

**Василь Чернолуцький**

здобувач кафедри регіональної політики та публічного адміністрування  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, депутат Одеської обласної ради

## **СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА**

*Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Метою представленої публікації є загальна характеристика системи забезпечення політичних прав громадян органами виконавчої влади регіонального рівня. Автором проведено аналіз елементів цієї системи та відносин, які існують між ними.*

**Ключові слова:** забезпечення політичних прав, система органів виконавчої влади, регіональний рівень, місцеві державні адміністрації.

**Vasyl' Chornolutsky**

## **THE SYSTEM OF REGIONAL EXECUTIVE BODIES FOR THE ENSURING OF POLITICAL RIGHTS: GENERAL CHARACTERISTICS**

*According to the Constitution of Ukraine, human rights and freedoms and their guarantees determine the essence and orientation of the activity of the State, to affirm and ensure human rights and freedoms are the main duty of the State. The prerequisite for the implementation of these norms is effective and efficient functioning of executive bodies in central, regional and local levels. The revolution of dignity (Fall 2013 - Spring 2014) demonstrated aspirations of the people of Ukraine to radical renewal forms and methods of public participation in public affairs. The realization of these aspirations must ensure the reform of public administration under the president's "Sustainable Development Strategy "Ukraine - 2020"" Vasyl' by renewing the organization and functioning of the executive authorities to ensure the rights and freedoms of man and citizen. The initiative of the President of Ukraine to develop a "National Strategy in the field of human rights" is aimed at creating an effective mechanism for comprehensive support of human rights and citizens in the country.*

*General questions of the theory of human rights and their implementation were developed in the publications of famous Ukrainian jurists: V. Averyanov, V. Kopyeuchykov, P. Rabinowitz, A. Oleinik, A. Kolodiy, I. Borodin, O. Pushkina, T. Zavorotchenko, V. Pohorilko and many others. The interest of scientists to this problem considerably has increased since the adoption of the Constitution of Ukraine in 1996. For this period the experts in law, political science and public administration have considered many aspects of the theme. However, some researchers in Ukraine and in the post-Soviet countries point out that the development of the fundamental aspects of the theory of the rights and freedoms is not complete and needs further scientific studies. One of such aspect is the question on the structure and functioning of the system of executive bodies of the regional level, which ensures the implementation of political rights and freedoms, the place and role of this system in the national mechanism of protection of rights and freedoms.*

*The aim of the publication is a general description of the executive bodies of the regional and district level that ensure the implementation of political rights and freedoms.*

*This paper describes the structure of the system, which consists of regional and district state administrations, regional and district offices of central executive bodies and the relations between them. The author spent systematization of the legal regulations that establish the authority of local administrations and other executive bodies in the field of political rights and freedoms. The author has designed the classification of political rights. The first group combines political rights, which are ensured by each of executive bodies at the regional level (the right to participate in the administration of state affairs, the right to public service, the right to appeal, the right to information). The second group combines a political right, which are ensured by separate executive bodies, for instance, the right to assembly peacefully without arms and to hold meetings, rallies, processions, and demonstrations (Ministry of Internal Affairs), the right to freedom of association in political parties and public organizations (Ministry of Justice), the right to civil service and service in local government (National Agency of Ukraine on Civil Service).*

*The author spent systematization of legal regulations that establish relations between elements of the system. On this basis, it is concluded that the regional state administrations is a key element of this system. There are described the external elements of the system and the main functions of the system in the article. At the end of the article the author provides the definition of "the system of regional executive bodies for the ensuring of political rights": a part of the national mechanism for the ensuring of rights and freedoms, which is a hierarchically organized set of regional and district executive bodies of general and special competence and relations arising between them over the needs of citizens and their associations in the implementation and protection of their political rights and freedoms.*

**Keywords:** ensuring of political rights and freedoms, the system of regional executive bodies, local state administrations.

**Василий Чернолуцкий**

## **СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

*Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства. Целью представленной публикации является общая характеристика системы обеспечения политических прав граждан органами исполнительной власти регионального уровня. Автором проведен анализ элементов этой системы и отношений, которые существуют между ними.*

**Ключевые слова:** обеспечение политических прав, система органов исполнительной власти, региональный уровень, местные государственные администрации.

Ефективне і результативне функціонування системи органів виконавчої влади, у тому числі на регіональному рівні, що забезпечує реалізацію, охорону і захист політичних прав і свобод громадян, є необхідною умовою для виконання норми Основного Закону, яка визначена у статті 3 Конституції: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1]. Події осені 2013 – весни 2014 року, які отримали назву революція гідності, продемонстрували прагнення народу України до радикального оновлення форм і методів участі громадськості в управлінні державними справами. Проголошені реформи системи державного управління в рамках президентської «Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”» мають забезпечити реалізацію цих прагнень через оновлення організації і функціонування системи забезпечення органами виконавчої влади прав і свобод людини і громадянина. Саме на рішуче здійснення цих кроків у напрямку вдосконалення правових та організаційних засад у сфері прав людини, створення дієвого механізму всебічного забезпечення в Україні прав і свобод людини і громадянина направлена ініціатива Президента України щодо розробки «Національної стратегії у сфері прав людини» [2].

Загальні питання теорії прав і свобод людини та їх реалізації розроблялись у роботах відомих вітчизняних правознавців, серед яких: В. Авер'янов, В. Копейчиков, П. Рабинович, А. Олійник, А. Колодій, І. Бородін, О. Пушкіна, Т. Заворотченко, В. Погорілко та інші. Інтерес науковців до цієї проблематики помітно зростає після прийняття у 1996 році Конституції України, яка поставила забезпечення та гарантування прав і свобод головним завданням діяльності держави. За цей період окремим аспектам теми, перш за все правовим, було присвячено значний об'єм наукових розробок фахівців з права, політичних наук, державного управління. Проте, дослідники як в Україні [3], так і в країнах пострадянського простору [4] звертають увагу на те, що розробка фундаментальних аспектів теорії забезпечення прав і свобод громадян не завершена і потребує подальших наукових розвідок. Одним з таких аспектів є питання про структуру і функціонування системи органів виконавчої влади обласного та районного рівнів, яка забезпечує реалізацію політичних прав і свобод громадян, місце і роль цієї системи у загальнодержавній системі забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Окремим аспектам теми, перш за все правовим, було присвячено значний об'єм наукових розробок фахівців з права, політичних наук, державного управління. Зокрема, аналізу реалізації права на звернення (Г. Котляревської, Л. Лазаренко, М. Міняйло, В. Тарнухи та інші), права на мирні збори (О. Васильковської, Ю. Лемішко, В. Поліщука та інші), права на інформацію (В. Брижко, О. Кормилецький, А. Марущак, О. Нестеренко, В. Серьогін, С. Лопатін та інші), права на участь в управлінні державними справами (А. Грабильников, О. Чуб, І. Снігур та інші), правам у сфері публічного управління (Я. Лазура), права на участь у виборах (Є. Сердюк, Ю. Хромова, І. Шкурат, І. Фетеску, Л. Гудзь, А. Савков та інші), забезпеченню політичних прав органами внутрішніх справ (В. Букач та інші), особливостям реалізації політичних прав осіб з функціональними обмеженнями (А. Гірман), особливостям реалізації колективних політичних прав і свобод (В. Козлов).

Привертають увагу результати дисертаційного дослідження правознавця О. Пушкіної [5]. 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 імплементованими в систему національного законодавства нормами міжнародного права» [5, с. 8]. Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина складається з двох елементів: механізм конституційного визначення прав людини та гарантій їх забезпечення та механізм організаційного забезпечення прав людини (система органів державної влади, які забезпечують права і свобод людини і громадянина).

Авторська точка зору на предмет нашого дослідження представлена у статті харківського правознавця О. Турути [6]. Автором запропонована модель універсального юридичного механізму забезпечення реальності прав і свобод, який складається з чотирьох елементів: нормативний елемент, інституційний елемент (система державних органів), процесуальний елемент (формування досвіду прийняття рішень по відновленню порушених прав), результативний елемент (доведення до виконання прийнятих процесуальних рішень). О.Турута трактує механізм забезпечення реальності прав і свобод як «систему необхідних умов, які обумовлюють «рух» прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, тобто переводять їх з декларативного, «мертвого» стану в реальний» [6, с. 520]. Автор вважає, що усі перераховані елементи мають комплексний та узгоджений характер, відсутність хоча б одного з цих елементів не дозволяє забезпечити повноцінну реалізацію прав і свобод громадян. Крім того, вона вважає, що для повноцінного функціонування окресленого механізму необхідні матеріальні і ідеологічні передумови, а сам механізм знаходиться у динамічному стані, кількість його компонентів може збільшуватись [6, с. 522].

З концептуальних позицій розглядаються питання про визначення поняття «системи забезпечення прав і свобод» та про структуру цієї системи у статті А. А. Романової [7]. Під забезпеченням прав і свобод людини і громадянина, на думку автора, слід розуміти, певну систему умов, які направлені на ефективну реалізацію людської прав і свобод [7, с. 600]. До складу цієї системи включено чотири елементи: інституційне забезпечення, правове забезпечення, організаційне забезпечення та ресурсне забезпечення [7, с. 601]. Відповідно до принципів системного підходу автор розглядає ці елементи як взаємопов'язані однією метою та взаємозалежні: «без ефективного функціонування одного з цих елементів усі інші не мають можливості виконувати покладені на них функції» [7, с. 601]. На думку автора, використання такої моделі системи дозволяє ґрунтовно досліджувати забезпечення окремих прав і свобод людини.

Метою представленої публікації є загальна характеристика системи органів виконавчої влади обласного і районного рівня, які забезпечують реалізацію політичних прав і свобод громадян.

Політичні права і свободи є однією з ключових груп прав і свобод. Їх особливість полягає в тому, що суб'єктами цих прав є переважно громадяни, і реалізація цих прав дозволяє забезпечити один з головних принципів сучасної держави - принцип демократизму.

До групи політичних прав традиційно відносять закріплені у Конституції України 1) право на свободу думки і слова, право на інформацію; 2) право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації; 3) права брати участь в управлінні державними справами, референдумах, виборах, право доступу до державної служби, служби в органах місцевого самоврядування; 4) право на мирні збори; 5) право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Всі ці права складають певну систему і призначені створювати умови для реалізації ключового конституційного принципу сучасної держави – принципу демократизму. Порушення при реалізації одного з цих принципів завдає шкоди для реалізації інших.

За забезпечення політичних прав і свобод громадян у своїй повсякденній діяльності органи виконавчої влади. Органи виконавчої влади в областях і районах, які задіяні у забезпеченні політичних прав і свобод громадян, можна розглянути як певну систему. Така система складається з низки елементів та відносин між ними, які складають певну цілісність що протистоїть зовнішньому середовищу.

Один із традиційних підходів до розуміння систем розглядає цей феномен як сукупність (мережу, комплекс, ансамбль, групу) елементів, які пов'язані (взаємодіють, знаходяться у відносинах, впорядковані) між собою і утворюють певну цілісність по відношенню до зовнішнього середовища [8]. Разом з тим сталою є традиція розгляду системи як сукупності елементів, які пов'язані між собою спільною метою [9]. Виходячи з цього нашу систему складають органи виконавчої влади загальної компетенції (місцеві державні адміністрації), органи виконавчої влади спеціальної компетенції (територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади), які здійснюють виконавчу владу в областях і районах, та відносини, які виникають між ними щодо забезпечення політичних прав і свобод громадян. В рамках окресленої системи спільною метою для них є забезпечення політичних прав і свобод громадян України. При цьому, під забезпеченням політичних прав і свобод громадян автор розуміє створення надійних умов для задоволення потреб громадян у реалізації їх прав і свобод відповідно до законодавства України, гарантування реалізації цих прав і свобод, здійснення захисту встановлених прав і свобод громадян в разі їхнього порушення з боку органів публічної влади, їх посадових осіб, а також інших громадян.

Конституція України наділяє місцеві державні адміністрації (МДА) функцією забезпечувати додержання прав і свобод громадян (ст. 119) [1]. Законодавство конкретизує компетенцію МДА у цій сфері і відносить до їх повноважень: забезпечення виконання законодавства про свободу думки і слова, свободу світогляду і віросповідання; інформування громадськості та ЗМІ про свою діяльність і прийняті рішення; виконання обов'язків суб'єктів розпорядження інформацією щодо забезпечення доступу до публічної інформації, яка знаходиться у розпорядженні МДА; виконання вимог законодавства щодо забезпечення висвітлення діяльності у ЗМІ; забезпечення доступу до архівних фондів; здійснення взаємодії з політичними партіями, громадськими організаціями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх політичних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяння виконанню статутних завдань та забезпечувати додержання законних прав таких об'єднань громадян; утворення за рішенням голови консультативних, дорадчих та інших

допоміжних органів та комісій, а також визначення їх завдань, функцій та персонального складу; здійснення виконання законодавства щодо організації і проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади; забезпечення виконання законодавства про державну службу щодо прийому та просуванню по державній службі; забезпечення здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону; забезпечення розгляду звернень громадян та їх об'єднань; контролю за станом роботи щодо розгляду звернень громадян в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території.

Разом з місцевими державними адміністраціями елементами цієї системи є регіональні органи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) – обласні і районні органи міністерств, служб, інспекцій, агентств, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та інших ЦОВВ [11]. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлює, що забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина є принципом діяльності міністерств та інших ЦОВВ (ст. 2) [11]. Кожний з територіальних органів ЦОВВ наділено законодавством низкою спільних для них повноважень у сфері забезпечення політичних прав і свобод громадян. Це, наприклад, забезпечення доступу до публічної інформації; забезпечення висвітлення діяльності у ЗМІ; забезпечення доступу до архівних фондів; організація і проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади; здійснення прийому та просування по державній службі; забезпечення розгляду звернень громадян та їх об'єднань тощо. В той же час, в структурі ЦОВВ є органи, які наділені повноваженнями щодо забезпечення дотримання окремих політичних прав і свобод. Це органи Міністерства юстиції України (право на об'єднання у політичні партії), Міністерства внутрішніх справ України (право на мирні збори), Нацдержслужби (право на державну службу). Цей факт дає підстави стверджувати, що зазначені територіальні органи займають окреме місце в нашій системі.

Оскільки МДА та територіальні органи центральних органів виконавчої влади представлені і на рівні області, і на рівні районів і знаходяться у ієрархічних відносинах, то система, яку ми розглядаємо, є дворівневою, тобто ієрархічною та складною. Це слід враховувати при визначенні зв'язків та відносин, які існують в рамках системи.

Характеризуючи нормативну модель взаємовідносин у цій системі, слід зазначити, що голови МДА координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань (ст. 31) [10]. З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій (ст. 31) [10]. Таким чином, обласні і районні державні адміністрації мають бути за своїм правовим статусом ключовим елементом системи, що розглядається, а територіальні органи центральних органів виконавчої влади стосовно забезпечення політичних прав і свобод мають знаходитись з ними у відносинах підзвітності і підконтрольності з питань повноважень МДА. Внутрішня структура системи забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян та взаємовідносини між її елементами представлена на рисунку 1.

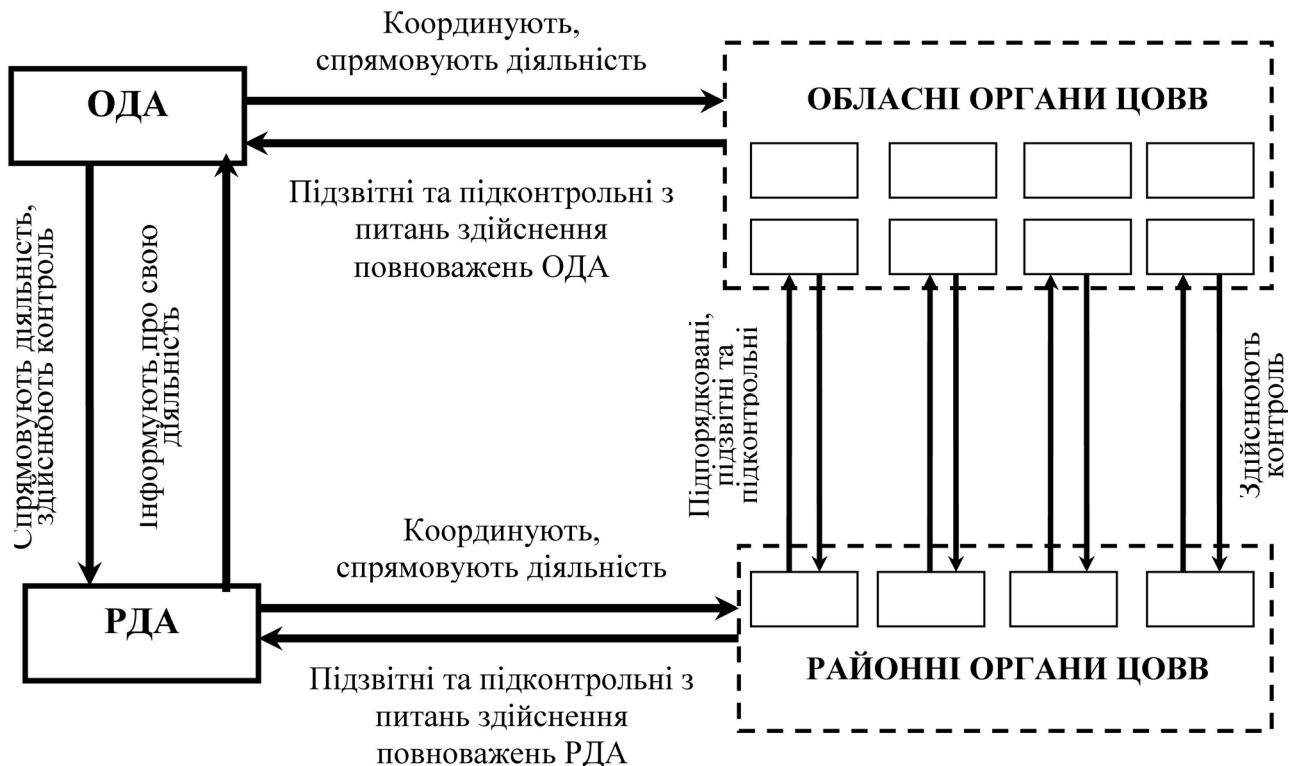


Рисунок 1. Система забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян

Розглянута нами система існує не сама по собі, а в певному середовищі. В структурі цього зовнішнього середовища можна виокремити велику кількість елементів: органи держави, місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства. Ці елементи, у власну чергу, можуть бути згруповані по певним системам. Так, наприклад, можна виокремити систему органів державної влади і систему органів державної влади регіонального рівня, систему органів публічної влади регіонального рівня, системи органів виконавчої, судової влади, систему органів прокуратури, систему органів місцевого самоврядування, окремо систему представницьких органів місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства (політичні партії, громадські організації, ЗМІ, релігійні організації, професійні спілки і т. ін.).

В той же час, розглянута система є складовою системою національного масштабу – національного механізму забезпечення прав і свобод людини. Описуючі структуру цього механізму, доктор юридичних наук К. Б. Левченко виокремила в цьому механізмі такі елементи, як Генеральна прокуратура України; Комітет Верховної Ради України з прав людини, національних меншин та міжнародних 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); Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство юстиції України; інші центральні органи виконавчої влади; правозахисні громадські організації; науково-дослідні установи; засоби масової інформації [12]. Додамо до цього переліку ще декілька елементів. Це гарант додержання прав і свобод людини і громадянина – Президент України, Кабінет Міністрів України, який за Конституцією «вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина» (ст. 116) [1], місцеві державної адміністрації та інші органи

виконавчої влади регіонального і місцевого рівня. Обласні і районні державні адміністрації та територіальні органи ЦОВВ адміністрації займають у цьому механізмі важливе місце, оскільки, як вже згадувалось, наділені з боку законодавця функціями «забезпечувати дотримання» та «забезпечувати додержання» прав і свобод людини.

Роль системи забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян у національному механізмі забезпечення і гарантування прав і свобод людини визначається функціями, які вона має здійснювати. На думку автора, такими функціями є: 1) створення відповідно до законодавства умов для задоволення потреб громадян у реалізації політичних прав і свобод (організаційна функція); 2) реалізація цих прав в процесі практичної діяльності органів виконавчої влади регіонального рівня відповідно до законодавства (виконавча функція); 3) 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 (контрольна функція); 4) 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 Кабінет Міністрів України (інформаційна функція). Перелік цих функцій не є вичерпним і може бути розширено.

Висновки. На завершення публікації надамо авторське визначення поняття «система забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян». Система забезпечення органами виконавчої влади регіонального рівня політичних прав і свобод громадян - це складова національного

механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина, яка представляє собою ієрархічно організовану сукупність обласних та районних органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції, а також відносини, що виникають між ними з приводу задоволення потреб громадян та їх об'єднань у реалізації та захисту їх політичних прав і свобод.

#### Література.

1. Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про розроблення Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 15.10.2014 № 811/2014 // Урядовий кур'єр, 17.10.2014. – № 192.
3. 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.
4. Анохин Ю. В. Об общих основах механизма государственного-правового обеспечения прав и свобод личности / Ю. В. Анохин // Ползуновский Вестник. 2005. – № 1. – С. 250–256.
5. 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.
6. Турута О. В. Юридичний механізм забезпечення реальності прав і свобод громадян / О. В. Турута // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 519–523.
7. Романова А. А. Система забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні / А. А. Романова // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 599–602 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12raagvu.pdf>.
8. Спицнадель В. Н. Основы системного анализа [Текст]: учебное пособие / В.Н. Спицнадель. – СПб. : Изд. дом «Бизнес-пресса», 2000. – 326 с.
9. Садовский В. Н. Основания общей теории систем / В. Н. Садовский. – М.: Наука. 1974. – 279 с.
10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Голос України, 12.05.1999.
11. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Голос України, 09.04.2011. - № 65.
12. Левченко К. Б. Національний механізм забезпечення прав людини в Україні / К. Б. Левченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1151414949>.