

деякі проблеми, що склалися в інформаційній сфері й закликав захистити верховенство права та верховенство закону, які є важливим складником інфраструктури вільної й незалежної преси.

Вирішення актуальних питань правового регулювання інформаційних відносин повинно бути спрямовано на формування в Україні дієздатних структур громадянського суспільства, становлення суспільних відносин на демократичних засадах.

Список літератури: 1. Голос України.– 1999. – 16.04.– № 69 (2071). 2.Копейчиков В., Колодій А., Українчук О. Про концепцію національної безпеки України // Право України .- 1993.- № 5-6. 3.Тодыка Ю.Н. Конституционное право Украины : отрасль права, наука, учебная дисциплина.- Харьков :Фолио-Райдер,1998.-292с. 4.Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. – Харьков: Факт, 1999.– 320 с.

П.М. Любченко,
канд.юрид.наук

ПІДСИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЇХ ВЗАЄМОДІЇ

Наукове дослідження взаємовідносин інституту місцевого самоврядування й держави неможливо без використання категорії «публічна влада». У політологічній і юридичній літературі є декілька підходів до її визначення. Наприклад, С.С.Алексеев вважає, що публічна влада як різновид (форма) політичної влади означає наявність у неї особливого апарату, який єдиний представляє все суспільство в цілому, весь народ і має свою «публічну» матеріальну базу - державне, казенне майно, свої джерела доходів, податки [2, с. 15]. М.Ф.Орзіх для її характеристики використовує такі поняття, як територіальний колектив, територія (просторова межа й матеріальна основа дії публічної влади), обов'язковість рішень її суб'єктів для всього населення відповідної території. Базуючись на даному підході, вчений у системі публічної влади виділяє дві самостійні підсистеми - державну владу й органи місцевого самоврядування [9, с.59]. Таку ж позицію займає й В.М. Шаповал, указуючи, що складниками публічної влади виступають державна і муніципальна влада, які реалізуються відповідно органами державної влади й органами місцевого самоврядування [10, с. 178]. О.Є.Кутафін і В.І.Фадєєв вважають муніципальну владу і державну формами публічної влади, влади народу [8, с. 89]. О.Ейхельман підкреслював, що гармонійне поєднання праці

держави й місцевого самоврядування, по суті, рівноправних елементів у публічно-правовому цілому, становить мету правильної організації раціонального суспільно-державного ладу [7, с. 18].

В.Г.Вишняков до системи публічної влади (в широкому розумінні) відносить різні громадські організації й об'єднання (партії, союзи, рухи, органи громадського самоврядування, самодіяльності та ін.), які є організаціями безпосередньо самого суспільства [5, с. 36]. В.Авер'янов зауважує, що в демократичній державі функції виконавчої влади здійснюються не лише виключно державними суб'єктами: по-перше, вони можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування, а також і деяким іншим недержавним структурам (наприклад, деяким громадським організаціям); по-друге (і це - головне, функції виконавчої влади у своєму змістовному плані об'єктивно властиві місцевому самоврядуванню, як формі реалізації так званої публічної влади [1, с. 11].

Учені - правники минулого також аналізували взаємовідносини державної влади й місцевого самоврядування, і їх висновки не втратили актуальності й сьогодні. Самоврядування припускає не лише розмежування сфер компетенції центральних та місцевих органів, не тільки самостійність останніх, але і взаємну незалежність. Різниця між державним управлінням і самоврядуванням у тому, що уряд є носієм державного суверенітету, влада ж органів самоврядування не суверенна. З принципової точки зору ця різниця надзвичайно велика, вказує на повну протилежність між двома інститутами, проте на практиці в різні епохи й навіть нині в різних державах сфера компетенції самоврядування так вигадливо перетинається зі сферою компетенції держави, приймає такі різноманітні форми, що ця протилежність втрачає, почасти, своє значення [3, с. 240].

При визначенні відмінних ознак публічної влади необхідно виходити з історично сформованого розуміння семантики слова «публічний» із визнанням того факту, що крім державної влади існують і інші її форми, суб'єкти якої спроможні впливати на поведінку всіх членів соціально-територіальної спільноти. Отже, пропонуємо для характеристики публічної влади використовувати такі параметри:

- а) влада інституціалізована;
- б) зовнішньо й офіційно вона представляє всю соціально-територіальну спільність;
- в) її суб'єкти здійснюють владні повноваження відкрито (публічно) й безпосередньо, а не побічним шляхом впливають на її об'єкт;
- г) вона має достатні власні ресурси, а також право використовувати на законних підставах ресурси інших форм влади для реалізації владних повноважень у сфері своєї компетенції.

Конституція визначає основи взаємовідносин держави та місцевого самоврядування. В Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування. Аналіз норм права, що регулюють місцеве самоврядування, дозволяє зробити висновок, що основним його гарантом є держава. Конституція України покладає на державу обов'язок брати участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримувати його, компенсувати його органам витрати, що виникли внаслідок рішень органів державної влади [4; 1996. - № 30.- Ст. 142]. Виключно законами України визначаються основи місцевого самоврядування. До повноважень Верховної Ради України належить призначення чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування.

Органам місцевого самоврядування законом надаються окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні останнім [4; 1996.- № 30.- Ст. 143]. Делегуючи органам місцевого самоврядування повноваження, держава встановлює правові межі їх діяльності, визначає загальнодержавні стандарти, гарантує мінімум соціальних благ, які можуть і мають бути надані громадянам, і забезпечує адміністративний контроль за їх реалізацією. Повноваження в яких представлені інтереси держави в цілому та територіальних громад, повинні здійснюватися органами місцевого самоврядування під контролем держави, не порушуючи при цьому самостійності і незалежності місцевого самоврядування. Адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування має відбуватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідала значущості інтересів, які треба захистити [6, с. 35]. На місцевому рівні взаємодію з органами місцевого самоврядування забезпечують місцеві державні адміністрації. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не призводить до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення наданих їм власних повноважень. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України [4; 1997. - № 24.-Ст. 76].

Чияне законодавство передбачає і зворотнє делегування за рішенням відповідних органів місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами[4; 1996.- № 30.- Ст. 118]. Виключно на пленарних засіданнях районних і обласних рад:

а) заслуховуються звіти голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень;

б) приймаються рішення про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

в) приймаються рішення про внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації [4; 1997.-№ 24.- Ст. 43] .

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обгрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації [4; 1996.- № 30.- Ст. 118].

Постійні комісії за дорученням ради, голови, заступника голови районної, обласної ради або за власною ініціативою вивчають діяльність місцевих державних адміністрацій та їх посадових осіб з питань, віднесених до відання ради, мають право отримувати необхідні матеріали й документи, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках на розгляд ради (ст.47). Депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради має право звернутися із запитом до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради [4; 1997.-№ 24.-Ст. 49].

Закон України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» надає право депутатам місцевих рад звернутися із запитом не лише до голови місцевої державної адміністрації, а й до його заступників, керівників відділів, управлінь та інших служб місцевої державної адміністрації з питань, що мають суспільне значення і належать до відання ради [4; 1994.-

№ 24.- Ст. 11]. Положення ч. 1 ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів», що депутат ради не може бути головою місцевої державної адміністрації, його заступником, керівником її структурного підрозділу, визнано не відповідаючим Конституції згідно з Рішенням Конституційного Суду від 13.05.98 р. Місцеві державні адміністрації разом з постійними комісіями здійснюють узагальнення та попередній розгляд наказів виборців депутатам [4; 1994. - № 24.- Ст. 23]. За пропозицією голови відповідної місцевої державної адміністрації скликається сесія районної, обласної ради (ст. 46). За наявності визначених законом підстав голова обласної Київської, Севастопольської міської державної адміністрації може порушувати перед Верховною Радою України питання про призначення позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради (п. 4 ст. 78) й позачергових виборів сільського, селищного, міського голови [4; 1997. - № 24.- Ст. 79].

Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією і законами України до їх відання, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом. Місцева державна адміністрація повинна повідомити органи та посадових осіб місцевого самоврядування в разі розгляду питань, які стосуються інтересів місцевого самоврядування. Місцеві органи виконавчої влади несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну останнім шкоди своїми діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень - органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень (ч.3. ст. 73). Суб'єкти місцевого самоврядування мають право звертатися до суду стосовно визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують права територіальних громад та повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування [4; 1997.-№ 24.-Ст. 71].

Взаємодія можлива і в інших сферах. Наприклад, орган місцевого самоврядування разом з місцевою державною адміністрацією як засновником (співзасновником) на базі чи за участю комунальної власності та відповідного фінансування з місцевого бюджету може створювати комунальний засіб масової інформації (аудіовізуальний або друкований) [4; 1997.-№ 50.- Ст. 1].

Не сприяє вирішенню проблем правового регулювання й те, що Верховна Рада України навіть після прийняття Конституції України 1996р. продовжує в одній і тій же статті закону визначати компетенцію суб'єктів різних підсистем публічної влади, що є підґрунтям для майбутніх

конфліктів і непорозумінь. Так, у ст. 8 Закону України «Про гідрометеорологічну діяльність» від 18.02.99р. визначається компетенція місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері гідрометеорологічної діяльності [4; 1999. - № 16. - Ст. 8].

На конституційному рівні була розв'язана надзвичайно складна проблема взаємовідносин влади в центрі і на місцях, а також визначені функції і завдання, яке покликані виконувати місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування. Положення Основного Закону потребують подальшої деталізації в чинному законодавстві, тому досить важливою є проблема розмежування компетенції органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування, забезпечення їх взаємодії, законодавчого закріплення механізмів розв'язання конфліктів. Ефективній діяльності суб'єктів публічної влади сьогодні суттєво перешкоджають:

- відсутність законів які визначали б статус Кабінету Міністрів України, міністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади,

- нечіткість, а іноді й дублювання їх функцій;

- невизначеність у розмежуванні їх компетенції. Основними завданнями є:

- формування нормативно-правової бази, що визначає організацію функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування;
- утвердження принципу законності в їх діяльності;

- ефективне правове й організаційне забезпечення економічних, соціальних і політичних реформ, спрямованих на утвердження й гарантування державою конституційних прав та свобод людини й громадянина.

Список літератури: 1. Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України.- 1998.- № 8.- С. 8-13. 2. Алексеев С.С. Государство и право: Начальный курс.- 2-е изд., перераб. и доп.- М.: Юрид. лит., 1994. - 192 с. 3. Брокгауз В.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь.- СПб.: Изд. дело, 1900. -Т. XXУШ-А. - С. 240. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. Вишняков В.Г. Конституции стран - членов СНГ: система государственной власти и местного самоуправления // Государство и право. -1994.- № 5.-С. 35-41. 6. Європейська Хартія про місцеве самоврядування від 15.10.85 р./ Віче.- 1993.- № 6.- С. 33-39. 7. Куйбіда В., Чушенко В. Поняття місцевого самоврядування в Україні // Право України.-1998.-№ 5.-С.17-22. 8. Кутафин О.Е., Фадеєв В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: Юристъ, 1997. - 428 с. 9. Орзіх М.Ф. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні // Юрид. вестн.- 1997. - № 4.- С. 59-63.

С.О. Горбунова-Рубан,
канд.соціол.наук

ДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Одним із основних європейських принципів діяльності органів місцевого самоврядування є створення механізмів реалізації соціальних прав людини і соціального захисту населення [5, с. 25]. У Законі України «Про місцеве самоврядування» цей принцип реалізується через встановлення прямих та делегованих повноважень з питань надання громадянам соціальної допомоги та соціальної підтримки. [6, с.37]. Прямі повноваження передбачають дії органів місцевого самоврядування по розробці й реалізації місцевих програм по наданню різних видів допомог та соціальних послуг, делеговані — регламентують дії органів місцевого самоврядування щодо виконання державних програм. З цією метою відпрацьовуються необхідні механізми, створюються умови, спрямовані на реалізацію місцевих і державних програм.

Оскільки соціальний захист і соціальні послуги є ключовими поняттями в соціальнозахисній діяльності, розглянемо їх зміст і співвідношення між ними.

Соціальний захист являє собою комплекс заходів, по подоланню перепон, що виникають у процесі реалізації соціальних прав людини (права на їжу, одягу, забезпечення в старості чи у випадку втрати працездатності, на працю, помешкання та ін.). Головною формою реалізації цих заходів є надання соціальних послуг.

Соціальна послуга - це дії закладів, установ, організацій та осіб, спрямовані на забезпечення життєдіяльності людей, які потребують соціального захисту. Для характеристики послуг доцільно їх класифікувати за такими критеріями: види послуг, механізм їх надання громадянам, об'єкт послуги [9, с.4].

За видом послуги можна умовно поділити на контактні та інформаційні [10, с. 22]. До контактних безпосередньо належать послуги, надання яких можливо тільки через контакт з їх одержувачем. Інформаційні послуги не передбачають безпосереднього контакту з їх одержувачем, а можуть