюється, що таку конкурсну комісію очолює заступник цього керівника, склад комісії формується з числа працівників структурних підрозділів апарату державного органу. Таким чином, члени конкурсної комісії перебувають у відносинах субординації з керівником державного органу. Це не може сприяти неупередженому і об'єктивному ставленню до кандидатів на вакантні посади в умовах, коли матеріальне забезпечення і просування по службовій кар'єрі підлеглих залежить від керівника установи. У той же час, як показує, європейський досвід існує практика проведення конкурсного добору незалежним органом зовнішнього оцінювання кандидатів.

У той же час, Положення передбачає можливість переведення на рівнозначну посаду або просування службовця по службі службовців поза конкурсом, якщо службовця було зараховано до кадрового резерву або він успішно пройшов стажування на вакантну посаду [95]. Положення про формування кадрового резерву ще додає одну обставину для просування по службі державного службовця поза конкурсом. Це факт навчання у Національній академії державного управління при Президентові України. Передбачені процедури, на наш погляд, не сприяють забезпеченню рівного права доступу до державної служби. Фактично керівники одноосібно вирішують кого зараховувати до кадрового резерву, кому проходити стажування, самі оцінюють результати перебування у кадровому резерві та

проходження такого стажування, самі здійснюють подальше просування по державній службі на підставі власних оцінок. При цьому не передбачено контролю за виконанням кадрового резерву при здійсненні заміщення вакантної посади. До того ж, Положення про кадровий резерв не містить чітких критеріїв для оцінювання того, як успішно працівник справляється із виконанням службових обов'язків.

Пункт 10 Положення про конкурс зобов'язує орган виконавчої влади публікувати оголошення про проведення конкурсу в пресі або поширювати його через інші офіційні засоби масової інформації не пізніше ніж за місяць до початку конкурсу та довести його до відома працівників органу, в якому оголошується конкурс. В той же час, слід згадати, що за даними проведеного автором дослідження інформаційного наповнення сайті МДА (див.: Додаток М) лише 50 % офіційних сайтів розміщували повну інформацію в розділі «Вакансії». Зазначимо, що відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» [118] розміщення інформації про вакансії є обов'язковим для органу виконавчої влади. В сучасних умовах також існують проблеми з інформуванням респондентів через публікації в районних чи обласних комунальних ЗМІ. Їхній тираж є незначним, територія інформаційного покриття обмежена безпосередньо їх місцем знаходження. Отже, все вищеперераховане не лише обмежує доступ громадян, до інформації, а й перешкоджає громадянам у реалізації їх конституційного права на рівний доступ до державної служби.

Звернемо увагу на зміст Положення, що регламентує процедуру та порядок проходження стажування у державних органах [91]. Відповідно до Положення, зарахування кандидата на стажування, терміни його проходження затверджуються наказом керівника державного органу. Якщо стажист не є державним службовцем, то після успішного проходження стажування йому при проходженні конкурсу надається перевага над кандидатами, які беруть участь у конкурсі і не проходили стажування. Як

бачимо, керівник, знову ж таки, самостійно приймає рішення про те, яка особа проходитиме стажування. При цьому, керівник на власний розсуд оцінює, чи було воно успішним, а потім означена особа отримує перевагу над особами, які беруть участь у конкурсі. Рівність доступу до державної служби в такому випадку обмежується рішенням першого керівника органу виконавчої влади.

Організаційно-функціональне забезпечення рівного права доступу до державної служби визначається також положеннями про Нацдержслужбу, її територіальні органи, кадрові служби органів виконавчої влади. Згідно з Положенням про Національне агентство України з питань державної служби до компетенції цього органу віднесено широкий спектр організаційних, контролюючих та інших повноважень. Так, Нацдержслужба веде перелік органів, де працюють державні службовці, здійснює організаційно-методичне забезпечення функціонального обстеження органів виконавчої влади; надає роз'яснення щодо застосування законодавства з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; веде склад державних службовців; забезпечує методичне та консультативне супроводження діяльності кадрових служб.

Як відомо, у січні 2015 року було оптимізовано структуру Нацдержслужби України шляхом укрупнення територіального масштабу діяльності її територіальних органів [85]. Оскільки положень про новоутворені територіальні органи на момент проведення дослідження ще не було затверджено, розглянемо основні повноваження територіальних підрозділів на прикладі Головного управління державної служби України в Одеській області [83].

Так, Управління: бере участь у реалізації державної політики у сфері публічної служби; здійснює узагальнення практики виконання законодавства про державну службу; надає методично-консультаційну допомогу з питань кадрового резерву, проведення конкурсного добору, проходження державної

служби; досліджує потреби у професійній підготовці публічних службовців та бере участь у формуванні держзамовлення на їх професійне навчання; веде комп'ютерний облік даних про державних службовців IV-VII категорій; бере участь у проведенні функціонального обстеження органів виконавчої влади; здійснює моніторинг громадської думки з питань оцінки діяльності органів виконавчої влади. Крім того, територіальне управління має низку контрольних повноважень з метою охорони права на державну службу, зокрема: контролює дотримання процедур реалізації громадянами права на державну службу; контролює формування і використання кадрового резерву, проведення конкурсного добору на зайняття посад державних службовців, проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями своїх обов'язків, їхньої атестації; бере участь у проведенні службових розслідувань щодо діяльності державних службовців за дорученням керівника Нацдержслужби.

Управління наділено повноваженнями із захисту права на державну службу: бере участь у здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення дотримання законодавства з питань державної служби, запобігання проявам корупції серед державних службовців.

Крім органів Нацдержслужби питаннями забезпечення рівного права доступу до державної служби займаються кадрові служби органів виконавчої влади. Так, згідно з Типовим положенням про кадрову службу органу виконавчої влади [139] до компетенції такої служби віднесено: проведення роботи з кадровим резервом; підготовка рекомендацій про зарахування до резерву кадрів; вивчення професійних кандидатів на державну службу; прийняття документів для участі у конкурсі; організація конкурсного відбору; внесення пропозицій щодо проведення стажування та здійснення контролю за його проходженням; підготовка документів для призначення і звільнення з посад; планування професійного навчання, переміщення по службі, розгляд звернень громадян стосовно кадрових питань.

В умовах збільшення територіального масштабу діяльності територіальних органів Нацдержслужби виникають питання про їхню ресурсну спроможність здійснювати ефективно захист і охорону рівного права доступу до державної служби. Вирішення цього питання актуалізується в умовах реформування територіальної організації влади та проведення децентралізації.

Як свідчить огляд процедур та інструментів забезпечення рівного права доступу громадян до державної служби, більшість з них потребують удосконалення. Однією з найбільших проблем ресурсного забезпечення регіональної підсистеми забезпечення права рівного доступу громадян до державної служби є недостатність єдиного інформаційного ресурсу, який би забезпечував можливість доступу громадян з інших адміністративно-територіальних одиниць держави до інформації про наявні вакансії в інших регіонах (областях, районах, АРК). Наступною проблемою є відсутність технічної можливості проведення конкурсного відбору за допомогою сучасних інформаційних технологій у більшості районних органів виконавчої влади. Існує брак високопрофесійних фахівців, здатних використовувати сучасні кадрові технології.

Наступне право, забезпечення якого здійснюється в кожному органі виконавчої влади – це право на звернення. Це право є невід’ємним правом кожного громадянина та гарантується Конституцією України.

Якість забезпечення права на звернення викликає значну кількість нарікань з боку громадян. Про це переконливо свідчить статистика заяв до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Так, протягом 2014 року до Секретаріату Уповноваженого надійшло 3002 заяви про порушення права на звернення, що склало 8,55 % від загальної кількості звернень до парламентського омбудсмену [228]. Протягом наступного 2015 року з цього питання надійшло вже 6487, що складало 14,58 % від загальної кількості звернень до Уповноваженого в цей рік [229]. Як бачимо, за рік кількість

незадоволених практикою роботи зі зверненнями громадян в органах публічної влади зросла майже у двічі. Така ситуація не може не викликати занепокоєння, тому що знижує рівень довіри до владних інститутів.

Аналіз звернень за змістом питань дає чітку картину тих суспільних явищ, що потребують підвищеної уваги всіх рівнів виконавчої влади, та є ефективним механізмом зворотного зв'язку між владою та суспільством.

Інституційну складову забезпечення права на звернення до органів виконавчої влади становлять відділи по роботі із зверненнями громадян у МДА та ТОЦОВВ, інколи в ТОЦОВВ окремий підрозділ не утворюється, а функції по роботі із зверненнями громадян покладаються на окрему посадову особу.

До правової складової забезпечення права на звернення слід віднести: Конституцію України. Стаття 40 проголошує, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні звернення, або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [58]. Далі слід згадати Закон України «Про звернення громадян» [145], який покликаний створити механізми забезпечення даної конституційної норми. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [177], що встановлює механізм парламентського контролю за додержанням права на звернення, у тому числі, органів виконавчої влади. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [151], що передбачає контрольні повноваження адміністрацій у цій сфері.

Важливим кроком на шляху формування правового забезпечення права на звернення став Указ Президента «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [156], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з

діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» [125] тощо.

Правова система надає можливість громадянам на звернення до Європейського Суду з захисту прав людини. Верховною Радою України було ратифіковано «Європейську конвенцію про захист прав і основних свобод» [168]. Кожен громадянин України одержав право, у разі порушення Україною її конвенційних зобов'язань, звертатися до Європейського суду.

Законодавство України про звернення містить декілька класифікацій звернень (див.: рис. 2.5).



Рис. 2.5. Класифікація видів звернень громадян
за законодавством України

Так, за кількістю суб'єктів подання виокремлюються індивідуальні звернення (подаються окремою особою) і колективні звернення (подаються групою осіб). Особливою формою колективного звернення громадян є електронна петиція. Відповідно до Закону, електронна петиція може бути подана до Президента України, Верховної Ради України, КМУ, органу місцевого самоврядування. Слід звернути увагу, що електронні петиції до органів виконавчої влади регіонального і місцевого рівня не передбачені у чинному законодавстві.

За способом подання розрізняють усні звернення і письмові звернення. Зокрема, усні звернення подаються особисто, наприклад, на особистому прийомі, по телефону або через контактні центри, телефонні «гарячі лінії». Письмові звернення подаються поштою або особисто чи через уповноважену особу до органу влади. Громадяни мають право подавати також такий вид письмових звернення як електронні звернення через Інтернет. Вони потребують відповідної реєстрації.

За змістом питань, що піднімаються у зверненні, виокремлюються пропозиції, заяви, скарги. У пропозиціях (зауваженнях), зокрема, йдеться про певну пораду, рекомендацію щодо діяльності органу влади. Заяви (клопотання), звичайно, містять інформацію про сприяння у реалізації прав або певне прохання. Скарги присвячені вимогам про поновлення порушених прав чи свобод.

Крім того, інструкція з діловодства про звернення громадян розрізняє такі види звернень як дублетні, первинні, вторинні. «Дублетні звернення» - назва, що використовується у законодавстві для позначення звернень від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, які були направлені до різних інстанцій і надійшли на розгляд до однієї установи. Первинні звернення – такі, що надійшли уперше з цього питання. Вторинні звернення - такі, що надійшли вдруге. Останні внаслідок свого статусу потребують особливої уваги.

Аналіз норм чинного законодавства дозволяє визначити основні способи забезпечення права на звернення. Це реєстрація заяв, пропозицій, скарг громадян; їх розгляд; повідомлення громадян про результати розгляду (див.: рис. 2.6).

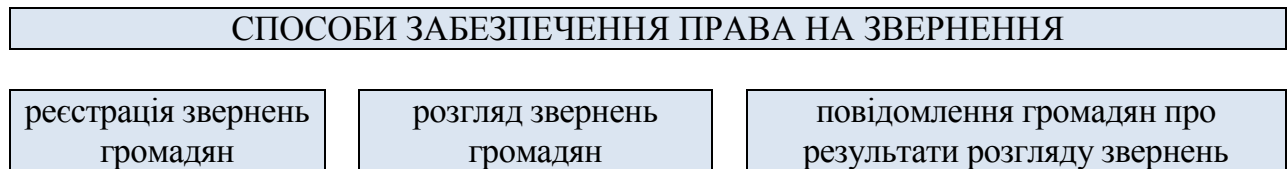


Рис. 2.6. Конвенціональні способи забезпечення права громадян на звернення

Враховуючи важливість інституту звернень у суспільстві, законодавець особливим чином підійшов до організації роботи з ними. Так, передбачено: ведення окремого діловодства по зверненням громадян, здійснення регулярного внутрішнього контролю за його виконанням по всій вертикалі виконавчої влади, здійснення контролю з боку МДА за роботою із зверненнями громадян в органах місцевого самоврядування, здійснення нагляду за додержанням законодавства щодо звернень громадян в органах публічної влади з боку органами прокуратури.

Оцінюючі норми базового Закону «Про звернення громадян» слід зазначити, що цей закон набув чинності майже двадцять років тому. За цей час змінилися соціальні умови і межі застосування сучасних інформаційних технологій у відносинах взаємодії органів публічної влади і громадськості.

За авторською оцінкою, однією із суттєвих проблем цього закону є виключення громадян з процесу розгляду їхніх звернень. Фактично норми статті 18 закону («Права громадян при розгляді заяви чи скарги»), а також статті 19 («Обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб

щодо розгляду заяв чи скарг») надають громадянам можливість прийняти участь у розгляді звернень та зобов'язують орган, що розглядає звернення, запрошувати заявників на засідання, де розглядають їхні питання. Як показує практика, при розгляді звернень громадян із соціально-побутових або житлово-комунальних питань посадова особа, як правило, зустрічається з заявником для з'ясування обставин звернення. Проте громадянин жодним чином не може вплинути на процес прийняття самого рішення. При цьому, рішення по зверненню громадян часто приймається одноосібно тією посадовою особою, що розглядає звернення. У цих умовах посадова особа має діяти відповідно до чинного законодавства, але вирішення більшості питань може мати декілька варіантів рішень. Саме на цьому етапі може спрацьовувати формальний бюрократичний підхід, у якому, зазвичай, під час роботи із зверненнями громадян звинувачують посадовців органів влади.

Така ситуація може породжуватись не лише недосконалістю нормативно-правового регулювання у сфері роботи із звернень, а й непослідовністю самих громадян. Відповідно до Конституції України [58], Закону України «Про звернення громадян» [145], рішення Конституційного Суду від 25.12.1997 р. № 9 [189] громадяни України мають можливість захищати власні права і здійснювати контроль за якістю надаваних їм послуг. Мова йде про механізми безпосереднього громадського контролю і опосередкованого контролю, що здійснюється за допомогою суду.

На наш погляд, потребують уточнення визначення у законодавстві понять «колективне звернення» і «повторне звернення», а також – запровадження особливих процедур роботи з ними. Необхідність такого кроку обумовлено як важливістю цих видів звернень, так і характерною для них специфікою. Зокрема, колективні звернення виражають волевиявлення не одного, а декількох індивідів. Це говорить про його значну соціальну значимість. Повторне звернення з одного і того ж питання вказує на проблеми з ефективністю роботи органу влади, що попередньо розглядав

таке звернення, виявляє вади керуючої системи в цілому, або її окремого елементу. Саме тому має бути передбачено особливий порядок роботи з такими зверненнями, запроваджено чіткі та мінімальні строки для їх розгляду.

У процесі розгляду майже усіх видів звернень громадян існує необхідність посилення контролю за дотриманням законодавства. У той же час, найбільшій увазі з боку суб'єктів контролю потребує робота з колективними та повторними зверненнями. Такі види звернень мають бути в центрі уваги не лише органів публічної влади, а й суб'єктів громадського суспільства.

За авторськими оцінками, було б доцільно: визначити поняття «повторні звернення» та «колективні звернення»; передбачити колегіальний порядок розгляду повторних звернень (наприклад, на постійних комісіях із розгляду таких звернень); передбачити залучення представників громадськості до участі у роботі таких комісій з залученням представників інститутів громадянського суспільства; передбачити необхідність розгляду звернення в органі виконавчої влади, до якого надійшло колективне чи повторне звернення, лише за участі особи, що є автором звернення або її представників.

Потребує удосконалення робота з розгляду звернень, що надходять до органу виконавчої влади від громадських об'єднань. Сучасний підхід до розгляду звернень громадських об'єднань, на думку дисертанта, не враховує соціальну значимість такого звернення та не передбачає спрощеної процедури розгляду. Запровадження спеціальної процедури при розгляді звернень від громадських об'єднань забезпечить посилення одночасно внутрішнього і зовнішнього контролю за роботою органів виконавчої влади у цій сфері. Крім того, встановлені терміни розгляду звернень не враховують можливості сучасної техніки, тому доцільним є скорочення терміну розгляду окремих видів звернень.

Далі зупинимось на повноваженнях МДА (Додаток К) у сфері роботи зі зверненнями громадян. Так, МДА мають: забезпечувати розгляд звернень громадян та їх об'єднань; контролювати стан роботи у цій сфері в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території (ст. 25) [151]; розглядати пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати їх розгляду (ст. 14) [145]; об'єктивно і вчасно розглядати заяви (клопотання), перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, інформувати громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань) (ст. 15) [145]; зобов'язані об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги (ст.19) [145].

Майже єдиним пунктом у типовому звіті МДА, що передбачено чинним законодавством, є пункт про роботу із зверненнями громадян. Про забезпечення інших політичних прав і свобод МДА, їх голови не звітують перед вищими органами виконавчої влади.

Подібні повноваження передбачені для ТОЦОВВ. Так, наприклад, у «Положенні про Головне управління Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі» встановлено, що головні управління Пенсійного фонду України у межах своєї компетенції розглядають звернення, заяви та скарги підприємств, установ, організацій і громадян з питань діяльності Фонду, виявляють та усувають причини, що призводять до подання громадянами скарг.[89] Майже ідентичний текст містить Наказ МЮУ від 23 червня 2011 р. № 759/19497 про положення про територіальні органи МЮУ. Відповідно до нього, ці органи: організовують розгляд звернень громадян з питань, що належать до їхньої компетенції, а також звернень, що пов'язані з роботою підвідомчих органів, установ юстиції; виявляють та усувають причини, що породжують обґрунтовані скарги громадян [132]. Практична робота щодо забезпечення конституційного права громадян на звернення в ТОЦОВВ має

також різноманітні форми, починаючи від особистого прийому вищого керівництва установи до спілкування за допомогою сучасних інформаційних технологій.

Необхідно звернути увагу на той факт, що в процесі дослідження автор не знайшов процедур, інститутів, що забезпечували б узагальнення інформації про стан справ у сфері роботи із зверненнями громадян на рівні району або області, АРК. Наявність такої бази даних, її періодичне оновлення давало б можливість вести регіональну статистику про динаміку загальної кількості звернень, кількості окремих видів звернень, зміни у тематиці звернень громадян, кількості порушень законодавства при роботі із зверненнями тощо. Така статистика і система обліку, на наш погляд, була б корисною для забезпечення усього комплексу політичних прав і свобод громадян.

2.2 Систематизація способів забезпечення політичних прав і свобод громадян, що здійснюються окремими органами виконавчої влади регіонального рівня

Як було встановлено у першому розділі (див. також: Додаток Ж), забезпечення певної групи політичних прав і свобод віднесено законодавством до повноважень не кожного органу виконавчої влади регіонального рівня, а лише окремих.

Так, на підставі систематизації правових норм, що визначають сферу компетенції місцевих державних адміністрацій, було виявлено, що до повноважень цих органів віднесено забезпечення додержання таких прав і свобод: право брати участь у всеукраїнському референдумі; право брати участь у місцевих референдумах; право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади; право вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування; право направляти індивідуальні чи колективні

письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування (рис. 2.7.). Розглянемо правові основи діяльності місцевих державних адміністрацій щодо забезпечення цих прав та конвенціональні способи їх забезпечення.

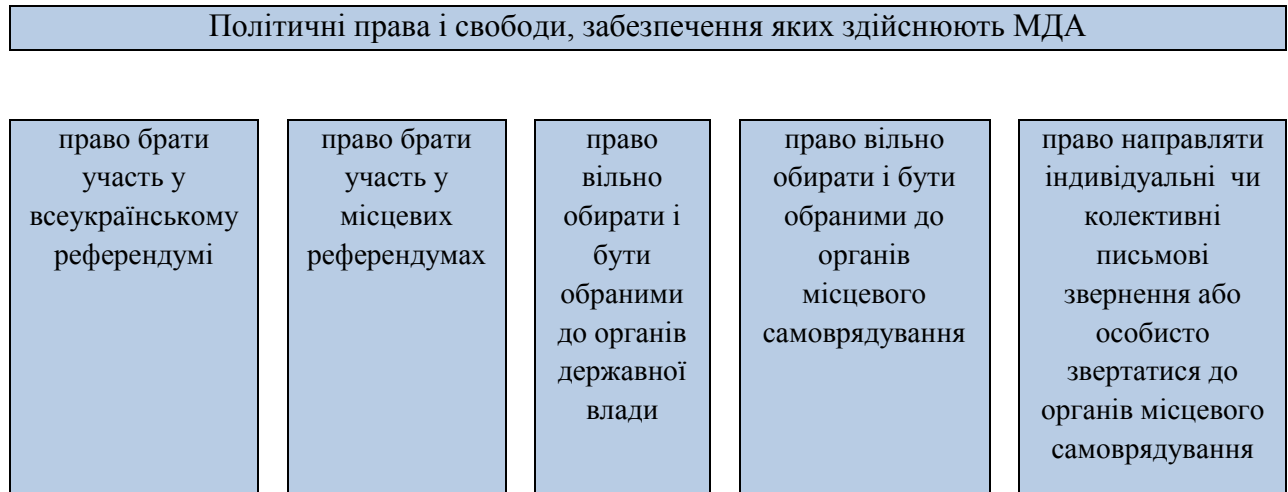


Рис. 2.7. Додаткові політичні права і свободи, забезпечення додержання яких здійснюють місцеві державні адміністрації

Джерелами норм реалізації права брати участь у референдумах є Конституція України і Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [151]. Діяльність МДА щодо забезпечення права брати участь у всеукраїнському і місцевих референдумах регулюється Законами України «Про всеукраїнський референдум» [110] і «Про Державний реєстр виборців» [113], «Про державну службу» [114], «Про запобігання корупції» [121] тощо.

При цьому, слід зазначити, що з набуттям чинності Закону «Про всеукраїнський референдум» було скасовано Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми». В правовому регулюванні процедури проведення місцевих референдумів виникла прогалина, а територіальні громади фактично втратили можливість реалізації права вирішувати питання місцевого значення шляхом проведення місцевих

референдумів, передбачених Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Необхідно звернути увагу на те, що Закон України «Про всеукраїнський референдум» отримав дуже контроверсійні відгуки представників науково-експертного середовища. Так, наприклад, під час інтернет-конференції «Конституційна реформа і проблеми закону про референдум» (14 березня 2013 року) голова правління Центру політико-правових реформ І. Б. Коліушко зазначав, що процедура організації і проведення референдуму виписана в законі таким чином, що ніхто без підтримки влади не буде спроможним провести будь-який референдум.

Закон «Про всеукраїнський референдум» встановив конкретні повноваження місцевих державних адміністрацій в рамках підготовки та проведення всеукраїнського референдуму. Так, зокрема до їхньої компетенції віднесено [110]:

- брати участь у вирішенні питань референдумів;
- забезпечувати відповідно до законодавства здійснення заходів щодо адміністрування Державного реєстру виборців;
- здійснювати з боку відповідної ОДА внесення до окружної комісії референдуму щодо утворення звичайних діляниць у випадках, коли з боку органів місцевого самоврядування не надійшли відповідні подання у встановлений законом строк;
- здійснювати внесення з боку РДА або відповідних виконавчих комітетів рад подань до окружної комісії референдуму щодо утворення спеціальних діляниць для проведення всеукраїнського референдуму;
- у випадках утворення нового стаціонарного лікувального закладу, установи кримінально-виконавчої системи або іншого закладу з тимчасовим перебуванням учасників референдуму з обмеженими можливостями пересування, здійснювати внесення з боку РДА звернення до ЦВК щодо утворення там спеціальної діляниці з проведення референдуму;

- у випадку, якщо у встановлений законодавством строк з боку Голови Верховної Ради АРК не надійшли подання щодо складу окружної комісії референдуму, здійснювати внесення пропозицій до ЦВК про склад окружної комісії референдуму;

- здійснювати внесення пропозицій з боку МДА до окружної комісії референдуму щодо складу дільничної комісії референдуму, якщо подання не надійшли у встановлений законом строк з боку відповідних органів місцевого самоврядування;

- у разі дострокового припинення повноважень члена комісії в останній день перед днем проведення голосування або в день голосування, здійснювати внесення до відповідної комісії з проведення референдуму подання про включення нового представника до складу такої комісії.

Оскільки, після прийняття Закону «Про всеукраїнський референдум» досвіду його застосування на практиці ще не було, то досить важко оцінювати рівень ресурсного, організаційно-функціонального, інституційного забезпечення місцевих державних адміністрацій для виконання встановлених повноважень.

Правовою основою для забезпечення додержання права вільно обирати і бути обраними до органів державної влади і органів місцевого самоврядування є Конституція України [58], Закони України «Про Державний реєстр виборців» [113], «Про місцеві вибори» [150], «Про вибори народних депутатів України» [105], «Про вибори Президента України» [106], «Про державну службу» [115], «Про запобігання корупції» [121]. Останні два закони згадуються у зв'язку з тим, що визначають особливості правового статусу державних службовців – посадових осіб місцевих державних адміністрацій в умовах виборів.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» встановив компетенцію МДА у сфері організації та проведення виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування. До них відносяться:

- у межах, визначених законодавством, брати участь у вирішенні питань щодо проведення виборів;
- відповідно до законодавства забезпечувати здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців;
- у випадках, передбачених законом, голови ОДА, можуть порушувати перед Верховною Радою України питання про призначення позачергових виборів голів територіальних громад, а також голів районної у місті, районної, обласної ради [151].

Більш детально ці повноваження, які розглядаються автором, як способи забезпечення права на вибори, розкриваються у відповідних законах про місцеві вибори, вибори народних депутатів, вибори Президента України.

При реалізації права на участь у виборах до органів місцевого самоврядування виникає цікавий феномен «суміщення адміністративних та депутатських функцій посадовою особою місцевої державної адміністрації». Зупинимось на ньому докладніше. Така ситуація виникає, коли, наприклад, посадова особа ОДА чи РДА обирається депутатом відповідної обласної чи районної ради або депутат такої ради призначається на посаду відповідній МДА.

Для оцінки наслідків такої ситуації слід виходити з особливостей правового статусу цих органів. Так, відповідно до Конституції України МДА здійснюють функції виконавчих органів обласних (районних) рад. Відповідно ради здійснюють контроль за виконанням бюджету та регіональних програм МДА. Обмежень для суміщення виконання депутатських функцій в цих радах і адміністративних функцій посадових осіб обласних (районних) державних адміністрацій у чинному законодавстві на момент проведення дослідження не передбачено.

При цьому, одним з ключових принципів контролю – є принцип незалежності контролюючого органу. Контрольний орган може виконувати покладені на нього завдання об'єктивно і ефективно тільки у тому випадку,

коли він є незалежним від організацій, діяльність яких він перевіряє, і є захищеним від стороннього впливу. Контрольний орган повинен мати функціональну та організаційну незалежність, необхідну для виконання покладених на нього завдань. Виходячи з цих позицій, розглянемо які потенційні загрози має феномен суміщення функцій посадової особи місцевої державної адміністрації та депутата відповідної ради.

По-перше, сумісництво депутатського мандата і посади, насамперед керівної, у місцевій державній адміністрації порушує згаданий вище принцип незалежності контрольного органу. Наприклад, уявить собі ситуацію, коли керівник управління чи відділу адміністрації одночасно, будучи депутатом відповідної ради, очолює профільну депутатську комісію. За таких умов він сам керує процесом узгодження планів роботи і сам перед собою звітує в раді про результати виконаної роботи. Чинне законодавство не містить надійних перепон для виникнення таких ситуацій, тобто гіпотетично усі посадовці місцевої державної адміністрації, якщо їх оберуть виборці, можуть сформувати депутатський корпус відповідної ради. Нанівець зводиться контроль за діяльністю адміністрації у сфері виконання делегованих повноважень. Як відомо, неминучим наслідком відсутності належного контролю стане зниження рівня ефективності роботи виконавчих органів рад.

З іншого боку, під загрозою опиняється можливість реалізації одного з конституційних принципів функціонування публічної влади – принцип відповідальності [58, ст. 3]. Конституція України визначає представницькі органи регіонального рівня (обласні, районні ради) поряд з Президентом України і органами виконавчої влади вищого рівня суб'єктом контролю за діяльністю місцевих державних адміністрацій [58, ст. 118]. Крім того, при аналізі цієї ситуації слід враховувати, що органи місцевого самоврядування, є одним з засобів здійснення влади її джерелом – народом України [58, ст. 5]. Тоді доречним буде поставити питання про те, що суміщення адміністративних і депутатських функцій посадовими особами місцевих

державних адміністрацій ставить під загрозу реалізацію принципу народовладдя. Народ України за таких обставин втрачає один з визначених Конституцією засобів здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади на рівні області, району, міст із спеціальним статусом.

По-друге, не можна відкидати можливість виникнення в процесі здійснення регіонального управління протиріч між загальнодержавними інтересами та інтересами територіальних громад [212; с. 44]. У таких умовах державний службовець, якій є одночасно депутатом представницького органу місцевого самоврядування, змушений діяти в режимі – роздвоєння особистості. У робочому кабінеті МДА він має відстоювати державний інтерес, а в залі засідань ради такий посадовець має вже захищати інтерес територіальної громади або спільні інтереси територіальних громад. Складно повірити, що обидві функції будуть виконані з однаковою ефективністю.

По-третє, виконання депутатського мандата вимагає від його носія повноцінної роботи у складі ради, її комісій, а також роботи з мешканцями виборчого округу. Все це потребує від депутата витрачання значних часових, інтелектуальних, організаційних та інших ресурсів. Якісне виконання депутатських функцій не може не відволікати державного службовця від належного виконання прямих посадових обов'язків у МДА.

Отже, суміщення посадовою особою МДА депутатських повноважень у обласній (районній) раді створює передумови для виникнення певного конфлікту інтересів – протиріччя між службовими повноваженнями посадової особи та її особистими політичними інтересами. Наявність такого протиріччя потенційно може впливати на неупередженість при прийнятті рішень, наприклад, щодо використання людських, організаційних, технічних, фінансових та інших ресурсів органу виконавчої влади під час виборчої кампанії або виконання депутатських обов'язків.

Наявність такого конфлікту інтересів ставить під загрозу можливість реалізації низки ключових принципів організації і діяльності публічної влади

в умовах демократичного політичного режиму, а саме: 1) принципу народовладдя, 2) принципу відповідальності держави за свою діяльність, 3) принцип незалежності контрольного органу від організацій, діяльність яких він контролює [221, с. 44-45]. Тому доцільним можна вважати постановку питання про можливість і умови обмежень для суміщення представницьких функцій у відповідній раді для посадових осіб МДА.

Далі перейдемо до способів забезпечення права на звернення до органів місцевого самоврядування. Правовою основою для забезпечення додержання права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування є Конституція України, Закон України «Про місцеві державні адміністрації», Закон України «Про звернення». Так, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» встановлено, що цей виконавчий орган загальної компетенції має повноваження «контролювати стан роботи щодо розгляду звернень громадян в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території» (ст. 25) [151]. В той же час, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що «забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян» відноситься до групи делегованих повноважень (ст. 38) [149], а тому органи місцевого самоврядування підзвітні з виконання цього повноваження відповідним органам виконавчої влади, тобто МДА. Відповідні підрозділи районної державної адміністрації контролюють з цього питання діяльність органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення, районних рад. Підрозділи ОДА здійснюють контроль за діяльністю органів у містах обласного значення, обласних рад.

Наступне політичне право, дотримання якого забезпечується окремим органом виконавчої влади регіонального рівня – це право на «свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних,

соціальних, культурних та інших інтересів». Згідно з Конституцією України це право може бути обмежено законом «в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» (ст. 36) [58]. Зазначимо, що в тексті Конституції фактично мова йде про два окремих політичних права: 1) право на свободу об'єднання у політичні партії; 2) право на свободу об'єднання у громадські організації. Партії, їх регіональні і місцеві організації є учасниками виборів, а за виборчими списками політичних партій за чинним законодавством обираються депутати обласних, районних рад, міських рад, Верховної Ради АРК.

Основу правової складової забезпечення цього права становлять Конституція України, Закони України «Про громадські об'єднання» [112] та «Про політичні партії в Україні» [157]. Підзаконний рівень правового забезпечення становлять акти КМУ та МЮУ. Серед них слід згадати: Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразків свідоцтв про реєстрацію громадського об'єднання як громадської організації чи громадської спілки та про акредитацію відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації» [124], «Про затвердження Порядку ведення Реєстру громадських об'єднань та обміну відомостями між зазначеним Реєстром і Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [133], «Про реєстрацію символіки громадського об'єднання» [170], а також – Накази МЮУ «Про порядок підготовки та оформлення рішень щодо громадських об'єднань» [162], «Про затвердження Положення про Центральний державний архів громадських об'єднань України» [131], «Про затвердження форм реєстрів політичних партій, обласних, міських і районних організацій або інших структурних утворень, передбачених статутом партії» [143], «Про затвердження форми Списку підписів громадян України, зібраних на підтримку рішення про створення політичної партії» [144], «Про затвердження форм книги обліку первинних осередків

політичних партій легалізованих шляхом письмового повідомлення про утворення, та заяви про легалізацію первинного осередку політичної партії шляхом письмового повідомлення про утворення» [142] та інші.

Ключовими органами, що забезпечують додержання права на об'єднання у політичні партії і громадські організації є територіальні органи МЮУ (див.: Додаток 3). Так, відповідно до нормативних документів до компетенції МЮУ віднесені наступні повноваження:

- забезпечувати вироблення та здійснення державної політики у сфері реєстрації (легалізації) громадських об'єднань, громадських формувань, державну реєстрацію друкованих ЗМІ та інформаційних агентств;
- здійснювати реєстрацію політичних партій, підтверджувати всеукраїнський статус громадських об'єднань та приймати рішення про втрату всеукраїнського статусу громадських об'єднань;
- здійснювати контроль за додержанням політичною партією норм законодавства України, статуту партії, вживати заходів у разі порушення партіями законодавства України, звертатись до суду з поданням про анулювання свідоцтва партії або про заборону партії [129].

На рівні областей, районів, АРК частина цих повноважень виконується територіальними органами МЮУ. Так, наприклад, згідно з Положенням про відділ державної реєстрації юридичних осіб та легалізації об'єднань громадян реєстраційної служби Головного управління юстиції в Одеській області цей відділ має проводити правову експертизу документів, перевірку відомостей в документах, що подані на реєстрацію (легалізацію), готує правові висновки щодо:

- легалізації місцевих громадських організацій, місцевих осередків всеукраїнських та міжнародних громадських організацій, обласних, регіональних і республіканських професійних спілок, їх об'єднань;
- виконання функцій реєстратора Єдиного реєстру громадських формувань та Державного реєстру друкованих ЗМІ, інформаційних агентств;

– здійснення контролю за додержанням положень своїх статутів громадськими організаціями, за додержанням структурними утвореннями політичних партій положень статутів політичних партій та чинного законодавства;

– здійснення контролю за діяльністю місцевих благодійних організацій, відділень всеукраїнських та міжнародних благодійних організацій;

– здійснення державного контролю за здійсненням виконавчими органами рад міст обласного значення делегованих повноважень щодо легалізації об’єднань громадян та надання їм методичної допомоги [88].

Отже, обласні підрозділи МЮУ приймають участь у забезпеченні права на свободу об’єднання у політичні партії і громадські організації через реєстрацію їх регіональних відділень, обласних організацій та контроль за виконанням власних статутів та законодавства України (див.: рис. 2.8.).

Ресурсну складову забезпечення цього права становить комп’ютерне забезпечення при формуванні Єдиного реєстру громадських формувань та Реєстру громадських об’єднань, людські ресурси та витрати на оплату праці та утримання приміщень.

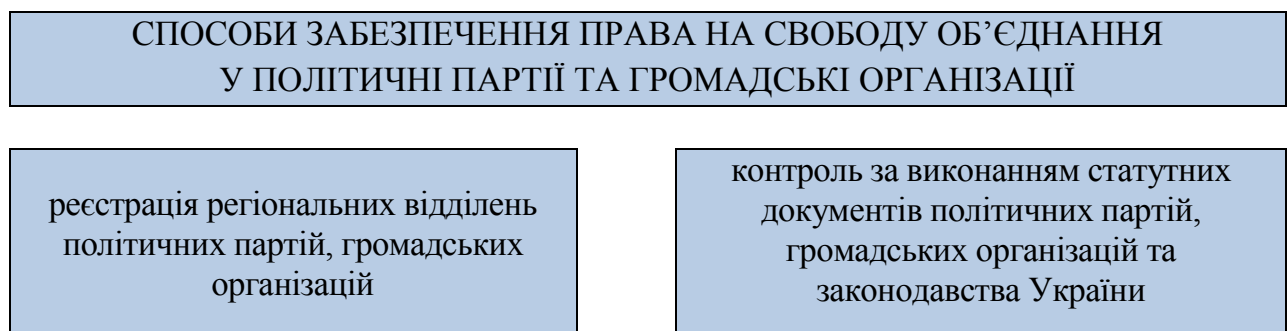


Рис. 2.8. Способи забезпечення права на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації територіальними органами МЮУ.

Проблема ресурсного забезпечення реалізації права на свободу об'єднання у громадські організації має ще один аспект, на якому необхідно зупинитись. Мова йде про необхідність фінансової підтримки громадських об'єднань за рахунок державного бюджету або місцевих бюджетів. Питання про можливість таких витрат є досить дискусійним. З одного боку, держава зацікавлена у зміцненні інститутів громадянського суспільства, оскільки вони є «лакмусовим папірцем» якості управлінських рішень, здійснюють зворотній зв'язок та громадський контроль за діями органів виконавчої влади. З іншого боку, наявність фінансування громадських організацій за рахунок державного чи місцевих бюджетів створює можливість для маніпулювання ними. При цьому слід враховувати, що досвід європейських країн свідчить про те, що частка фінансових надходжень з публічних бюджетів на підтримку громадських об'єднань може бути досить значною. Так, наприклад у Чехії вона складає 30%, в Угорщині – 27%, у Польщі – 24% [174]. За результатами цих досліджень частка таких надходжень в Україні значно менше. У вітчизняних умовах сприяння діяльності громадських об'єднань з боку органів виконавчої влади регіонального рівня здійснюється у формі організаційної та технічної підтримки, наприклад, надання консультацій, правової освіти, надання приміщень тощо.

Говорючі про реалізацію права на свободу об'єднання у політичні партії, громадські організації, треба також згадати про повноваження МДА у цій сфері, що надані їм Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [151]. Зокрема, МДА мають здійснювати взаємодію як з політичними партіями, так і з громадськими організаціями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, а також сприяти виконанню статутних завдань та забезпечувати додержання законних прав об'єднань громадян та політичних партій (ст. 37). З огляду на це, відповідні права отримують політичні партії і громадські об'єднання.

Крім того, ще слід звернути увагу на конституційне обмеження, що передбачає заборону на створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої влади (ст. 37) [58]. Це означає, що за чинним законодавством в рамках системи органів виконавчої влади регіонального рівня, а саме – в обласних і районних державних адміністраціях, Раді міністрів АРК, територіальних органах центральних органів виконавчої влади не можуть бути зареєстровані осередки політичних партій.

У власну чергу, згідно з Законом України «Про запобігання корупції» посадові особи органів виконавчої влади при виконанні своїх повноважень мають дотримуватись принципу політичної нейтральності, мають уникати проявлення власних політичних переконань або поглядів у будь-якому вигляді, мають утримуватись від використання службових повноважень в інтересах політичних партій або їх осередків чи політиків (ст. 40) [121]. За оцінками дисертанта, складність у реалізації цих вимог на практиці у діяльності посадових осіб полягає в тому, що вони потребують спеціальних навичок і вмінь їхнього застосування, що, у власну чергу, формується в процесі цілеспрямованої професійної соціалізації корпусу державних службовців.

Наступне політичне право, додержання якого забезпечується не кожним органом виконавчої влади, а лише низкою органів – це конституційне «право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації». Згідно з Конституцією України, про проведення таких зборів громадяни мають завчасно інформувати органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування (ст. 39) [58]. Обмеження цього права може встановлюватися судом відповідно до закону.

Як бачимо, в тексті Основного Закону згадуються такі форми мирних зібрань: збори, мітинги, походи і демонстрації. Разом з тим, окремі дослідники додають до цього переліку ще пікети, сидячі демонстрації,

мовчазні марші, «людські ланцюги», велопробіги, мотопробіги, автопробіги, а також музичні чи театралізовані вистави [237]. Цей перелік потребує уточнення.

Перед тим, як перейдемо до розгляду правових основ забезпечення цього права органами виконавчої влади, зупинимось на характеристиках поширення побуту громадян на реалізацію цього конституційного права в умовах сучасної України.

Так, за даними Центру дослідження суспільства, перед Революцією гідності за період 2009 – 2013 років середня кількість протестів в Україні в місяць зросла від менше ніж 200 (жовтень 2009 р.) до понад 1 тис. (грудень 2013 р.) [181]. Негативною тенденцією того часу було зростання кількості порушень прав громадян на мирні збори органами публічної влади.

Наприклад, як відзначено у Доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні – 2013» працівники органів внутрішніх справ під час проведення мирних зібрань демонстрували зразки такого реагування, яке більше відповідає не умовам мітингу, а масовим заворушенням. Це мало прояви у вигляді: спроб припинити проведення мітингів у разі незначних порушень громадського порядку окремими учасниками демонстрації; готовності до силових заходів; екіпірування особового складу для умов масових безладів; затримання учасників мирних зібрань у ситуаціях, що не мали для цього належних підстав; збір оперативної інформації про учасників мирних зібрань [98, с. 45]. Все це не сприяло належній реалізації права громадян на участь у мирних зборах.

Відповідно до матеріалів доповіді Уповноваженого Верховної Ради України до загальних недоліків в діяльності керівництва органів внутрішніх справ слід віднести: відсутність медіації з учасниками та організаторами Євромайдану; незабезпечення особового складу належним технічним обладнанням для інформування громадян; відсутність належного реагування на масове вчинення учасниками Антимайдану адміністративних

правопорушень; використання службового транспорту МВСУ без номерних знаків [227, с. 499]. Все це вказує на необхідність уточнення процедур діяльності органів МВСУ під час забезпечення права на мирні збори.

Крім того, як показує статистика, в період Майдану стабільно високою залишалась кількість судових заборон на проведення мирних зібрань. Так, за даними Щорічного звіту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, окружними адміністративними судами у 2013 році було прийнято 209 рішень про заборону мирних зібрань. Лідером за кількістю таких рішень тоді стала Харківська область (38 судових рішень). Протягом 2013 року значна кількість судових рішень про заборону мирних зібрань було також прийнято у АРК, м. Севастополь, м. Київ, у Київській та Дніпропетровській областях [227, с. 489]. Отже, як бачимо, за даними експертів, в умовах Революції гідності відбувалось зростання кількості масових зібрань, відповідно порушень з боку органів внутрішніх справ і судових рішень про заборону масових зборів громадян.

Основою правового забезпечення права громадян зібратись мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації є Конституція України (ст. 39), Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України тощо. Слід зазначити, що в умовах відсутності законодавчого регулювання процедури мирних зборів у практичній діяльності органів виконавчої влади та судовій практиці використовуються два документи. По-перше, Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 року [160]. По-друге, «Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів

місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій» [191].

Так, наприклад, стаття 185-1 Кодексу України «Про адміністративні правопорушення» встановлює адміністративну відповідальність за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Стаття 185-2 цього Кодексу встановлює, що надання посадовими особами для проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій приміщень, транспорту, технічних засобів або створення інших умов для організації і проведення зазначених заходів – тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Відповідно до статті 183 Кодексу організатор зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань має право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів [51]. В результаті, маємо у законодавстві правовий нонсенс: унормованого порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій не має, а відповідальність за його порушення вже передбачена.

Додамо, що кримінальна відповідальність встановлена у випадку, якщо мирне зібрання втратило свій мирний характер і переросло у масові заворушення. Так, стаття 294 Кримінального кодексу передбачає відповідальність за організацію масових заворушень, що супроводжувалися насильством над особою, погромами, підпалами, знищенням майна, захопленням приміщень, насильницьким виселенням громадян, опором представникам влади із застосуванням зброї або інших предметів, які використовувалися як зброя, а також – за активну участь у масових заворушеннях [61]. Статтею 340 цього Кодексу передбачено покарання за

«незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій» [61].

Слід згадати, що в умовах сучасної України вже були декілька спроб законодавчого врегулювання процедури мирних зборів, зокрема проект Закону № 0918 від 12.12.2012 «Про порядок організації і проведення мирних заходів» [161], проект Закону № 2508-а від 04.07.2013 «Про свободу мирних зібрань» [171]. Проте, на сьогодні відповідного базового закону про регулювання проведення мирних зборів не було прийнято.

Певні повноваження у сфері проведення мирних зборів мають окремі органи публічної влади. Так, відповідно статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій та ін. [149]. Крім того, особливі повноваження мають також МДА у містах Київ та Севастополь. Оскільки вони виконують функції виконавчих органів відповідних міських рад, ці МДА наділені повноваженнями:

- відповідно до закону вирішувати питання про проведення масових заходів та здійснювати контроль за забезпеченням громадського порядку при їх проведенні (ст. 38) [149];

- за умов визначених законодавством звертатись до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону заходів або про інші обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо) (ст. 182) [52].

Проте, аналогічних повноважень для обласних і районних державних адміністрацій не передбачено.

У той же час, відповідно до чинного Положення про Міністерство внутрішніх справ України, до його компетенції віднесено повноваження «розробляти проекти державних програм з охорони громадського порядку» [128]. Відповідно територіальні органи МВСУ мають здійснювати

забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки під час проведення заходів з реалізації права на мирні збори.

Таким чином, з елементів системи органів виконавчої влади регіонального рівня, забезпечення права на участь у масових заходах віднесено до компетенції лише територіальних органів МВСУ районного та обласного рівня, а також АРК. Відповідно до логіки нашого дослідження, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації не відносяться до органів виконавчої влади регіонального рівня.

Відповідно до статті 38 Конституції України громадяни користуються «рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування» [58]. Таким чином, вже на рівні тексту статті Основного Закону розрізняються два види публічної служби: державна служба і служба в органах місцевого самоврядування. Як відомо, державна служба – це професійна діяльність осіб, що займають посади в органах державної влади або їх апаратах щодо практичного виконання завдань і функцій держави і фінансуються за рахунок коштів державного бюджету [114]. У власну чергу, служба в органах місцевого самоврядування – це професійна діяльність осіб, що займають посади в органах місцевого самоврядування або їх апаратах щодо практичного виконання завдань та функцій місцевого самоврядування й фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів [173]. Отже, два види публічної служби відрізняються за показниками: 1) місце проходження; 2) функції і завдання; 3) джерела фінансування.

Правовою основою забезпечення рівного права доступу до державної служби є Конституція України, Закони України «Про державну службу» [114], «Про запобігання корупції» [121] тощо. Правовою основою забезпечення рівного права доступу до служби в органах місцевого самоврядування є Конституція України, Закони України «Про службу в

органах місцевого самоврядування» [173], «Про запобігання корупції» [121], а також Європейська хартія місцевого самоврядування. Зокрема, стаття 6 Європейської хартії встановлює, що органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати свої власні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління, а умови проходження служби в органах місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності.

Рівне право доступу до видів публічної служби означає вимогу неприпустимості дискримінації з будь-яких причин при вступі на службу та в процесі просування по службі. Забороняється встановлення обмежень або переваг для громадян в залежності від расової чи національної приналежності, статі, походження, майнового або соціального стану, політичних переконань, релігійних поглядів, місця проживання. Реалізація принципу рівності доступу потребує запровадження цілого комплексу засобів: інформаційних, правових, організаційних, технічних, освітніх, матеріальних тощо.

Особливе місце серед цих засобів займають інструменти контролю за додержанням законодавства щодо забезпечення рівного права доступу до державної служби, служби в органах місцевого самоврядування. Серед суб'єктів такого контролю, на думку автора, слід виокремити декілька груп. По-перше, це ключові інститути держави: голова держави, парламент, уряд. По-друге, це – центральний орган виконавчої влади, що відповідає за формування і реалізацію державної політики у сфері державної служби; його територіальні підрозділи. По-третє, керівники органів влади; керівники структурних підрозділів та посадові особи, на яких покладено функцію контролювати професійну діяльність службовців. Крім того суб'єктами контролю є службовий колектив і, власне, сам державний службовець. По-четверте, це група суб'єктів контролю з боку громадянського суспільства

(ЗМІ, політичні організації, політичні партії). Для кожного з цих суб'єктів характерні специфічні форми і методи контролю [220, с. 168]. Для системи органів виконавчої влади, кожний з цих суб'єктів контролю є актуальним.

У попередньому підрозділі вже розглядались повноваження Нацдержслужби та її територіальних органів у сфері забезпечення рівного права доступу до державної служби в інших органах публічної влади. Так, за результатами проведеної систематизації правових норм, що визначають компетенцію цього органу (див. Додаток 3), встановлено, що вони здійснюють контроль за додержанням умов реалізації громадянами рівного права на державну службу; перевірку стану дотримання вимог законодавства про державну службу; проведення службового розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог Закону України «Про державну службу», а також фактів порушення етики поведінки державного службовця. При цьому, аналіз структури Нацдержслужби, її регіональних органів показує необхідність підсилення організаційної спроможності цих органів для ефективного виконання окреслених повноважень. Мова йде про необхідність у складі органу структурних підрозділів, що здійснюють контрольні заходи.

Питання про ефективність суб'єктів зовнішнього контролю виникає також, коли мова йде про забезпечення рівного права на службу в органах місцевого самоврядування базового рівня (село, селище, місто). В сучасних умовах, за оцінками автора, системі органів Нацдержслужби не вистачає повноважень в цій сфері. У той же час, розширення територіального масштабу діяльності регіональних представництв Національного агентства України з питань державної служби (до декілька областей) знижує їх чутливість, можливість оперативного реагування на порушення законодавства у цій сфері.

Отже, на порядок денний виходить питання про необхідність розбудови адекватного і ефективного механізму контролю за дотриманням органами

державної влади і місцевого самоврядування законодавства у сфері забезпечення рівного права на державну службу і службу в органах місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 2

В другому розділі дисертації проведено систематизацію способів забезпечення групи чотирьох політичних прав і свобод громадян, що, відповідно до законодавства України, здійснюються кожним органом виконавчої влади регіонального рівня. Так, забезпечення права на інформацію органами виконавчої влади передбачає: надання інформації за запитом на доступ до публічної інформації; оприлюднення інформації на інформаційних стендах в органах влади; оприлюднення інформації на офіційних веб-сайтах; оприлюднення інформації в мас-медіа; надання доступу до архівних документів в архівних підрозділах органу влади.

Забезпечення права брати участь в управлінні державними справами здійснюється через: проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, формування громадської ради, сприяння її діяльності та взаємодія з нею.

Забезпечення рівного права на державну службу в органах виконавчої влади передбачає: оприлюднення інформації про вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад; здійснення добору кадрів та просування по державній службі.

Забезпечення права на звернення в органах виконавчої влади здійснюється через: реєстрацію заяв, пропозицій, скарг громадян; їх розгляд; повідомлення громадян про результати розгляду.

Визначено перелік основних проблем, що пов'язані із забезпеченням політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального

рівня. По-перше, наявність порушень норм чинного законодавства щодо організації та функціонування органів влади. По-друге, недосконалість наявної регламентації функціонування органів виконавчої влади. По-третє, відсутність методики визначення потреб у ресурсному забезпеченні органу влади для задоволення потреб громадян з реалізації їхніх політичних прав і свобод. По-четверте, відсутність дієвого і прозорого механізму контролю за виконанням законодавства у сфері забезпечення всього комплексу політичних прав і свобод громадян як у діяльності органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування.

Проведено систематизацію способів забезпечення політичних прав і свобод громадян, що відповідно до законодавства України здійснюються окремими органами виконавчої влади регіонального рівня.

Так, МДА здійснюють: контроль за станом роботи щодо розгляду звернень громадян в органах місцевого самоврядування, здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців; участь у вирішенні питань проведення виборів та референдумів. Крім того, голови ОДА порушують перед Верховною Радою України питання про призначення позачергових виборів органів місцевого самоврядування.

Територіальні органи МВСУ здійснюють: забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки під час проведення заходів із реалізації права на мирні збори. Територіальні органи МЮУ здійснюють: 1) реєстрацію об'єднань громадян, регіональних структур політичних партій та 2) контроль за додержанням з боку об'єднань громадян і відділень політичних партій Конституції і законів України, а також статутних документів. Територіальні органи Нацдержслужби здійснюють контроль за додержанням умов реалізації громадянами права на державну службу; перевірку стану дотримання вимог законодавства про державну службу та запобігання корупції серед державних службовців.

РОЗДІЛ 3

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1 Виявлення загроз та можливостей, що виникають в процесі децентралізації для функціонування системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня

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

З початку необхідно з'ясувати зміст феномену децентралізації в теорії державного управління, а також встановити особливості здійснення політики децентралізації в умовах сучасної України. Для вирішення першого завдання звернемось до «Енциклопедії державного управління». Автори відповідної статті (Г. Одінцова, Н. Мельтюхова, Н. Миронова) пропанують під «децентралізацією державної влади» розуміти «самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому; виявляється у делегуванні повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування» [38, с. 166]. На їхню думку, децентралізація виявляється у передачі певних функцій державного управління з центрального рівня виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих. Автори іншої статті (у Енциклопедичному словнику) зазначають, що

процеси децентралізації можуть розглядатись у широкому та вузькому розумінні. Відповідно до широкого підходу децентралізація передбачає збільшення прав щодо прийняття рішень людини, громадських організацій і зменшення їх у органів державної влади. Відповідно до вузького (більш традиційного) підходу процеси децентралізації торкаються перерозподілу повноважень між органами влади, що належать до різних рівнів ієрархії, та суб'єктами місцевого самоврядування. Слід зазначити, що автори вважають, що в умовах демократизації позитивний результат децентралізації державної влади може бути досягнутий тільки в разі одночасної передачі повноважень в рамках відносин «державна – громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування», «керівництво установи – структурні підрозділи», «керівник – підлеглі» [37, С. 167]. Це зауваження, на нашу думку, має важливий методологічний характер і потребує врахування при проведенні реформ.

У публікаціях польської дослідниці А. Вікторовської децентралізація розглядається як спосіб організації публічної влади, за якого територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, що встановлені законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб. Втручання у їх діяльність може відбуватись лише з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і у встановлений спосіб [238, С. 49]. Отже в умовах децентралізованої моделі організації публічної влади орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня. Орган вищого рівня не може здійснювати по відношенню до нього управлінської діяльності та видавати обов'язкові для виконання нормативні акти. Слід звернути увагу на те, що в умовах такої моделі управління контроль і нагляд застосовують лише у передбачений законом спосіб.

У сучасних публікаціях польських дослідників виділяють три основні види децентралізації: територіальна децентралізація, функціональна

децентралізація, предметна децентралізація [33, С. 9–11]. Так, територіальна децентралізація передбачає утворення органів публічної влади (органів місцевого та регіонального самоврядування), які самостійно і незалежно від органів державної влади здійснюватимуть управління в адміністративно-територіальних одиницях. Вони не включені до ієрархічної системи органів державної влади і не мають відносин субординації з ними. Функціональна децентралізація передбачає делегування з боку органів державної влади незалежним спеціалізованим громадським організаціям (спілкам, об'єднанням) права здійснювати завдання публічного характеру у визначених законодавством сферах та згідно із встановленим порядком. Предметна децентралізація передбачає професійне самоврядування як систему управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади.

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

Розглянемо позитивні наслідки, що пов'язують з запровадженням децентралізації [33, С. 12]. Так, суб'єкт, що уповноважений на прийняття управлінського рішення з певного питання, максимально наближується до місця реалізації такого рішення, що збільшує рівень прозорості і ефективності управління. Виникає можливість більш адекватно реагувати на потреби громадськості. Внаслідок оптимізації управлінських структур спрощується система й процедури прийняття рішень, зменшується кількість

посередників при передачі інформації. Підвищується рівень відповідальності управлінців внаслідок спрощення ідентифікації відповідального за прийняття рішення. Зменшується рівень формалізму, бюрократизму в роботі адміністративних установ, виникає та розвивається відчуття «спільної справи» у взаємовідносинах влади і громадськості. Виникає можливість керівництву вищого рівня сконцентруватись на питаннях стратегічного характеру, а поточні справи передати на нижчий рівень управління. Надання публічних послуг наближується, безпосередньо, до їх споживачів.

Слід зазначити, що більшість з цих переваг, на нашу думку, можуть бути реалізовані на практиці лише за наявності однієї важливої умови, а саме – наявності організованої, зацікавленої, небайдужої, добре поінформованої та обізнаної у питаннях місцевого управління громадськості. За браком вказаного фактору перелічені позитивні сторони децентралізації державної влади будуть з легкістю зведені нанівець.

З точки зору завдань нашого дослідження, не менш цікавими, є результати аналізу потенційних ризиків децентралізації для системи публічного управління взагалі. До таких, з боку європейських експертів, були віднесені наступні фактори [33, С. 13]. По-перше, можливість розбалансування спільного древа цілей для системи управління та виникнення протиріч між цілями управління різних рівнів. По-друге, ризик використання спільних управлінських ресурсів для задоволення інтересів окремих суб'єктів управління. По-третє, виникнення підстав для ускладнення узгодження дій органів публічної влади різних рівнів, виникнення проблем з координацією управлінських цілей та завдань. По-четверте, виникнення загроз для монолітності державної політики у певних сферах (наприклад, освіта або охорона здоров'я). По-п'яте, виникнення певної дезінтеграції у наданні публічних послуг та прийнятті управлінських рішень.

На нашу думку, для мінімізації цих ризиків та загроз необхідно звернути увагу на потенціал таких факторів, як: а) чіткість процедур

узгодження рішень між органами місцевого самоврядування та державної влади, б) підготовка та підвищення кваліфікації управлінських кадрів органів місцевого самоврядування; в) налагодження відповідної системи державного контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку органів державної влади, особливо на початковому етапі становлення децентралізованої моделі управління.

За оцінками дослідників, тема децентралізації набула надзвичайної актуальності при проведенні адміністративних реформ у різних країнах світу з середини XX століття. У країнах пострадянської Європи інтерес до цієї теми з'явився на початку 90-х років. Сучасна Україна знаходиться ще на початку цього шляху реформ. Слід зазначити, що в Конституції України теза про децентралізацію закріплена у статті 132 як одна із засад, на яких базується територіальний устрій держави («поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади») [58]. Децентралізація за конституційною нормою передбачує необхідність враховувати регіональні та місцеві інтереси при виробленні і реалізації державної політики.

Конституційна реформа 2004 року передбачала суттєві зміни у двох сферах. По-перше, у повноваженнях і взаємовідносинах вищих органів державної влади «Президент – Кабінет Міністрів України – Верховна Рада України» (перший етап конституційної реформи). По-друге, у системі управління на регіональному рівні, що передбачало створення виконавчих органів у обласних та районних рад (другий етап конституційної реформи) [158]. Як відомо, конституційна реформа 2004 року зупинилась на першому етапі і не мала продовження, а згодом процедури внесення змін до Конституції були визнані неконституційними [190], а їхня дія була призупинена.

Суспільно-політичні процеси, що відбувались в Україні в період з листопада 2013 року до лютого 2014 року призвели до прийняття 21 лютого 2014 року Верховною Радою України Закону України «Про відновлення дії

окремих положень Конституції України» № 742-VII [107]. Цим Законом відновлено дію окремих положень Конституції України зі змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII. Таким чином, сьогодні діє Конституція України із врахуванням змін від 8 грудня 2004 року, що передбачає функціонування в Україні парламентсько-президентської форми державного правління.

Практично одночасно з внесенням змін до Конституції України в офіційний дискурс вищих органів державної влади України входить тема децентралізації. Розглянемо які моделі децентралізації було запропоновано в офіційних державних документах за цей час. При цьому існуюча модель організації органів державної влади та місцевого самоврядування представлена на рис. 1.5 (у розділі 1).

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

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

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

Наступний крок було зроблено при обговоренні урядових документів наприкінці березня 2014 року. Департамент інформації та комунікацій з громадськістю секретаріату Кабінету Міністрів України розповсюдив інформацію про те, що Прем'єр-міністр України А. П. Яценюк наполягає на

ліквідації обласних державних адміністрацій. Зокрема, зазначалось, що керівник уряду заявив: «Вважаю це (МДА – В.Ч.) рудиментом минулого... Виконавчі комітети повинні взяти на себе всю повноту відповідальності за стан справ у кожній області. Це дасть можливість в першу чергу підвищити підзвітність безпосередньо перед місцевою громадою тих людей, які будуть розпоряджатись ресурсами місцевої громади... Місцева влада повинна отримати виконкоми, центральна влада повинна отримати префектів на місцях, які не займаються розподілом коштів, а здійснюють, як у Польщі, загальний нагляд за додержанням законодавства» [102]. В свою чергу, прокуратура, на думку доповідача, повинна була позбавитись функції загального нагляду.

Не зважаючи на надто радикальні наміри керівника уряду, ця ідея отримала досить м'який варіант вирішення у документі «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (далі – Концепція) [176], що була затверджена Розпорядженням Уряду від 1 квітня 2014 року № 333-р.

Відповідно до Концепції, основні зміни передбачали:

- запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – регіон (область, Автономна Республіка Крим), район, громада;
- передачу функцій виконавчої влади виконавчим органам рад відповідного рівня від місцевих державних адміністрацій;
- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень;
- забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами;
- зміну у статусі місцевих державних адміністрацій, перетворення їх з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі

виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території.

Стосовно сфери забезпечення прав і свобод громадян в тексті Концепції зазначалось, що у більшості територіальних громад органів місцевого самоврядування не забезпечують створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав; швидкого розв'язання потребує проблема нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів; потребує правового забезпечення права на місцевий референдум [176].

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

Далі наступний крок у розвитку ідей щодо організаційного оформлення процесу децентралізації в офіційних документах було зроблено у тексті президентської законодавчої ініціативи – проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) № 4178а від 26.06.2014 [180]. Цей документ передбачав зовсім інший у порівнянні з Концепцією набір органів влади (див.: рис. 3.2).

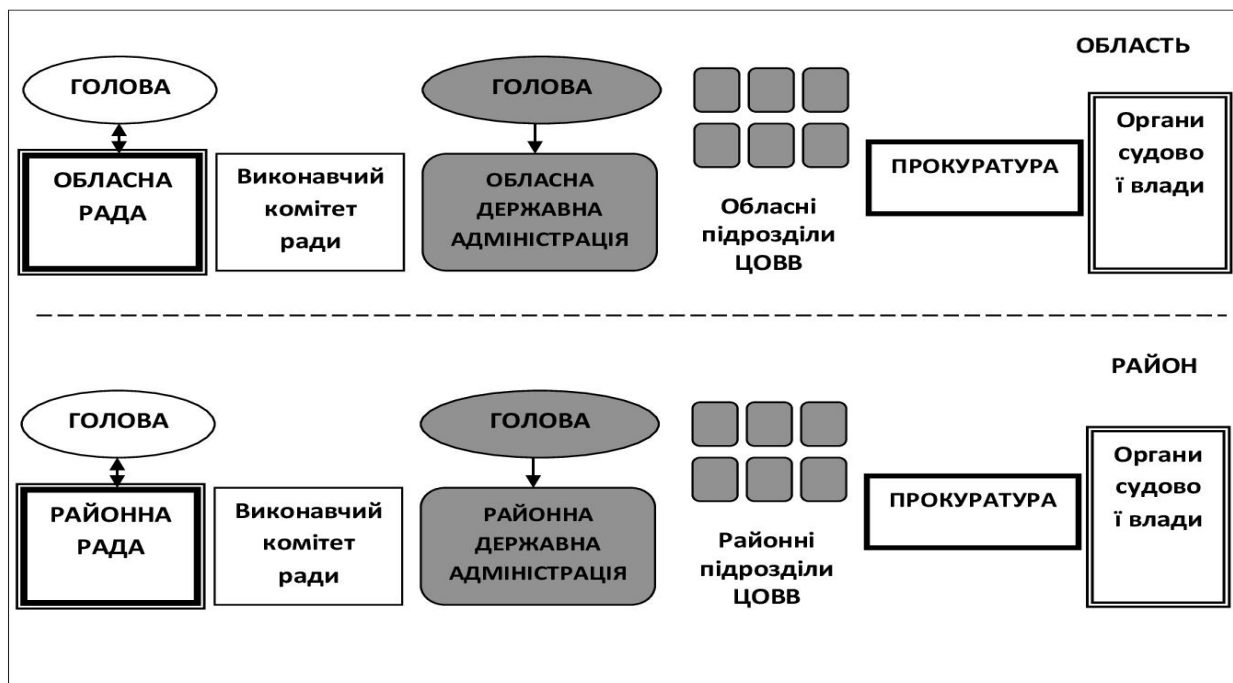


Рис. 3.1. Елементи системи органів управління на рівні районів та областей (відповідно до Концепції)

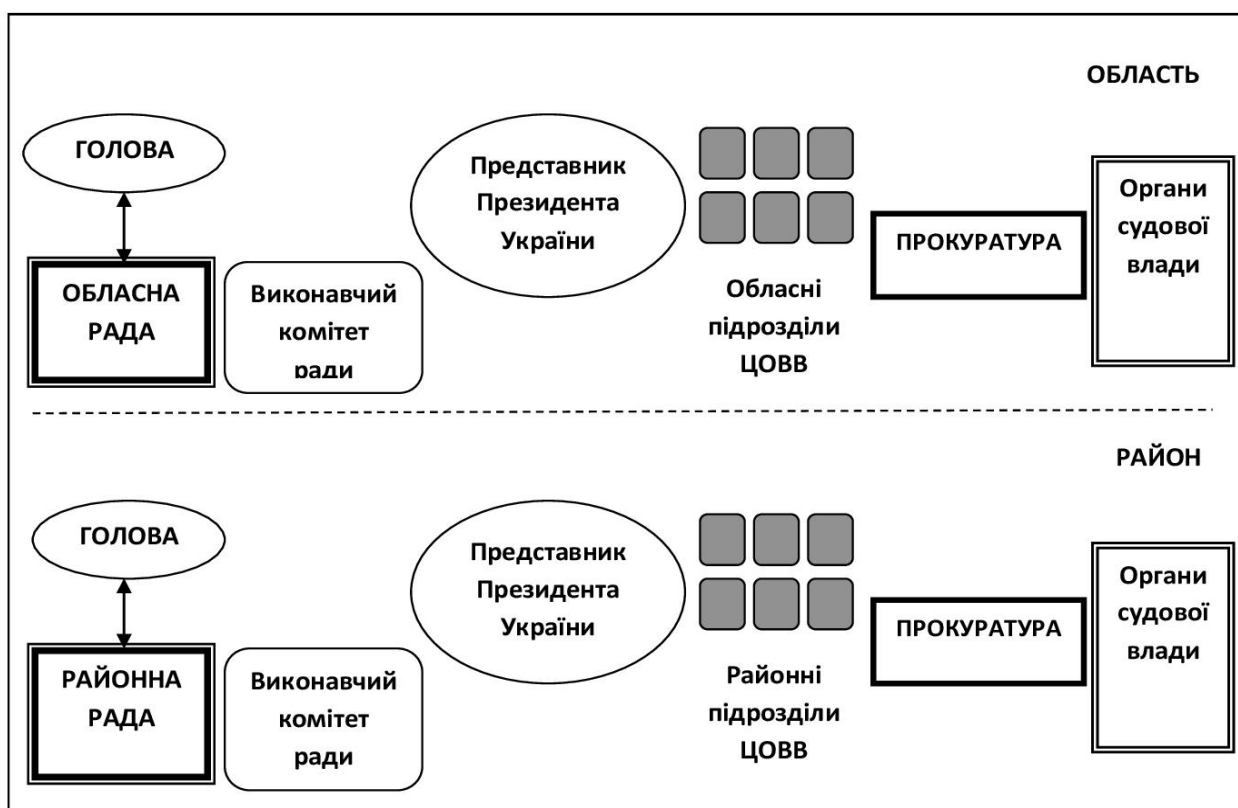


Рис. 3.2. Елементи системи регіонального управління (модель законопроекту про зміни до Конституції Президента України № 4178а від 26.06.2014)

Президентський законопроект містив такі пропозиції:

- скасування інституту місцевих державних адміністрацій;
- введення нового інституту – Представника Президента України в областях та районах;
- створення власних виконавчих органів у районних та обласних радах;
- позбавлення Прокуратури повноваження здійснювати функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [180].

Законопроект Президента України щодо змін до Конституції України від 26.06.2014 № 4178а через деякий час було відкликано з Верховної Ради України. Замість нього було внесено іншу пропозицію – проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [179]. Розглянемо його основні положення.

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

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

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

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

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

Проведення порівняльного аналізу показує, що ймовірний префект втрачає таку важливу функцію, як забезпечення додержання прав і свобод людини. Враховуючи конституційну норму про те, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3)

[58], таку пропозицію можна розглядати як суттєве ослаблення механізму реалізації конституційної норми-принципу на рівні системи органів виконавчої влади в областях та районах.

Таблиця 3.1.

**Порівняння сфери компетенції місцевих держадміністрацій,
представників Президента України, префектів**

Сфера компетенції місцевих державних адміністрацій [58]	Сфера компетенції представників Президента [180]	Сфера компетенції Префекта [179]
Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.	Стаття 107¹. У регіонах і районах діють представники Президента України. Представники Президента України в регіонах координують діяльність представників Президента України в районах. Представники Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України. Представники Президента України на відповідній території: 1) здійснюють нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та ТОЦОВВ; 2) координують взаємодію ТОЦОВВ; 3) спрямовують та організовують діяльність усіх ТОЦОВВ та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану; 4) здійснюють інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.	Стаття 119. Префект на відповідній території: 1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; 2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; 3) забезпечує виконання державних програм; 4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України. Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території.

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

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

Конституції України та законів України. Зміни до Конституції передбачують, що саме префект зупиняє дію актів органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності законодавству України з одночасним зверненням до суду. Це потребує особливих вимог до професійних якостей, навичок осіб, що претендують на заміщення посад префектів області чи району та посадових осіб його апарату.

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

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

Крім того, до факторів реформи децентралізації безпосереднє відношення має процес об'єднання територіальних громад, що розпочався в 2015 році. Метою об'єднання є практична реалізація принципу субсидіарності Європейської хартії місцевого самоврядування [167] і утворення територіальних громад спроможних вирішувати весь комплекс питань місцевого значення на відповідному рівні. Внаслідок добровільного об'єднання територіальних громад утворюються нові громади, що

складаються з декілька поселень, збільшується територіальний масштаб діяльності нових органів місцевого самоврядування, запроваджуються нові посади – старост у поселеннях, що входять до складу новоутвореної громади (ст. 14-1) [149], формуються нові структури виконавчих органів ради об'єднаної громади. Внаслідок реформи органи місцевого самоврядування об'єднаннях громад мають бути забезпечені новим обсягом повноважень, ресурсами для самостійного вирішення питань місцевого значення (надання якісних адміністративних послуг, забезпечення благоустрою утримання об'єктів соціальної та інженерної інфраструктури тощо).

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

- формування нової законодавчої бази діяльності органів публічної влади на регіональному і місцевому рівнях;
- створення власних виконавчих органів (комітетів) обласних і районних рад;
- збільшення кількості посадових осіб обласних і районних органів місцевого самоврядування, у тому числі, за рахунок осіб, які вперше поступили на службу в органах місцевого самоврядування;
- зменшення кількості територіальних громад в результаті їх добровільного об'єднання і, як наслідок, формування нової структури органів управління в об'єднаннях громадах;

- зменшення кількості і оновлення складу місцевих голів, посадових осіб місцевого самоврядування виконавчих органів місцевих рад;
- зміни умов роботи посадових осіб територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, у тому числі, за рахунок прогнозованого створення центрів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах та передбачуваного об'єднання районів;
- скасування повноважень прокуратури щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

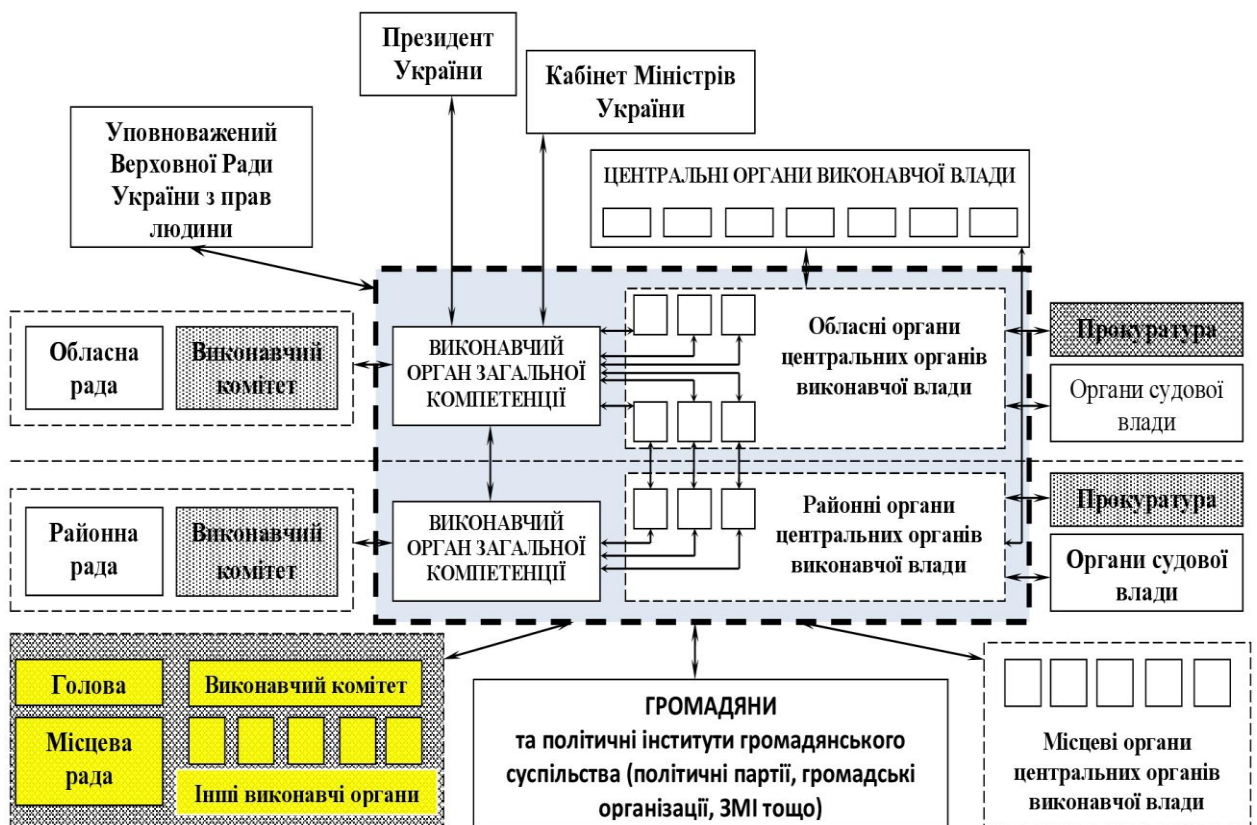


Рис 3.3. Внутрішнє та зовнішнє середовище системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня (схема за результатами здійснення децентралізації)

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

До таких, на думку автора, слід віднести підвищення інтересу громадян до участі в управлінні державними справами. Про це свідчать події Революції гідності. Так, наприклад, за даними Центру дослідження суспільства, перед Революцією гідності за період 2009 – 2013 років середня кількість протестів в Україні в місяць зросла від менше ніж 200 (жовтень 2009 р.) до понад 1 тис. (грудень 2013 р.) [181]. Вже у серпні 2014 року в країні було зафіксовано щонайменше 690 протестних подій [209]. За оцінками експертів Центру стратегічних досліджень, в умовах Майдану основними темами протестів стали наступні питання: ідеологічні (62 % проти 25 % до Майдану), політичні (58 % проти 27 %) та відстоювання громадянських прав (52 % проти 27 %) [196, с. 6]. Після Майдану помітним зразком громадської активності став волонтерський рух допомоги військовим формуванням, військовим, пораненим, вимушеним переселенцям із АРК та Донбасу тощо.

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

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

– за 2013 рік до офісу Уповноваженого надійшло 729 заяв щодо таких порушень (1,9 % від загального числа за рік) [227];

– за 2014 рік – 1068 заяв (3 %) і окремо – 3002 заяви (8,55 %) про порушення права на звернення [228];

– за 2015 році – вже 2607 заяв (5,86 %) і окремо – 6487 заяв (14,58 %) про порушення права на звернення [229];

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

Існування системних проблем у сфері забезпечення певних політичних прав і свобод набули визнання з боку вищого політичного керівництва держави. Про це свідчить затверджена Указом Президента України П. О. Порошенко «Національна стратегія у сфері прав людини». У результаті її виконання має запрацювати «ефективний (доступний, зрозумілий, передбачуваний) механізм реалізації та захисту прав і свобод людини» [127]. Безумовно, система органів виконавчої влади регіонального рівня має бути невід'ємною складовою такого механізму.

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

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

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

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

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

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

3.2 Визначення пропозицій з удосконалення організації і функціонування системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня

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

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

Як було показано у підрозділі 1.2, саме місцеві державні адміністрації як органи загальної компетенції відіграють провідну роль в системі забезпечення політичних прав і свобод громадян. Саме голови місцевих державних адміністрацій наділені повноваженнями координувати діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади з питань здійснення повноважень МДА, керівники ТОЦОВВ підзвітні і підконтрольні головам відповідних МДА. Місцеві державні адміністрації здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в частині виконання делегованих повноважень. Крім того, обласні державні адміністрації спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та знаходяться з ними у відносинах субординації.

Разом з окресленими повноваженнями центральну роль місцевим державним адміністраціям в рамках нашої системи забезпечує конституційне повноваження «забезпечувати додержання прав і свобод людини і громадянина» (ст. 119) [58]. Тому, на нашу думку, дуже важливо зберегти це

повноваження за новим органом загальної компетенції, що буде утворено в процесі децентралізації замість місцевих державних адміністрацій на рівні району та області.

Іноді можна почути, що для виконання функції забезпечення дотримання політичних прав і свобод громадян досить закріплення за органом повноваження здійснювати контроль за виконанням Конституції України і законів України, як це передбачено проектом змін до Основного Закону [179]. На думку дисертанта, не можна погоджуватись з такою тезою. Критерієм для прийняття рішення має бути принцип: навряд чи ми досягнемо мети, якщо не можемо її точно описати. Якщо не передбачити, що орган виконавчої влади загальної компетенції має здійснювати повноваження щодо забезпечення додержання прав і свобод, то і навряд чи він буде його виконувати та буде мати адекватне ресурсне забезпечення для здійснення цього повноваження. Ще раз підкреслимо авторську позицію: оскільки утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина є основним конституційним завданням держави (ст. 3) [58], то це завдання має бути закріплено як пріоритетне для кожного органу державної влади, у тому числі, для органів виконавчої влади загальної компетенції на обласному, районному рівнях.

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

Ще раз нагадаємо, що похідною тезою в роботі є те, що діяльність з утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина є основним конституційним завданням держави. Відповідно для органів місцевого самоврядування повноваження у сфері забезпечення політичних прав і свобод є делегованими. Саме так встановлено чинним законодавством (ст. 38) [149]. При виконанні делегованих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні і підзвітні відповідним органам виконавчої

влади. Отже, органи місцевого самоврядування при забезпеченні політичних прав і свобод громадян підзвітні органам виконавчої влади районного, обласного рівня, а система органів виконавчої влади регіонального рівня виконує функцію контролю у цій сфері за діяльність органів місцевого самоврядування.

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

- забезпечення вимог законодавства з питань роботи з зверненнями громадян;
- вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку;
- зберігання документів Національного архівного фонду, що мають місцеве значення, і управління архівною справою та діловодством на відповідній території;
- реалізація передбачених законодавством заходів щодо ведення Державного реєстру виборців (ст. 38) [149].

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

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

- способів забезпечення права на участь у масових заходах.

Поза предметом звітності залишаються діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування із здійснення більшості способів забезпечення:

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

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

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

Таблиця 3.2.

**Порівняльна таблиця чинної редакції статті 38 Закону України
«Про місцеве самоврядування в Україні» та редакції, що пропонується**

Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 38	
Чинна редакція	Редакція, що пропонується
Стаття 38. Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян 1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:	Стаття 38. Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян 1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження: < ... > б) делеговані повноваження: 1) забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності; 2) вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей; 3) вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку; 3-1) погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодія з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків відповідно до закону; 4) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності; 5) вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрація актів цивільного стану (за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад); 7) реєстрація у встановленому порядку місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які створюються і діють відповідно до законодавства.	а) власні (самоврядні) повноваження: < ... > б) делеговані повноваження: 1) забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності; 2) вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей; 3) вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку; 3-1) погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодія з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків відповідно до закону; 4) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності; 5) вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрація актів цивільного стану (за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад); 7) реєстрація у встановленому порядку місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які створюються і діють відповідно до законодавства. <u>8) забезпечення вимог законодавства щодо доступу до публічної інформації що знаходиться у володінні органу місцевого самоврядування;</u> <u>9) забезпечення вимог законодавства, що регулює умови та порядок реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування;</u> <u>10) забезпечення вимог законодавства щодо реалізації права брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними;</u> <u>11) забезпечення вимог законодавства щодо реалізації права на свободу об'єднання у громадські організації.</u>
---	---

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

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

- кількість судових розглядів з питань доступу до документів,
- інформацію щодо характеру судових рішення по цих справах (на користь органу публічної влади чи ні)
- данні про вартості виконання вимог цього закону й коштах, отриманих від їхнього забезпечення [233, с. 164].

Така структура звіту дозволяє навіть отримати інформацію про те, скільки коштує обслуговування органами виконавчої влади цього закону. Це,

на нашу думку, дозволяє більш ефективно планувати витрати на кожний бюджетний рік на цю статтю видатків у роботі органу виконавчої влади.

На сьогодні практично у всіх штатах США прийняті закони аналогічні федеральному «Закону про свободу доступу до інформації». Досвід системи звітування про забезпечення права на доступ до інформації в США може бути корисним для умов сучасної України для побудови комплексного механізму контролю щодо забезпечення політичних прав і свобод.

Слід зазначити, що контроль традиційно розглядається як напрямок управлінської діяльності, як засіб забезпечення законності і дисципліни в сфері державного управління [4, с. 13]. Сам по собі контроль має реалізовуватись, відповідно до вимог принципу законності (ст. 19) [58], в межах і у спосіб передбачений законодавством. Як зазначає відомий вітчизняний дослідник проблематики державного контролю професор О.Ф. Андрійко, контроль – це діяльність, яка полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю, вона направлена на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і стандартам [4, с. 14]. Контрольна діяльність дає можливість порівняти фактичний стан у галузі з вимогами, поставленими перед нею, виявити недоліки та помилки в роботі й запобігти їм. Отже, цільовим призначенням такого комплексного механізму контролю має бути перевірка виконання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування норм законодавства в сфері забезпечення політичних прав і свобод громадян, виявлення порушень та відновлення дії встановлених правил.

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

корегуюча, культурно-виховна, профілактично-превентивна, правоохоронна, інформаційна тощо.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- кількість звернень, з яких відмовлено у задоволенні (з яких причин);
- кількість звернень, з яких дано роз'яснення;
- кількість звернень, які повернені авторові (ст. 5, 7) [145];
- кількість звернень, які переслані за належністю (ст. 7) [145];
- кількість звернень, які не підлягають розгляду (ст. 8, 17) [145];
- інформація про штатний підрозділ, що здійснює прийом та обробку звернень (штат, бюджет).

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

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

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

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

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

практично лише один показник з цього переліку – це стан роботи із зверненнями громадян.

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

Наявність таких стандартів, їх оприлюднення розглядається як умова для ефективного контролю з боку громадськості і вищих органів виконавчої влади за дотриманням вимог законодавства у цій сфері з боку органів виконавчої влади регіонального рівня.

Вимоги до розробки таких стандартів можуть бути позичені з практики підготовки аналогічних стандартів для адміністративних послуг [104, 126]. Так, стандарт якості процедур, що застосовується в органі виконавчої влади для виконання встановлених законодавством способів забезпечення політичних прав і свобод, може розглядатись у якості акту, що видається адміністративним органом відповідно до чинних нормативно-правових актів, та містить відомості про процедуру, умови та відповідальних осіб, які забезпечують її виконання.

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

У зв'язку з тим, що органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію політичних прав і свобод як делеговане повноваження держави, виникає необхідність унормування порядку застосування стандартів відповідних процедур. При цьому можна використовувати підхід, відповідно

до якого органи, яким делеговані влади повноваження, здійснюють такі процедури відповідно до стандартів, що встановлені законами України (наприклад, процедури забезпечення права на доступ до публічної інформації, права на звернення тощо), а у разі їх відсутності затверджені відповідними органами виконавчої влади. Так, ЦОВВ може затвердити типовий стандарт процедури забезпечення політичного права, відповідно до якого інші адміністративні органи затверджують власні стандарти процедури.

Стандарт має включати вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності і якості процедури в цілому, а також на кожному етапі її надання, включаючи внесення запиту про здійснення процедури, його оформлення і реєстрацію, одержання результатів такої процедури, контроль за якістю процедури.

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

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

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

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

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

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

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

На думку дисертанта, важливо встановити критерії оцінки якості процедури забезпечення політичного права чи свободи. До таких критеріїв можуть бути віднесені: результативність; своєчасність; доступність;

зручність; відкритість; повага до громадян; професійність посадових осіб органів виконавчої влади.

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

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

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

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

Ресурсне забезпечення діяльності органу влади розглядається як сукупність ресурсів, що використовуються органами влади для виконання встановлених у чинному законодавстві повноважень. До переліку таких ресурсів слід віднести людські, правові, організаційні, освітні, технічні,

фінансові та інші ресурси. Крім того, до елементів ресурсного забезпечення ще відносять управлінський механізм, що має забезпечувати організацію і використання необхідних ресурсів для досягнення поставлених цілей, завдань.

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

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

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

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

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

посадових інструкцій посадових осіб, які забезпечують відповідні повноваження;

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

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

Розглянемо приклади профілів професійної компетенції посадових осіб, що відповідають за забезпечення права на звернення, що були розроблені дисертантом.

Елементи професійної компетентності посадової особи, що відповідає за роботу із зверненнями громадян мають включати наявність знань норм Конституції України з реалізації права на звернення, Законів України «Про звернення громадян», актів Президента України, Кабінету Міністрів України, з питань організації роботи із зверненнями громадян, зокрема:

- зміст права громадян на звернення;
- вимоги до оформлення звернень;
- порядок діловодства щодо звернень;
- порядок розгляду пропозицій (зауважень); заяв (клопотань); скарг громадян;
- обов'язки органів виконавчої влади, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду звернень;
- порядок та проведення особистого прийому громадян;

- порядок організації роботи з електронними зверненнями і електронними петиціями (у разі необхідності);
- відповідальність посадових осіб за порушення законодавства України про звернення громадян;
- порядок контролю за дотриманням законодавства про звернення громадян з боку Верховної Ради України, народних депутатів України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України, органів виконавчої влади.

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

- використання операційних систем для роботи на персональному комп'ютері з зверненнями громадян;
- використання програм, що забезпечують доступ до офіційних інформаційних ресурсів органу влади в Інтернеті;
- ведення обліку (статистики) звернень громадян;
- консультацій під час оформлення звернень громадян;
- роботи з електронною поштою;
- оформлення звернення, у разі якщо особа з поважних причин не може подати його сама;
- оформлення звернення в ході особистого прийому керівника, його заступників;
- ведення інформаційно-аналітичної роботи із зверненнями громадян;
- роботи із зверненнями окремих категорій громадян (Герої Радянського Союзу, Герої Соціалістичної Праці, інваліди Великої Вітчизняної війни тощо);
- планування роботи із зверненнями громадян;
- взаємодії з суб'єктами контролю за додержанням в органі публічної влади права громадян на звернення;

- взаємодії з іншими органами виконавчими влади з питань роботи з зверненнями громадян;
- застосування норм етики та етикету при роботі з суб'єктами звернень.

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

- доступу до відкритих засідань;
- висвітлення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет та на інформаційних стендах;
- надання інформації за запитами на інформацію;
- оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;
- проведення громадської експертизи в органі виконавчої влади з питань забезпечення права на інформацію;
- реєстрації в системі обліку документів, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень;
- порядку відшкодування фактичних витрат на задоволення запитів на інформацію, які передбачають виготовлення копій обсягом більш як 10 сторінок;
- складання і подання запиту на інформацію.

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

- використання операційних систем для роботи з персональним комп'ютером;
- використання програм, що забезпечують доступ до Інтернету;
- ведення обліку документів, що знаходяться у володінні розпорядника інформації;
- ведення обліку запитів на інформацію;
- опрацьовувати запити на інформацію;
- консультацій під час оформлення запитів на інформацію;
- реєстрації документів, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень в системі обліку;
- роботи з електронною поштою;
- оформлення письмових запитів, у разі якщо особа з поважних причин не може подати його сама.

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

В цілому для належного ресурсного забезпечення діяльності органів виконавчої влади необхідно запровадити методику розрахунку людських, організаційних, інформаційних, технічних, фінансових ресурсів, що потрібні для виконання встановлених законодавством способів забезпечення політичних прав і свобод громадян відповідно до чинного законодавства.

Висновки до розділу 3

Визначені можливості, що в умовах здійснення децентралізації потенційно можуть підсилити здатність системи до належного виконання її завдань та функцій: 1) підвищення інтересу громадян до активної участі в управлінні державними справами, що проявилось в ході Революції гідності та наступних подій; 2) зростання уваги з боку вищого політичного керівництва держави до якості забезпечення прав і свобод людини органами державної влади, що актуалізовано європейським вибором України; 3) реалізація політичного курсу на реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що передбачає оновлення повноважень елементів системи, характеру їх взаємовідносин, а також повноважень елементів оточуючого середовища і взаємовідносин між ними.

Виявлені ризики для належного функціонування системи внаслідок здійснення конституційної реформи щодо децентралізації: 1) руйнування цілісності системи внаслідок скасування органу виконавчої влади загальної компетенції на обласному і районному рівні; 2) зниження рівня контролю за якістю виконання законодавства щодо забезпечення політичних прав і свобод громадян з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування внаслідок скасування контрольних повноважень органів прокуратури у цій сфері і прогнозованого збільшення територіального масштабу діяльності органів виконавчої влади загальної компетенції; 3) невідповідність навичок та вмінь, що мають посадові особи органів влади у сфері забезпечення політичних прав і свобод, новим умовам роботи, що передбачають зміни у статусі, повноваженнях органів публічної влади та характеру їх взаємовідносин, і, як наслідок, зниження виконавської дисципліни в органах місцевого самоврядування та виконавчої влади; 4) неготовність громадян до реалізації своїх політичних прав і свобод в умовах оновленої структури органів регіонального управління.

Сформульовано пропозиції щодо удосконалення функціонування системи забезпечення політичних прав і свобод органами виконавчої влади регіонального рівня, які передбачають необхідність:

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

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

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

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

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

- для забезпечення належного рівня професійних знань і умінь запровадити типові вимоги до професійної компетенції посадових осіб, що відповідають за реалізацію політичних прав і свобод громадян в органах виконавчої влади;

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

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

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми, що полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня та визначенні напрямків її вдосконалення в умовах децентралізації. Отримані наукові результати підтвердили реалізацію мети і завдань дисертаційної роботи, що дало підстави сформулювати висновки та запропонувати відповідні пропозиції.

1. У роботі надано визначення поняття «система забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня». Під цим розуміється структурна складова загальнонаціонального механізму забезпечення прав і свобод людини, що має дворівневу ієрархічну структуру і складається з сукупності органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції обласного, Автономної Республіки Крим та районного рівнів, а також відносин, що виникають між ними з приводу забезпечення потреб громадян щодо реалізації їхніх конституційних прав і свобод у політичній сфері. З'ясовано, що цільовим призначенням системи є задоволення відповідно до законодавства України потреб громадян у забезпеченні їхніх політичних прав і свобод за допомогою органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцевому та регіональному рівнях. Показано, що основними завданнями цієї системи є: 1) створення умов в органах виконавчої влади для реалізації політичних прав і свобод громадян відповідно до законодавства України; 2) захист цих прав, у разі їх порушення з боку органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування на місцевому або регіональному рівнях; 3) охорона можливості реалізації цих прав для профілактики потенційних порушень.

2. На підставі аналізу внутрішнього і зовнішнього середовища системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади

регіонального рівня обґрунтовано три варіанти класифікацій функцій системи та її складових елементів. Так, перша класифікація побудована за змістом політичного права та місцем його реалізації, вона передбачає виокремлення таких функцій: 1) забезпечення права на свободу думки і слова; 2) забезпечення права на інформацію в органах державної влади; 3) забезпечення права на інформацію в органах місцевого самоврядування; 4) забезпечення права на мирні збори; 5) забезпечення права на свободу об'єднання в політичні партії; 6) забезпечення права на свободу об'єднання в громадські організації; 7) забезпечення права брати участь в управлінні державними справами; 8) забезпечення права на місцеве самоврядування; 9) забезпечення права брати участь у всеукраїнському референдумі; 10) забезпечення права брати участь у місцевих референдумах; 11) забезпечення права вільно обирати і бути обраними до органів державної влади; 12) забезпечення права вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування та Автономної Республіки Крим; 13) забезпечення права доступу до державної служби; 14) забезпечення права доступу до служби в органах місцевого самоврядування; 15) забезпечення права на звернення до органів державної влади; 16) забезпечення права на звернення до органів місцевого самоврядування.

Друга класифікація функцій органів побудована на основі об'єму їхніх повноважень у сфері забезпечення політичних прав і свобод громадян і передбачає виокремлення двох груп функцій: 1) група функцій, що виконуються в кожному органі виконавчої влади (забезпечення права на інформацію, права брати участь в управлінні державними справами, рівного права доступу до державної служби і право на звернення); 2) функції, виконання яких віднесено до компетенції окремих органів виконавчої влади (забезпечення права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації, забезпечення права на мирні збори, забезпечення права брати

участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними, забезпечення права на свободу думки і слова тощо).

Третя класифікація функцій системи розроблена на підставі аналізу зовнішнього середовища системи і побудована за змістом дій та за суб'єктом, у відносини з яким вступає система або окремі її елементи. За цією класифікацією виокремлюється п'ять основних функцій системи: 1) організаційна функція – створення умов в органах виконавчої влади для задоволення потреб громадян у реалізації політичних прав і свобод відповідно до законодавства; 2) виконавча функція – задоволення потреб громадян у реалізації їхніх політичних прав і свобод відповідно до законодавства в процесі практичної діяльності органів виконавчої влади регіонального рівня; 3) контрольна функція – здійснення контролю за додержанням законодавства у сфері забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на місцевому та регіональному рівнях; 4) інформаційна функція – збір та узагальнення відомостей про стан забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в областях та районах та інформування про результати цього вищих органів державної влади; 5) функція професійної соціалізації – формування необхідних знань і навичок у державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування для належного забезпечення політичних прав і свобод громадян.

3. Дисертантом запропонована класифікація наукових публікацій, присвячених питанню, що досліджується. Класифікація побудована на підставі тематики предмету оприлюднених за останні два десятиріччя досліджень вітчизняних науковців та складається з п'яти основних груп публікацій: 1) розробка теоретико-методологічних аспектів забезпечення системи прав і свобод громадян; 2) аналіз практики забезпечення органами публічної влади України окремих політичних прав і свобод та розробка

шляхів її вдосконалення; 3) особливості забезпечення політичних прав окремими органами виконавчої влади (органами внутрішніх справ, органами влади Автономної Республіки Крим тощо); 4) особливості реалізації політичних прав окремих груп громадян України (наприклад, осіб з особливими потребами); 5) особливості реалізації колективних політичних прав і свобод. При цьому поза увагою науковців залишаються такі питання: розробка поняття «система забезпечення органами виконавчої влади політичних прав і свобод громадян», визначення її мети, завдань, структури внутрішнього та зовнішнього середовища, функцій; особливості функціонування цієї системи в умовах здійснення децентралізації в процесі конституційної реформи.

4. Проведено систематизацію способів забезпечення групи чотирьох політичних прав і свобод громадян, що, відповідно до законодавства України, здійснюються кожним органом виконавчої влади регіонального рівня. Так, забезпечення права на інформацію органами виконавчої влади передбачає: надання інформації за запитом на доступ до публічної інформації; оприлюднення інформації на інформаційних стендах в органах влади; оприлюднення інформації на офіційних веб-сайтах; оприлюднення інформації в мас-медіа; надання доступу до архівних документів в архівних підрозділах органу влади. Забезпечення права брати участь в управлінні державними справами здійснюється через: проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, формування громадської ради, сприяння її діяльності та взаємодія з нею. Забезпечення права на державну службу в органах виконавчої влади передбачає: оприлюднення інформації про вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад; здійснення добору кадрів та просування по державній службі. Забезпечення права на звернення

в органах виконавчої влади здійснюється через: реєстрацію заяв, пропозицій, скарг громадян; їх розгляд; повідомлення громадян про результати розгляду.

У роботі визначено перелік основних проблем, що пов'язані із забезпеченням політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня. По-перше, наявність порушень норм чинного законодавства щодо організації та функціонування органів влади. По-друге, недосконалість наявної регламентації функціонування органів виконавчої влади. По-третє, відсутність методики визначення потреб у ресурсному забезпеченні органу влади для задоволення потреб громадян з реалізації їхніх політичних прав і свобод. По-четверте, відсутність дієвого і прозорого механізму контролю за виконанням законодавства у сфері забезпечення всього комплексу політичних прав і свобод громадян як у діяльності органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування.

5. Проведено систематизацію способів забезпечення політичних прав і свобод громадян, що відповідно до законодавства України здійснюються окремими органами виконавчої влади регіонального рівня, а саме: місцеві державні адміністрації (контроль за станом роботи щодо розгляду звернень громадян в органах місцевого самоврядування, здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців; участь у вирішенні питань проведення виборів та референдумів; порушення головами обласних державних адміністрацій перед Верховною Радою України питання про призначення позачергових виборів органів місцевого самоврядування); територіальні органи Міністерства внутрішніх справ України (забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки під час проведення заходів із реалізації права на мирні збори); територіальні органи Міністерства юстиції України (реєстрація об'єднань громадян); територіальні органи Нацдержслужби (контроль за додержанням умов реалізації громадянами права на державну

службу; перевірка стану дотримання вимог законодавства про державну службу та запобігання корупції серед державних службовців).

6. Визначені можливості, що в умовах здійснення децентралізації потенційно можуть підсилити здатність системи до належного виконання її завдань та функцій: 1) підвищення інтересу громадян до активної участі в управлінні державними справами, що проявилось в ході Революції гідності та наступних подій; 2) зростання уваги з боку вищого політичного керівництва держави до якості забезпечення прав і свобод людини органами державної влади, що актуалізовано європейським вибором України; 3) реалізація політичного курсу на реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що передбачає оновлення повноважень елементів системи, характеру їх взаємовідносин, а також повноважень елементів оточуючого середовища і взаємовідносин між ними.

Виявлені ризики для належного функціонування системи внаслідок здійснення конституційної реформи щодо децентралізації: 1) руйнування цілісності системи внаслідок скасування органу виконавчої влади загальної компетенції на обласному і районному рівнях; 2) зниження рівня контролю за якістю виконання законодавства щодо забезпечення політичних прав і свобод громадян з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування внаслідок скасування контрольних повноважень органів прокуратури у цій сфері і прогнозованого збільшення територіального масштабу діяльності органів виконавчої влади загальної компетенції; 3) невідповідність навичок та вмінь, що мають посадові особи органів влади у сфері забезпечення політичних прав і свобод, новим умовам роботи, що передбачають зміни у статусі, повноваженнях органів публічної влади та характеру їх взаємовідносин, і, як наслідок, зниження виконавської дисципліни в органах місцевого самоврядування та виконавчої влади; 4) неготовність громадян до реалізації своїх політичних прав і свобод в умовах оновленої структури органів регіонального управління.

7. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення функціонування системи забезпечення політичних прав і свобод органами виконавчої влади регіонального рівня, які передбачають необхідність:

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

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

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

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

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

- для забезпечення належного рівня професійних знань і умінь запровадити типові вимоги до професійної компетенції посадових осіб, що відповідають за реалізацію політичних прав і свобод громадян в органах виконавчої влади;

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

Реалізація цих заходів має сприяти функціонуванню системи забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня в умовах децентралізації відповідно до її цільового призначення і завдань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк ; [и др.] ; за заг. ред.: В. Б. Авер'янова. – Київ : Юрінком Інтер, 1998 . – 431 с.
2. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і державний контроль [Текст] / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко ; ред. М. С. Лопата ; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, Робоча група з реформування центральних органів виконавчої влади. - К. : [б.в.], 1999. - 47 с.
3. Аналіз судової практики щодо року застосування Закону України «Про громадські об'єднання / Центр громадської адвокатури // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cga.in.ua/index.php?itemid=1285>
4. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади [Текст] / О. Ф. Андрійко ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К. : Наукова думка, 2004. - 300 с.
5. Анохин Ю. В. Механизм государственно–правового обеспечения прав и свобод личности : На материалах Российской Федерации : Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.01 – Теория и история права и государства ; История учений о праве и государстве / Ю. В. Анохин ; Науч. конс. В. С. Афанасьев. – Саратов, 2007. – 50 с.
6. Анохин Ю. В. Об общих основах механизма государственно–правового обеспечения прав и свобод личности / Ю.В. Анохин // Ползуновский Вестник. 2005. –№ 1. – С. 250–256.
7. Анохин Ю.В. Контрольно–надзорный механизм обеспечения прав и свобод личности : Монография /Ю. В. Анохин ; Министерство внутренних дел Российской Федерации. Барнаульский юридический

институт. – Науч. изд. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2005. – 113 с.

8. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.

9. Афанасьев В.Г. Системность и общество / В.Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1980. – 368 с.

10. Балашов А. М. Регіональне управління в контексті суспільного розвитку України [Текст] : моногр. / А.М. Балашов ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2009. - 280 с.

11. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні [Текст] : монографія / Т.М. Безверхнюк, С.Є. Саханенко, Е.Х. Топалова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. - 326 с

12. Берталанти Л. фон. Общая теория систем: критический обзор / Л. фон Берталанти // Исследования по общей теории систем. – М.: Прогресс. 1969. С.23–82.

13. Бородин І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина. Монографія. – Херсон. : Вид-во «Олді – плюс», 2003. - 218 с.

14. Бородин І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / І.Л. Бородин ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2004. — 38 с.

15. Букач В. В. Зміст конституційних політичних прав і свобод громадян // Право України. – 2001. - № 9. – С.21-23.

16. Букач В. В. Конституційне право на свободу зборів, мітингів, походів та демонстрацій як об'єкт судового захисту // Актуальні проблеми політики. Збірник наукових праць. – 2002. – Вип. 13-14. С. 201 – 204.

17. Букач В. В. Конституційні гарантії забезпечення реалізації політичних прав і свобод людини та громадянина в Україні // Держава та

регіони : науково-виробничий журнал / Гуманітарний університет "Запорізький інститут державного та муніципального управління". – Запоріжжя, 2009. – С. 9-12. – (Право ; № 4)

18. Букач В. В. Конституційні політичні права та їх забезпечення міліцією: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.В. Букач ; Нац. акад. внутр. справ України. — К., 2004. — 20 с.

19. Букач В. В. Механізм забезпечення конституційних політичних прав і свобод громадян: питання теорії і практики // Міліція України – 2002. - № 4(12) . – С. 4-11.

20. Букач В. В. Особливості забезпечення міліцією конституційних політичних прав і свобод громадян // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2001. - № 3. – С. 80-86.

21. Букач В. В. Поняття конституційних політичних прав та свобод // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки . Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2001. – Вип.10. - С. 187-192.

22. Васильєва О. І. Регіональне управління в умовах реформування владних відносин [Текст] : монографія / О. І. Васильєва ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Донецьк : Юго-Восток, 2009.

23. Васильченко О. П. Конституційно-правовий механізм забезпечення принципу рівності прав і свобод людини та громадянина в Україні / О.П. Васильченко // Адміністративне право і процес. – 2015. - № 1 (11). - с. 26 – 33.

24. Васьковська О. В. Конституційне право на мирні збори та механізм його реалізації в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. В. Васьковська ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2007. – 20 с.

25. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпень : ВТФ «Перун», 2007

26. Волинка К. Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / К. Г. Волинка ; НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 2000. — 16 с.

27. Гірман А. П. Особливості політичної участі осіб з функціональними обмеженнями у сучасному політичному процесі в Україні [Текст] : Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Гірман А.П.; Дніпропетровський національний ун-т. - Д., 2006. - 18 с.

28. Глущенко Ю. М. Питання регуляторної діяльності місцевих державних адміністрацій [Текст] / Ю. М. Глущенко // Держава і право: зб. наук. пр. — К.: Інститут держави та права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. — Вип. 40. — С. 234-241.

29. Горский Д. Определение / Д. Горский // Философская энциклопедия / [Гл. ред. Ф.В. Константинов]. — М., 1967. — Т.4. — С. 150.

30. Грабильніков А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Грабильніков ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. — К., 2006. — 19 с.

31. Гудзь Л. В. Забезпечення виборчих прав громадян України та діяльність міліції у цій сфері : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право; муніципальне право” / Людмила Вячеславівна Гудзь; Київський Нац. ун-т внутр. справ. — Київ, 2009. — 20 с.

32. Декларація про державний суверенітет України: Декларація Верховної Ради УРСР від 16.07.1990 № 55-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1990. - № 31. - стаття 429.

33. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та

ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.

34. Добкін М. М. Місцеві державні адміністрації та координація їх діяльності [Електронний ресурс] / М. М. Добкін // Форум права: Електронне наукове фахове видання. – 2011. – №1. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11dmmkid.pdf>

35. Добкін М. М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування [Текст]: монографія / М. М. Добкін. – Х. : Золота миля, 2012. – 566 с.

36. Добкін М. М. Поняття та види функцій місцевих державних адміністрацій [Електронний ресурс] / М. М. Добкін // Право і Безпека. – 2011. – №3 (40). – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pib/2011_3/PB-3/PB-3_12.pdf

37. Енциклопедичний словник з державного управління [Електронний ресурс] / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко. - К. : НАДУ, 2010. - 820 с.

38. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / [наук. редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Т. 1 : Теорія державного управління / наук. редкол. 1-го т. : В. М. Князєв [та ін.]. - 2011. – С. 92

39. Ефективність діяльності Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2013 р. // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ccl.org.ua/wp-content/uploads/2013/07/Dopovid-Efektivnist-diyalnosti-sekretariatu-Upovnovazhenogo-Verhovnoyi-Radi-Ukrayini-z-prav-lyudini-2013-r..pdf>

40. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин. Страсбург, 5 листопада 1992 р. Дата підписання: 2 травня 1996 р. Офіційний переклад // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni_text/chartia.html;

41. За завісою доступу до публічної інформації. «Громадянське суспільство», № 1(19)/2012// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/lukeria_GS1\(19\)_2012.pdf](http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/lukeria_GS1(19)_2012.pdf)

42. Заворотченко Т. М. Забезпечення політичних прав і свобод громадян міжнародно-правовими актами: теоретико-правовий дискурс / Т. М. Заворотченко // Альманах міжнародного права . - 2014. - Вип. 5. - С. 18-26.

43. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні [Текст] : моногр. / Т.М. Заворотченко ; Дніпропетровський національний ун-т. - Д. : Видавництво Дніпропетровського нац. ун-ту, 2007. - 255 с.

44. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.М. Заворотченко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 2002. — 19 с.

45. Заворотченко Т. М. Політичні права і свободи людини й громадянина в Україні: теоретичні основи і проблеми реалізації [Текст] : монографія / Т.М. Заворотченко ; Дніпропетр. нац. ун-т ім. Олеся Гончара. - Д. : Вид-во ДНУ, 2013. - 422 с.

46. Загальна декларація прав людини: історія та сучасний розвиток [Текст] / Українська академія наук [та ін.]. – К.: ВЦ УНА, 2004. – 32 с.

47. Іжа М. М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна: Монографія / М.М. Іжа. – Одеса: «Друкарський дім», 2011. – 368 с.

48. Ільницька У. В. Політичні права і свободи громадян: нормативно-правове забезпечення та механізми реалізації у демократичних державах [Електронний ресурс] / У. В. Ільницька // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Політологія . - 2012. - Т. 197, Вип. 185. - С. 37-41. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdupol_2012_197_185_9.pdf

49. Кальниш Ю. Г. Компетенція обласних державних адміністрацій як повноважних органів системи виконавчої влади на місцях в Україні [Текст] / Ю. Г. Кальниш, А. Г. Сухорукова // Наукові праці. Серія Державне управління: Збірник наукових праць. – Миколаїв: Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, 2010. – Вип. 117. – С. 6-10.

50. Ковбас І. В. Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ковбас Ігор Васильович ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. - Ірпінь, 2011. - 18 с.

51. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

52. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

53. Козлов В. І. Колективні політичні права і свободи громадян України: конституційно-правовий аналіз: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. І. Козлов ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2009. – 19 с.

54. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф. дис. на здобуття наук ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави та права; історія політичних і правових вчень» ; 12.00.02 «Конституційне право» / А.М. Колодій. – К., 1999. – 36 с.

55. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні : Навч. посібник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник . – Київ : Юрінком Інтер, 2004 . – 332 с.

56. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються

довкілля (Оргуська конвенція): Закон України від 6 липня 1999 року № 832-ХІУ// – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_015:

57. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

58. Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>

59. Кормілецький О. М. Державні механізми забезпечення доступу громадян до офіційної інформації в органах влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / О. М. Кормілецький; Акад. муніцип. упр. - Київ, 2014. - 20 с.

60. Котляревська Г. М. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.02 / Г. М. Котляревська ; ДВНЗ «Київ.нац.екон.ун-т ім. В. Гетьмана». – К., 2011. – 20 с.

61. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2341-14

62. Кузьомко В. М. Ефективність управління регіоном в умовах ринкової трансформації суспільства [Текст] : монографія / В. М. Кузьомко ; Академія муніципального управління. - К. : АМУ, 2008. - 204 с.

63. Лазаренко Л. А. Конституційне право на звернення людини і громадянина та його забезпечення в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л. А. Лазаренко ; Київ, Нац. ун-т . внутр. справ. – К., 2010. – 21 с.

64. Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно-правовий механізм : монографія / Ярослав Володимирович Лазур; Ін-т законодавства Верховної Ради. – К.: Четверта Хвиля, 2010. – 284 с.

65. Левченко К. Б. Національний механізм забезпечення прав людини в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khp.org.index.php?id=1151414949>

66. Лист голові Верховної Ради України Турчинову О.В. від працівників професійної спілки працівників державних установ України від 26.02.2014 р. № 43\1// – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ppu.org.ua.org/.../List-turchinov270214

67. Лімська декларація керівних принципів контролю [Текст]. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/604_001

68. Літвінов О. В. Досвід проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в Україні// – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10lovvvu.pdf>

69. Лопатін С. І. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення права громадян на інформацію: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. І. Лопатін ; Держ. НДІ МВС України. — К., 2010. — 20 с.

70. Магда С.О. Забезпечення прав, свобод та реалізації обов'язків громадян в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів [Текст] : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Магда С. О.; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – С. 15.

71. Магновський І. Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / І.Й. Магновський ; Нац. акад. внутр. справ України. — К., 2003. — 20 с.

72. Макаренко Б. Г. Захист прав людини як чинник забезпечення політичної стабільності в сучасній Україні: автореф.дис.канд.політ.наук : 23.00.02 / Б. Г. Макаренко ; Дніпропетр. нац. ун-т ім. О. Г. Гончара. – Д., 2010. – 18 с.

73. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком [Текст] / В. В. Мамонова ; Національна академія держ. управління при Президентові України, Харківський регіональний ін-т держ. управління. - Х. : Видавництво ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. - 196 с.

74. Марцеляк О. В. Контрольно-наглядові органи в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. - Х., 1997. - 22 с.

75. Меморандум про співпрацю між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Координаційним центром з надання правової допомоги від 10.12.2013 [Електронний документ]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001715-13>

76. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Текст] // Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій / Упоряд. Т. Яблонська. – 3-е вид., доп. і перероб. – К., 2002. – С. 13 – 23.

77. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043

78. Міняйло М. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. П. Міняйло ; Акад. праці і соц. відносин Федер. Профспілок України. – К., 2011. – 20 с.

79. Моніторинг заходів щодо організації роботи із Законом України Про доступ до публічної інформації місцевих державних адміністрацій, районних рад та місцевих рад міст обласного значення Львівської, Волинської та Івано-Франківської областей // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://access-info.org.ua/analitika/url/monitoring_zahodiv_schodo_organizatsiji_roboti_iz_zako

nom_ukrajini_pro_dostup_do_publichnoji_informatsiji_mistsevih_derzhavnih_administratsij_rajonnih_rad_ta_mistsevih_rad_mist_oblasnogo_znachennja_lvivskoj_i_volinskoj_ta_ivano-frankivskoj_oblastej_

80. Надолішній П. І. Концепція демократичного врядування: сутність і проблеми формування та реалізації //Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. Вип. 2(30). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 46–56.

81. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: Монографія. - К.: Алерта, КНТ, Центр навчальної літератури, 2008. – 472 с.

82. Основи демократії. Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / За заг. ред.. Антоніни Колодій. — К.: Ай-Бі, 2002. — 684 с.

83. Офіційний веб-сайт Управління державної служби Головного управління державної служби України в Одеській області // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://guds.gov.ua/sub/odeska/ua/publication/content/554?s81370706=45f486533e7fc85abf820d9c5393ec24>

84. Пастухова Л. В. Ефективність міжнародно-правових засобів забезпечення реалізації Конвенції про захист прав і основних свобод людини [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Лариса Вікторівна Пастухова; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2003. - 21 с.

85. Питання оптимізації діяльності територіальних органів Національного агентства з питань державної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2015 р. № 30 // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/30-2015-%D0%BF>

86. Погорілко В. Ф. Права та свободи людини і громадянина в Україні [Текст] / В. Ф. Погорілко [та ін] ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. - К. : Ін Юре, 1997. - 51 с.

87. Поліщук В. Г. Адміністративно-правове регулювання та практика проведення масових заходів: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В. Г. Поліщук ; Ун-т внутр. справ. — Х., 1999. — 17 с.

88. Положення про відділ державної реєстрації юридичних осіб та легалізації об'єднань громадян реєстраційної служби Головного управління юстиції в Одеській області наказ Головного управління юстиції в Одеській області від 07 грудня 2011 року № 1338 о/д // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://just.odessa.gov.ua/index.php?do=static&filename=header/units_department/

89. Положення про головні управління Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі: Постанова правління Пенсійного фонду України від 27.06.2002 № 11-2// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=203399&cat_id=183804

90. Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 500 // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>

91. Положення про порядок стажування у державних органах: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 грудня 1994 р. N 804. // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/804-94-%D0%BF>

92. Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції: Наказ Міністерства

юстиції України 23.06.2011 N 1707/5// – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0760-11>

93. Положення про регіональних представників Уповноваженого ВРУ з прав людини: Наказ Уповноваженого ВРУ з прав людини від 19.02.2013 № 14/02-13 // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v4_02715-13

94. Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. N 3 // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-п>

95. Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р.: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-%D0%BF>

96. Права людини в Україні — 2011. Доповідь правозахисних організацій. / За ред. Є.Ю. Захарова. / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Харків: Права людини, 2012. — 352 с.

97. Права людини в Україні — 2012. Доповідь правозахисних організацій. / За ред. Є. Ю. Захарова. / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Харків: Права людини, 2013. — 560 с.

98. Права людини в Україні — 2013. Доповідь правозахисних організацій. / За ред. Є. Ю. Захарова. / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Харків: Права людини, 2014. — 456 с.

99. Права людини в Україні — 2014. Доповідь правозахисних організацій / За ред.: О. А. Мартиненка, Є. Ю. Захарова / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Харків: ТОВ «Видавництво права людини», 2015. — 340 с.

100. Права людини й оновлення Конституції України: Колективна монографія / Праці лабораторії дослідження теоретичних проблем прав людини юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка. – Львів: Малий видавничий центр юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, 2011. – Вип. 5. – 184 с.

101. Практичні аспекти взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1191>

102. Прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк наполягає на ліквідації ОДА [Електронний ресурс]. - режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247139126&cat_id=244276429

103. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Л.Л. Приходченко ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2010. — 36 с.

104. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Голос України, від 06.10.2012. - № 188

105. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

106. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 № 474-XIV. Редакція від 01.01.2016, підстава [835-19](#)// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-14>– заголовок з екрану.

107. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21.02.2014 № 742-VII // Голос України, 01.03.2014. - № 39

108. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 02.07.2015 № 577-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/577-19>

109. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 і від 29 серпня 2002 р. № 1302: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2013 року № 730 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/730-2013-п>

110. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 № 5475-VI // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>

111. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 03.07.1991, № 1286-XII // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>

112. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/page>

113. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007, № 698-V. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/698-16>

114. Про державну службу: Закон від 16.12.1993 № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

115. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

116. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 року №4050-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

117. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-XII. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>

118. Про доступ до публічної інформації: Закон України 13 січня 2011 року, № 2939-VI // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

119. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16. 11. 1992 р. № 2728X-ІІ //– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2782-12>

120. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

121. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Голос України, 25.10.2014. - № 206.

122. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 44 // Урядовий кур'єр, 06.02.2013. - № 24.

123. Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0930-11>

124. Про затвердження зразків свідоцтв про реєстрацію громадського об'єднання як громадської організації чи громадської спілки та про акредитацію відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації: Постанова Кабінету Міністрів від 26 грудня 2012 р. № 1193 // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1193-2012-%D0%BF>

125. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування,

об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова КМУ від 14 квітня 1997р. № 348. (Із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 1153 від 17 листопада 1997 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-п>

126. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг: Наказ Міністерства економіки України від 12 липня 2007 року № 219. [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://sips.gov.ua/ua/mineconomy219>

127. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015 // Урядовий кур'єр, 02.09.2015. - № 160.

128. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 № 401 // Урядовий кур'єр, 10.09.2014. - № 165.

129. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 // Урядовий кур'єр, 11.07.2014. - № 123.

130. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби: Постанови Кабінету Міністрів від 28 лютого 2001 р. N 199 // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/199-2001-%D0%BF>

131. Про затвердження Положення про Центральний державний архів громадських об'єднань України: Наказ Міністерства юстиції України від 21 травня 2012 р. № 755/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/news/43880>

132. Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України: Наказ Міністерства юстиції України від

23.06.2011, № 1707/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0759-11>

133. Про затвердження Порядку ведення Реєстру громадських об'єднань та обміну відомостями між зазначеним Реєстром і Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»: Постанова Кабінету Міністрів від 19.01.12 № 1212. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1212-2012-п>

134. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п>

135. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів від 18 квітня 2012 р. № 606. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-п>

136. Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 1.09.2007 р. №996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2007-%ef&new=1>;

137. Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 року № 6063. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=791-2008-%EF&new=1>

138. Про затвердження типових положень про орган (відділ) ведення Державного реєстру виборців та про регіональний орган (відділ) адміністрування Державного реєстру виборців: Постанова Кабінету

Міністрів України від 26 червня 2007 р. N 868. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/868-2007-п>

139. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів від 2 серпня 1996 р. № 912. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/912-96-п>

140. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563 // Урядовий кур'єр, 22.06.2011. - № 112.

141. Про затвердження форм заяв про реєстрацію політичної партії та її структурного утворення, форми відомостей про склад керівних органів політичної партії: Наказ Міністерства юстиції України від 04.04.2005 р. № 26/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0026323-05>

142. Про затвердження форм книги обліку первинних осередків політичних партій легалізованих шляхом письмового повідомлення про утворення, та заяви про легалізацію первинного осередку політичної партії шляхом письмового повідомлення про утворення ». Наказ Міністерства юстиції України від 02.08.2005 року № 82/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.drsu.gov.ua/show/173>

143. Про затвердження форм реєстрів політичних партій, обласних, міських і районних організацій або інших структурних утворень, передбачених статутом партії: Наказ Міністерства юстиції України від 03.07.01 року № 556/7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0583-01>

144. Про затвердження форми Списку підписів громадян України, зібраних на підтримку рішення про створення політичної партії: Наказ

Міністерства юстиції України від 20.10.2004 року №119/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v119_323-04

145. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 47. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>

146. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992. № 2657–XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12>

147. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. [Електронний ресурс]/ - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

148. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР // Голос України, 08.06.1995.

149. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

150. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

151. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. №586-XIV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/586-14>

152. Про мови в УРСР: Закон Української РСР. N 8313-11 від 28.10.89 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/8312-11>

153. Про національний архівний фонд і архівні установи: Закон України від 24 грудня 1993 року N 3814-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3814-12>

154. Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами: Постанова

Кабінету Міністрів України від 11.02.2004р. №150. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150-2004-п>

155. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховна Рада України від 04.12.2014 № 22-VIII // Офіційний вісник України. - 2014. - № 99. - стор. 15. - стаття 2866.

156. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 7 лютого 2008 р. № 109/ 2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>

157. Про політичні партії в Україні : Закон України: 5 квітня 2001 року № 2365-III VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>

158. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 08.12.2004 № 2223-IV // Голос України, 13.01.2005. - № 5

159. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 року, № 539/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр>

160. Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР: Указ Президії ВР СРСР від 28.07.1988, № 9306-XI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88>

161. Про порядок організації і проведення мирних заходів: проект Закону України № 0918 від 12.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44969

162. Про порядок підготовки та оформлення рішень щодо громадських об'єднань: Наказ Міністерства юстиції України від 14 грудня 2012 р. № 1845/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2103-12>

163. Про правила етичної поведінки: Закон України № 4722-VI від 17.05.2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>

164. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 27.02.2014 № 799-VII // Відомості Верховної Ради України. - 2014. - № 15. - стор. 966, стаття 330.

165. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII // Офіційний вісник України. - 2014. - № 102, стор. 7, стаття 3005.

166. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

167. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин: Закон України N 802-IV від 15 травня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014

168. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

169. Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин: Закон України № 703/97-ВР від 9 грудня 1997 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055

170. Про реєстрацію символіки громадського об'єднання: Постанова Кабінету Міністрів від 19 грудня 2012 р. №1209. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1209-2012-вр>

171. Про свободу мирних зібрань: проект Закону України № 2508-а від 04.07.2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47751

172. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>

173. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

174. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні. Доповідь. – НІСД, К., 2012, - 35 с.

175. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указом Президента України від 24.03.2012 № 212/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>– заголовок з екрану.

176. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р // Урядовий кур'єр, 11.04.2014. - № 67.

177. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр>

178. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Голос України, 09.04.2011. - № 65

179. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

180. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) № 4178а від 26.06.2014. [Електронний документ]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513

181. Протести, перемоги і репресії в Україні: результати моніторингу 2013 р. / Центр дослідження суспільства. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cedos.org.ua/uk/protests/protesty-peremohy-i-represii-v-ukraini-2013>

182. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

183. Пушкіна О. В. Система прав і свобод людини та громадянина в Україні: теоретичні і практичні аспекти забезпечення. – К.: Логос, 2006. – 416 с.

184. Пушкіна О.В. Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. д-ра. юрид. наук: 12.00.02 / О. В. Пушкіна ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 48 с.

185. Рабінович П. Верховенство права в інтерпретації Конституційного Суду України. [Електронний ресурс] / П. Рабінович. – Режим доступу до журн. : <http://www.lawyer.org.ua/?d=668&i=&w=r>

186. Рабінович П. М. Проблеми юридичного забезпечення прав людини (загальнотеоретичний аспект) / П. М. Рабінович // Український часопис прав людини. – 1995. - № 2. – С. 16-23.

187. Рабінович П. М. Конституційне забезпечення прав людини і громадянина в Україні : основні напрямки удосконалення / П.М. Рабінович //

Наукові праці Одеської нац. юрид. академ. Т. 7. – Одеса : Юридична література, 2008. – С. 94-102.

188. Регіональні представництва Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/regionalni-predstavnicztva-upovnovazhenogo/>

189. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України № 9 від 25.12.97 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/v009p710-97

190. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року N 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) // Вісник Конституційного суду України. - 2010. - № 5, стор. 36.

191. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) : Рішення Конституційного суду України від 19.04.2001, № 4-рп/2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>

192. Савков А. П. Виборчий процес в сучасній Україні: державно-управлінський аспект : монографія / А. П. Савков. – Одеса. – Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2010. – 220 с.

193. Садовский В., Юдин Э. Система // Философская энциклопедия / Гл. ред. Ф.В. Константинов. М.: Советская энциклопедия, 1970. – Т. 5. – С. 18.
194. Сердюк Є. В. Адміністративно-правове забезпечення виборчих прав громадян України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сердюк Євгеній Васильович ; Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна». - К., 2013. - 16 с.
195. Серьогін В. О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.О. Серьогін ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 1999. — 20 с.
196. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання :аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський [та ін.]; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2014. – 132 с.
197. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учеб. / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун–т внутр. дел, 2000. – 704 с.
198. Скомаровський В. О. Забезпечення прав і свобод людини у процесі соціально-політичного реформування українського суспільства: автореф. дис. канд. політ. наук: 23.00.02 / В. О. Скомаровський ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2005. – 20 с.
199. Солоненко О. М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.М. Солоненко ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2001. — 19 с.
200. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо порушень прав і свобод людини під час подій, які відбувались в Україні з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www1.ombudsman.gov.ua/images/stories/01022014/specialnadopovid>

201. Тарануха В. П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.П. Тарануха ; Держ. податк. адмін. України, Нац. акад. держ. податк. служби України. — Ірпінь, 2003. — 20 с.

202. Топалова Е. Х. Наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів: регіональний рівень: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Е.Х. Топалова ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — О., 2008. — 20 с. — укр.

203. Турута О.В. Юридичний механізм забезпечення реальності прав і свобод громадян / О. В. Турута // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 519-523.

204. Уёмов А. И. Системный подход и общая теория систем. – М.: Мысль, 1978. – 272 с.

205. Фетеску І. А. Шляхи вдосконалення механізмів державного управління електоральним процесом в Україні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / І.А. Фетеску ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — О., 2008. — 20 с.

206. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С.С. Зверинцев, Э. А. Араб-оглы, Л. Ф. Ильичев [и др.]. – [2-е изд.] – М. : Сов. Энциклопедия, 1989. – 815 с.

207. Хромова Ю. О. Організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.» / Ю.О. Хромова ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. - Одеса, 2014. - 20 с.

208. Центр політичних студій та аналітики. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cpsa.org.ua/analitika/orhany-vlady-staly-zakrytishymy-protyahom-mynuloho-roku-rezultaty-doslidzhennya>

209. Чи назріває новий Майдан? / Центру дослідження суспільства. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cedos.org.ua/uk/releases/39>

210. Чого чекати від Закону «Про всеукраїнський референдум. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gurt.org.ua/articles/17695/>

211. Чернолуцкий В. П. Трансформации в системе государственного управления современной Украины (2010–2013 гг.): основные результаты и перспективы / В. П. Чернолуцкий // Вестник государственного и муниципального управления. – 2013. – № 4. – С. 285–297.

212. Чернолуцкий В. Виконавчі та представницькі функції на регіональному рівні: ризики сумісництва та засоби їх попередження / М. Свірін, В. Чернолуцкий // Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток Південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції : матеріали наук-практ. конф. 3 квіт. 2014 р. – Одеса, 2014. – С. 43–45.

213. Чернолуцкий В. П. Забезпечення органами виконавчої влади політичних прав і свобод громадян в умовах розвитку громадянського суспільства / В. П. Чернолуцкий // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління : пленарне засід., матеріали та рек. Всеукр. підсумк. конф. за міжнар. участю, 25 жовт. 2013 р. / [ред. кол.: М. Іжа та ін.]. – Одеса, 2013. – С. 19–22.

214. Чернолуцкий В. Визначення показників ефективності забезпечення органами виконавчої влади політичних прав і свобод громадян / В. Чернолуцкий // Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. Тез XV Міжнар. наук. Конгресу 23 квітня 2015 р. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. – С. 104–105.

215. Чернолуцкий В. Розвиток системи забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян: аналіз загроз та можливостей в умовах децентралізації / В. Чернолуцкий // Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації :

матеріали наук.-практ. конф. До 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентіві України та з нагоди 5-річчя кафедри регіональної політики та публічного адміністрування, 29 квіт. 2015 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 165–167.

216. Чорнолуцький В. Забезпечення додержання прав і свобод громадян як функція місцевої державної адміністрації / В. Чорнолуцький // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – Одеса, 2013. – Вип. 2 (54). – С. 20–22.

217. Чорнолуцький В. Забезпечення політичних прав і свобод громадян: функція і повноваження місцевої державної адміністрації / В. Чорнолуцький // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / [за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева]. – Львів, 2013. – Вип. 37. – С. 363–372.

218. Чорнолуцький В. П. Система забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав громадян: загальна характеристика / В. П. Чорнолуцький // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. Вип. 5 (62). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 131–135.

219. Чорнолуцький В. П. Система забезпечення політичних прав і свобод громадянина органами виконавчої влади регіонального рівня в умовах проведення децентралізації / М. Г. Свірін, В. П. Чорнолуцький // Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жовт. 2014 р. / [ред. кол.: М. М. Іжа та ін.]. – Одеса, 2014. – С. 58–59.

220. Чорнолуцький В. П. Суб'єкти і процедури контролю професійної поведінки державних службовців / В. П. Чорнолуцький // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології / збірник наукових праць Херсонського національного технічного університету. – Вип. 2 (5). Херсон, 2011. – 167–172.

221. Чорнолуцький В. Феномен суміщення адміністративних та депутатських функцій посадовою особою місцевої державної адміністрації [Електронний ресурс] / В. Чорнолуцький // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2013. – Вип. 12. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tppd_2013_12_17.pdf

222. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.О. Чуб ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. — Х., 2004. — 21 с.

223. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа органів системи виконавчої влади в Україні / Б. Шевчук // Науковий вісник, 2012. – Вип.9. – «Демократичне врядування» [Електронний ресурс] Режим доступу : www.lvivacademy.com/visnik9/fail/Shevchuk_B

224. Шкурат І. В. Становлення та розвиток політичних виборів в Україні (управлінський аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / І. В. Шкурат ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2002. – 16 с.

225. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина [Текст] / [Лутковська В. та ін.]. - К. : [б. в.], 2013. - 267 с.

226. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні [Текст] / [Н. І. Карпачова] ; Омбудсман України. - К. : [б. в.], 2011. – 371 с.

227. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні [Текст] / [вступ. слово В. В. Лутковської]. - Київ : [б. в.], 2014. - 551 с.

228. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і

громадянина в Україні [Текст] / [вступ. слово В. Лутковської]. - Офіц. вид. - Київ : Антологія, 2015. - 551 с.

229. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні [Текст] / [вступ. слово В. Лутковської]. - Офіц. вид. - Київ : [б. в.], 2016. - 538 с.

230. Энциклопедия государственного управления в России [Текст] : 995 понятий, терминов, ст.-справок: в 2 т. / отв. ред., сост. И. Н. Барциц ; общ. ред. В. К. Егоров ; Российская академия гос. службы при Президенте РФ. - М. : Издательство РАГС, 2008 . - Т. 2 : Н - Я. - [Б. м.] : [б.и.], 2008. - 519 с.

231. Юдин Э. Г. Системный подход и принцип деятельности: Методологические проблемы современной науки. – М.: Наука, 1978. –391 с.

232. Юридична енциклопедія [Текст] / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. - К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998.

233. Birkinshaw P. Freedom of information : the law, the practice, and the ideal / Patrick Birkinshaw. 4th ed. - Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2010. – 527 p.

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

235. Report on the rule of law – Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011) [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents>

236. Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/Strategie2007_en.pdf

237. Versammlungsrecht : das hoheitliche Eingriffshandeln im Versammlungsgeschehen / Hartmut Brenneisen. – 4. Aufl. – Hilden/Rhld. : VDP Verl. Dt. Polizeiliteratur, 2011. – 638 p.

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

ДОДАТКИ

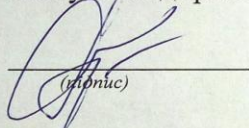
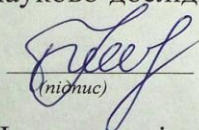
Додаток А

Довідка про участь у науково-дослідній роботі ОРІДУ
НАДУ при Президентіві УкраїниДОВІДКА
про участь у науково-дослідних роботахВидана _____ Чорнолуцькому Василю Павловичу
(прізвище, ім'я, по батькові)

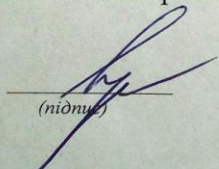
з підтвердженням про те, що він дійсно брав участь у виконанні науково-дослідної роботи за комплексним науковим проектом

“Державне управління та місцеве самоврядування”
(назва проекту)ОРІДУ Національної академії державного управління при Президентіві України, а саме: згідно наказу №3-н від 03 лютого 2012 року “Про бюджетніВказується рівень участі здобувача (виконавець, відповідальний виконавець, НДР 2012 року” у виконанні науково-дослідної роботи “Розробка керівник, співвиконавець тощо, номер наказу про затвердження виконавців) у виконанні науково-дослідної концептуальних засад реформування системи регіонального управління”, як виконавець розділу 1.1.1, номер державної реєстрації 0112U001541 роботи (назва науково-дослідної роботи, номер державної реєстрації)

Заступник директора з наукової роботи


(підпис)Попов С.А.
(ініціали, прізвище)Відповідальний виконавець
науково-дослідної роботи
(підпис)Берегой Т.А.
(ініціали, прізвище)

Начальник відділу координації наукових досліджень та інформаційно-аналітичної роботи


(підпис)Ємельянова О.М.
(ініціали, прізвище)

Додаток Б

Довідка про впровадження результатів наукового дослідження



УКРАЇНА

ОДЕСЬКА ОБЛАСНА РАДА

65032, м. Одеса-32, пр. Шевченка, 4

Тел.: 718-94-59, факс: 718-94-59

29.04.2014

№ 01/03-28/672

На № _____

від _____

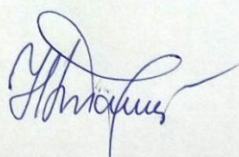
ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Видана здобувачу кафедри регіональної політики та публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України Чорнолуцькому Василю Павловичу про те, що результати його наукового дослідження, здійснювані за тематикою забезпечення політичних прав і свобод громадян органами публічної влади регіонального рівня, використані при підготовці «Регіональної програми інформатизації Одеської області на 2014 – 2016 роки «Електронна Одещина» («е-Одещина», e-Odessa region)», яка була затверджена рішенням Одеської обласної ради від 24 грудня 2013 року № 968-VI. Зокрема, при підготовці програми були використані пропозиції депутата Одеської обласної ради Чорнолуцького В.П. щодо врахування вимог у сфері забезпечення права громадян на доступ до відкритої інформації органів публічної влади через Інтернет та створення механізмів його реалізації:

- п. 2.1. «Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма» доповнено факторами: «недостатній рівень якості та доступності адміністративних послуг для громадян та суб'єктів господарювання» та «відсутність можливості віддаленого доступу до оцифрованих копій архівних документів»;

- п. 2.3. «Завдання та пріоритетні напрями інформатизації регіону» доповнено пунктами «забезпечення прав громадян на доступ до всіх видів відкритої державної інформації, що має індивідуальну та суспільну значущість» та «забезпечення передавання електронних документів до державних архівів, їх довгострокове зберігання, підтримка в актуалізованому стані та надання доступу до них»;
- п. 2.4. «Обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми» доповнено пропозиціями: «створення стандартизованих структурованих кабельних систем в районних державних адміністраціях як інфраструктурної основи для забезпечення державних службовців надійним і оперативним доступом до інформаційних ресурсів інформаційно-телекомунікаційної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування» та «забезпечення дистанційного доступу до оцифрованих копій архівних справ з метою забезпечення фізичного збереження оригіналів на паперових носіях»;
- п. 4.6.1. «Електронний архів» доповнено пропозицією перебачити у проекті програми необхідність проведення оцифрування архівних описів (більше 13000 фондів) для подальшого розміщення на веб-сайті задля вільного доступу користувачів.

Голова обласної ради



М.А. Тіндюк

Додаток В

Довідка про впровадження результатів наукового дослідження



УКРАЇНА
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

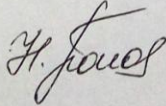
ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
 65009, Україна, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
 тел./факс (048) 72-97-605, E-mail: general@oridu.odessa.ua,

№ _____
 на № _____ від _____

Довідка про впровадження

Видана Чорнолуцькому Василю Павловичу про те, що результати його дисертаційного дослідження з проблематики розвитку системи забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян впроваджені в навчальний процес при викладанні окремих дисциплін спеціалізацій «Регіональне управління» та «Місьцеве самоврядування» Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України.

Зокрема теоретичні розробки та практичні рекомендації, висновки щодо розвитку системи органів виконавчої влади регіонального рівня в умовах децентралізації використані при проведенні практичних та лекційних занять навчальних дисциплін «Територіальна організація влади в Україні» і «Моделювання управлінських рішень в конкретних ситуаціях».

Перший заступник директора  М.П. Попов

К
 Відділ документообігу ОРІДУ
 №: 01/13/691 від 15.09.2015

124404
 5



Свірін Михайло Геннадійович

Додаток Г

Довідка про впровадження результатів наукового дослідження



УКРАЇНА

РОЗДІЛЬНЯНСЬКА РАЙОННА РАДА
ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ

вул. Свердлова, 9, м. Роздільна, Одеська область, 67400 тел. /факс 3-16-48
rrrazdelnaya @ odessa. gov.ua

14.09.2015 № 512/01-25
на № _____ від _____

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

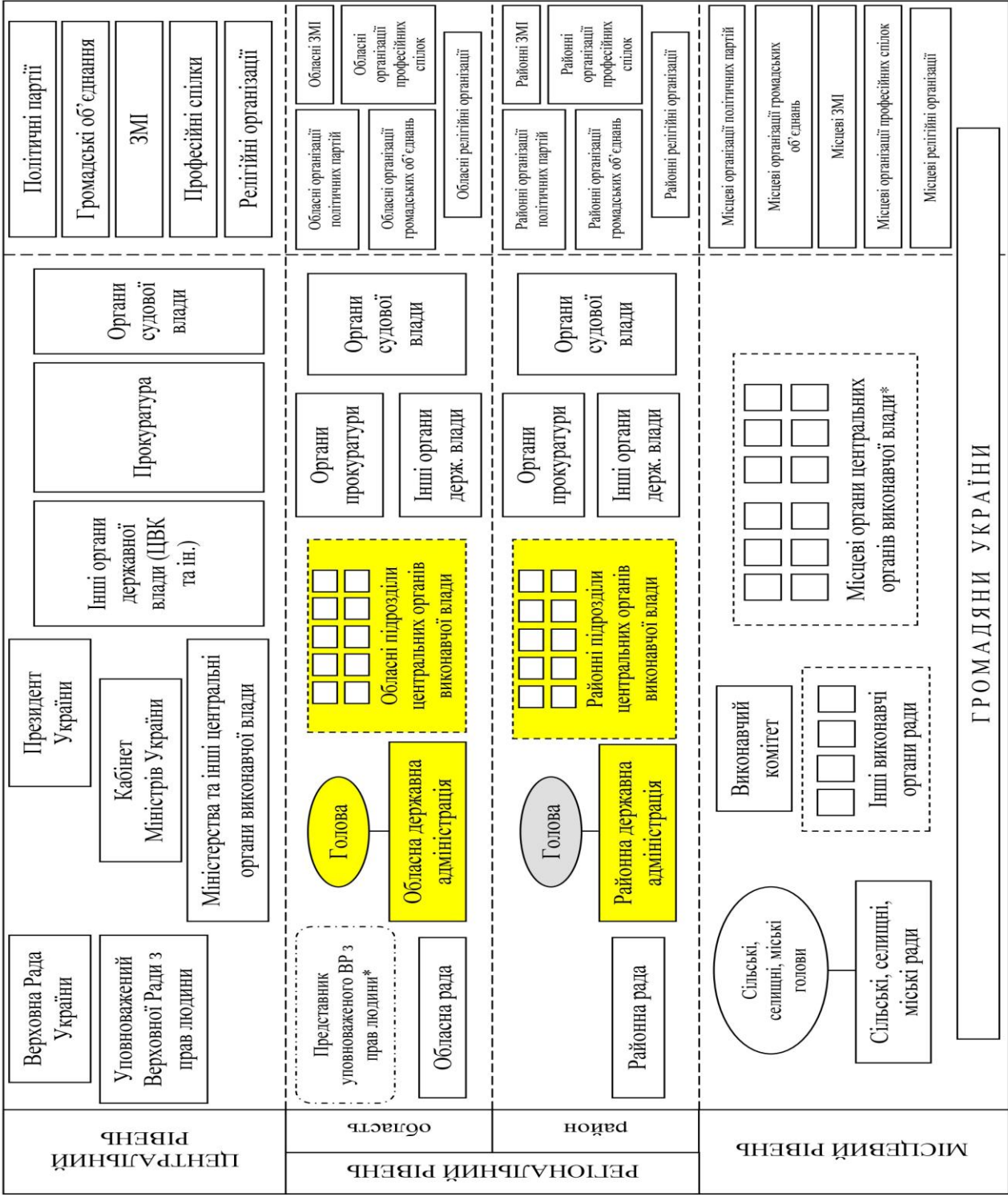
Видана здобувачу кафедри регіональної політики та публічного адміністрування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України Чорнолуцькому Василю Павловичу про те, що результати його наукового дослідження, здійснювані за тематикою забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади регіонального рівня, використані в роботі Роздільнянської районної ради, під час розробки пропозицій до районної програми «Правова освіта населення Роздільнянського району на 2014-2018 роки», прийнятої 24.01.2014 року.

Голова районної ради



С.М.Крилов

Додаток Д Система забезпечення політичних прав і свобод громадян у загальнонаціональному механізмі забезпечення прав і свобод людини



* у разі утворення - елементи системи забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня прав і свобод громадян

Додаток Е

Зміст політичних прав в Конституції України

та документах міжнародних організацій

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права	Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та Протоколи до неї	Конституція України
Право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів, це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм.	Право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів (ст. 10).	Право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір (ст. 34).
Право на мирні збори.	Право на свободу мирних зібрань (ст. 11).	Право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39).
Право на свободу асоціації	Право на свободу об'єднання з іншими особами (ст. 11).	Право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36).
Право брати участь у веденні державних справ. Право голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах. Право допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.	Право на вільні вибори (Протокол № 1, ст. 3).	Право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38).
	Право оскаржити порушення прав у Європейському Суді з прав людини (ст. 34).	Право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування (ст. 40).

Додаток Ж

Класифікація політичних прав і свобод громадян
за суб'єктами їх забезпечення

Група політичних прав і свобод, забезпечення яких віднесено законодавством до повноважень усіх органів виконавчої влади регіонального рівня	Група політичних прав, забезпечення яких віднесено законодавством до повноважень окремих органів виконавчої влади регіонального рівня
– право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір; – право брати участь в управлінні державними справами; – право доступу до державної служби; – право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади.	– право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (<i>органи Міністерства внутрішніх справ України</i>); – право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (<i>органи Міністерства юстиції України</i>); – право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (<i>обласні та районні державні адміністрації</i>); – право доступу до служби в органах місцевого самоврядування (<i>органи Національного агентства з питань державної служби</i>); – право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування (<i>обласні та районні державні адміністрації</i>).

Додаток 3

Повноваження територіального органу міністерства
та іншого центрального органу виконавчої влади у сфері
забезпечення політичних прав і свобод громадян¹

Право на свободу думки і слова, на вільне вираження поглядів і переконань.
Право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.
– забезпечують доступ до публічної інформації, що перебуває у їх володінні; – забезпечують у межах своїх повноважень реалізацію державної політики стосовно захисту інформації з обмеженим доступом; – організовують роботу з укомплектування, зберігання, обліку та використання архівних документів.
Право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.
Право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації
Право брати участь в управлінні державними справами
– утворювати за рішенням голови консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та комісії, а також визначати їх завдання, функції та персональний склад; – здійснювати виконання законодавства щодо організації і проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.
Право доступу до державної служби і служби і в органах місцевого самоврядування
– керівник територіального органу здійснює добір кадрів у територіальний орган, формує кадровий резерв на відповідні посади.
Право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.
Право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах.

¹ Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563 // Урядовий кур'єр, 22.06.2011. - № 112.

Право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування.
– організовують розгляд звернень громадян з питань, що належать до їх компетенції, виявляють та усувають причини, що призводять до подання громадянами скарг.

Повноваження Націдержслужби у сфері
забезпечення політичних прав і свобод громадян²

Право на свободу думки і слова, на вільне вираження поглядів і переконань.
Право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.
– організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил;
Право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.
Право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації
Право брати участь в управлінні державними справами
– утворювати за рішенням голови консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та комісії, а також визначати їх завдання, функції та персональний склад;
– здійснювати виконання законодавства щодо організації і проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.
Право доступу до державної служби і служби і в органах місцевого самоврядування
– забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державної служби;
– здійснення функціонального управління державною службою.
– забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері державної служби;
– надає роз'яснення щодо застосування законодавства з питань державної служби, які в разі потреби оприлюднюються у друкованих засобах масової інформації для врахування особами, на яких поширюється дія Законів України «Про державну службу»;
– здійснює контроль за додержанням визначених законодавством про

² Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500 // Урядовий кур'єр, 15.10.2014. - № 190.

державну службу умов реалізації громадянами права на державну службу; – в межах повноважень, передбачених законом, проводить в державних органах перевірки стану дотримання вимог Законів України «Про державну службу» і «Про засади запобігання і протидії корупції», здійснює заходи щодо запобігання проявам корупції серед державних службовців; – проводить в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог Закону України «Про державну службу», а також фактів порушення етики поведінки державного службовця; – здійснює добір кадрів в апарат Нацдержслужби та на керівні посади в її територіальних органах, формує кадровий резерв на відповідні посади;
Право доступу до служби в органах місцевого самоврядування
– участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; – забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері служби в органах місцевого самоврядування; – надає роз'яснення щодо застосування законодавства з питань служби в органах місцевого самоврядування, які в разі потреби оприлюднюються у друкованих засобах масової інформації для врахування особами, на яких поширюється дія Законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; – здійснює заходи щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб місцевого самоврядування;
Право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.
Право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах.
Право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування.
– здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Нацдержслужби, її територіальних органів, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери її управління.

Повноваження Міністерства внутрішніх справ України
у сфері забезпечення політичних прав і свобод громадян³

Право на свободу думки і слова, на вільне вираження поглядів і переконань.

³ Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 № 401 // Урядовий кур'єр, 10.09.2014. - № 165.

Право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.
– забезпечує режим доступу до інформації, надає інформаційні послуги; – у порядку та в способи, передбачені законом, інформує про здійснення державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки; – забезпечує у межах повноважень, передбачених законом реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, захист інформації з обмеженим доступом, а також технічний захист інформації, контроль за їх збереженням в апараті МВС; – організовує в апараті МВС та органах внутрішніх справ ведення діловодства, роботу з комплектування, зберігання, обліку та використання архівних документів.
Право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.
– розробляє проекти державних програм з охорони громадського порядку;
Право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації
Право брати участь в управлінні державними справами
– утворювати за рішенням голови консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та комісії, а також визначати їх завдання, функції та персональний склад; – здійснювати виконання законодавства щодо організації і проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.
Право доступу до державної служби і служби і в органах місцевого самоврядування
– здійснює добір кадрів в апарат МВС та на керівні посади в органах внутрішніх справ, формує кадровий резерв на відповідні посади;
Право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.
Право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах.
Право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування.
– приймає заяви, повідомлення про правопорушення, що вчинені або готуються до вчинення, а також про інші події, пов'язані із правопорушеннями;

- здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю МВС, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, а також стосовно актів, які ним видаються.

Повноваження Міністерства юстиції України
у сфері забезпечення політичних прав і свобод громадян⁴

Право на свободу думки і слова, на вільне вираження поглядів і переконань.
Право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.
– забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства; – забезпечує ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, надання інформації з нього; – здійснює офіційне опублікування нормативно-правових актів, чинних міжнародних договорів України, рішень Європейського суду з прав людини щодо України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України»; – організовує ведення діловодства та архіву відповідно до встановлених правил.
Право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.
Право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації
– забезпечення формування та реалізації державної політики з питань, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; – здійснює відповідно до закону реєстрацію політичних партій, здійснює підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання та приймає рішення про втрату всеукраїнського статусу; – здійснює контроль за додержанням політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії, вживає визначених законом заходів у разі порушення політичними партіями Конституції та законів України, звертається до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії або про заборону політичної партії; звертається до суду із заявою про анулювання реєстраційного свідоцтва постійно діючого третейського суду у випадках,

⁴ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 // Урядовий кур'єр, 11.07.2014. - № 123.

передбачених законом.
Право брати участь в управлінні державними справами
– утворювати за рішенням голови консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та комісії, а також визначати їх завдання, функції та персональний склад; – здійснювати виконання законодавства щодо організації і проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.
Право доступу до держаної служби і служби і в органах місцевого самоврядування
– здійснює добір кадрів в апарат Міністерства та на керівні посади в його територіальні органи.
Право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.
Право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах.
Право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування.
– організовує розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних із діяльністю Мін'юсту, його територіальних органів.

Додаток К
Результати систематизації правових норм,
які встановлюють повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері
забезпечення політичних прав і свобод громадян⁵

<i>Право на свободу думки і слова, на вільне вираження поглядів і переконань.</i>
– забезпечувати виконання законодавства про свободу думки і слова, свободу світогляду і віросповідання.
<i>Право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.</i>
– здійснювати заходи щодо організації правового інформування і виховання населення; – здійснювати на відповідних територіях державний контроль за додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію, додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи; – інформувати громадськість та ЗМІ про свою діяльність і прийняті рішення; визначати спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації, здійснення державного контролю за додержанням законодавства про інформацію; – виконувати обов'язки суб'єктів розпорядження інформацією щодо забезпечення доступу до публічної інформації, яка знаходиться у розпорядженні МДА; – виконувати вимоги законодавства щодо забезпечення висвітлення діяльності МДА у ЗМІ; – забезпечувати доступ до архівних фондів; – забороняється втручання у професійну діяльність журналістів, контроль за змістом поширюваної інформації.
<i>Право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи</i>

⁵ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. №586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/586-14; Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 № 5475-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>; Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр>; 129. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992. № 2657-XII //– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2657-12; Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п

<i>виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.</i>
– Повноваження МДА у містах Київ та Севастополь, які виконують функції виконавчих органів відповідних міських рад; – вирішувати відповідно до закону питання про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснювати контроль за забезпеченням громадського порядку при їх проведенні; – звертатись за умов визначених законодавством до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону заходів чи про інші обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо).
<i>Право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації</i>
– здійснювати взаємодію з політичними партіями, громадськими організаціями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх політичних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяти виконанню статутних завдань та забезпечувати додержання законних прав таких об'єднань громадян; – не допускати створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої влади; – органам державної влади, їх посадовим особам заборонено у своєму ставленні виокремлювати певні політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям, якщо інше не передбачено законом, у провадженні їх діяльності; – особи, уповноважені на виконання функцій держави, мають виконувати свої службові повноваження політично неупереджено, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків.
<i>Право брати участь в управлінні державними справами</i>
– утворювати за рішенням голови консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та комісії, а також визначати їх завдання, функції та персональний склад; – здійснювати виконання законодавства щодо організації і проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.
<i>Рівне право доступу до державної служби і служби і в органах місцевого самоврядування</i>
– оприлюднювати інформацію про вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад; – забезпечувати виконання законодавства про державну службу щодо прийому та просуванню по державній службі;

– забезпечувати виконання законодавства про обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності для державних службовців.
<i>Право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.</i>
– брати участь у вирішенні питань проведення виборів у межах, визначених законодавством; – забезпечувати здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону; – голови обласних державних адміністрацій у випадках, передбачених законом, можуть порушувати перед Верховною Радою України питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови.
<i>Право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах.</i>
– брати участь у вирішенні питань референдумів у межах, визначених законодавством; – забезпечувати здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону; – здійснювати внесення з боку відповідної обласної, м. Києва, м. Севастополя державної адміністрації подань до окружної комісії референдуму щодо утворення звичайних діляниць у разі, якщо у встановлений законом строк не надійшли подання з боку органів місцевого самоврядування; – здійснювати внесення з боку районної державної адміністрації або виконавчих комітетів міських, районних у містах (у разі їх створення) рад подань до окружної комісії референдуму щодо утворення спеціальних діляниць з проведення референдуму; – здійснювати внесення звернення з боку районної державної адміністрації до Центральної виборчої комісії щодо утворення спеціальної діляниці з проведення референдуму у разі утворення нового стаціонарного лікувального закладу, установи кримінально-виконавчої системи чи іншого закладу (установи) з тимчасовим перебуванням учасників всеукраїнського референдуму з обмеженими можливостями пересування; – здійснювати внесення пропозицій до Центральної виборчої комісії про склад окружної комісії референдуму у разі, якщо у встановлений законодавством строк не надійшли подання щодо складу окружної комісії референдуму з боку Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, голів обласних рад, м. Києва та м. Севастополя; – здійснювати внесення пропозицій з боку МДА до окружної комісії референдуму щодо складу діляничної комісії референдуму, якщо подання не надійшли у встановлений законом строк з боку відповідних органів місцевого самоврядування;

- здійснювати внесення подання до відповідної комісії референдуму про включення іншого представника до складу комісії у разі дострокового припинення повноважень члена комісії референдуму в останній день перед днем голосування чи в день голосування.

Право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

- забезпечувати розгляд звернень громадян та їх об'єднань,
- контролювати стан роботи щодо розгляду звернень громадян в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території;
- здійснювати розгляд пропозицій (зауважень) та повідомляти громадянина про результати розгляду;
- розглядати об'єктивно і вчасно заяви (клопотання), перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань);
- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги.

Додаток Л

Права Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та його регіональних представництв у відносинах з органами державної влади

Права Уповноваженого Верховної Ради з прав людини ⁶	Права працівників регіональних представництв Уповноваженого Верховної Ради з прав людини ⁷
	– за дорученням Уповноваженого діяти від імені Уповноваженого та представляти його інтереси з усіма правами, що надані чинним законодавством України;
– невідкладного прийому керівниками державних органів їх посадовими та службовими особами;	– невідкладного прийому посадовими особами територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади, інших державних органів;
– вносити в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина;	
– безперешкодно відвідувати органи державної влади, бути присутнім на їх засіданнях;	– бути присутнім на засіданнях, колегіях, нарадах, тощо територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, до компетенції яких належить забезпечення прав і свобод людини;
– на ознайомлення з документами та отримання їх копій в органах державної влади;	– запитувати й одержувати інформацію (документи) від територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади, інших державних органів;

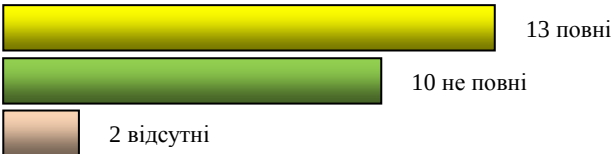
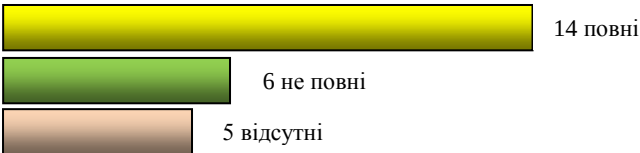
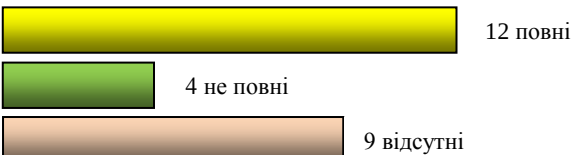
⁶ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Урядовий кур'єр, 15.01.1998.

⁷ Положення про регіональних представників Уповноваженого ВРУ з прав людини: Наказ Уповноваженого ВРУ з прав людини від 19.02.2013 № 14/02-13 // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v4_02715-13

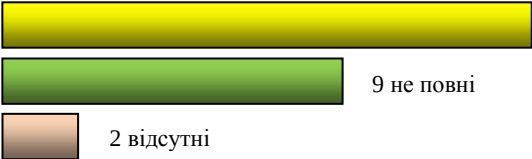
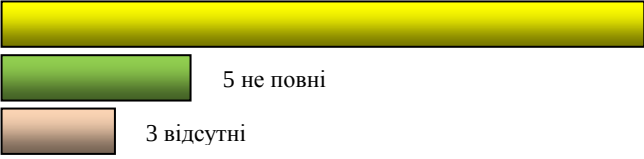
	– на ознайомлення з документами та отримання їх копій в територіальних органах (підрозділах) центральних органів виконавчої влади, інших державних органах.
– вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок і надання відповідних висновків;	– залучати в установленому порядку до участі у вивченні окремих питань працівників територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади, інших державних органів;
– запрошувати посадових і службових осіб для отримання від них пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі;	
– направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого (конституційне подання та подання) у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів;	– порушувати за дорученням Уповноваженого перед керівниками територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади, інших державних органів питання щодо виконання актів реагування Уповноваженого у встановлені строки; – за дорученням Уповноваженого відповідно до норм законодавства складати протоколи про адміністративні правопорушення;
– перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод відповідними державними органами, вносити пропозиції щодо поліпшення діяльності таких органів у цій сфері.	

Додаток М

Оцінка стану інформаційної наповнюваності ОДА та Ради міністрів АРК
(червень 2013 р.)

1. Інформація про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);	 9 повні 16 не повні
2. Нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо-організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;	 13 повні 10 не повні 2 відсутні
3. Перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;	 14 повні 6 не повні 5 відсутні
4. Порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;	 19 повні 3 не повні 3 відсутні
5. Інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;	 12 повні 4 не повні 9 відсутні

6. Інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;	 9 повні  9 не повні  7 відсутні
7. Плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;	 11 повні  8 не повні  6 відсутні
8. Розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;	 11 повні  4 не повні  10 відсутні
9. Загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;	 16 повні  6 не повні  3 відсутні
10. Звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;	 10 повні  12 не повні  3 відсутні
11. Інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про:	
– їхні місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;	 19 повні  4 не повні  2 відсутні
– прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників	 17 повні  8 не повні

структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;	
– розклад роботи та графік прийому громадян;	 23 повні 2 не повні
– вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;	 13 повні 7 не повні 5 відсутні
– перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;	 14 повні 9 не повні 2 відсутні
– перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативно-розшукової або контррозвідувальної діяльності;	 19 повні 4 не повні 2 відсутні
– порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності;	 17 повні 5 не повні 3 відсутні

– систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень;	 12 повні  5 не повні  8 відсутні
12) іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.	 12 повні  12 не повні  1 відсутні