

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, СУДОВИХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

---

---

УДК 342 : 352 (477)

**В. В. Іванюшенко**

кандидат юридичних наук, доцент  
Університет економіки та права «КРОК»,  
кафедра цивільно-правових дисциплін  
вул. Лагерна, 30–32, Київ, 03113, Україна

## ФОРМИ І МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ДОВКІЛЛЯ

У статті розглядаються форми і методи управлінської діяльності органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, права людини, безпечне для життя і здоров'я довкілля.

### Постановка проблеми

Проблеми із забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля вирішуються конкретними суб'єктами на конкретному рівні. А враховуючи те, що людина проживає в певному населеному пункті, то забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля може розглядатися як завдання не лише держави, а й місцевого самоврядування.

Важливим завданням місцевого самоврядування є створення гідного середовища існування людини, а тому дуже важливо правильно обирати ви-

значені законом і набуті практикою різноманітні форми та методи управлінської діяльності органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення даного права.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Незважаючи на незаперечний взаємозв'язок між проблемою прав людини та місцевим самоврядуванням, відповідні дослідження у вітчизняній та зарубіжній науці фактично проводилися окремо одне від одного.

Лише частково висвітлено в юридичній літературі питання чіткого визначення власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення конституційних екологічних прав людини. Не в повному обсязі також досліджувалися форми і методи діяльності вказаних органів з реалізації цих повноважень.

Певну роль у дослідженні діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина відіграють доробки І. Литвиненко, В. Кравченко, І. Грицяка, Н. Мяловицької, А. Котелевець та ін. Дана проблема досліджувалася російськими науковцями, такими, як Н. Бондарь, А. Загребельний, В. Карпунов тощо.

### **Формування цілей статті**

Враховуючи вищевикладене, метою даної статті є дослідження визначених законом і набутих практикою різноманітних форм та методів діяльності органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

### **Невирішені раніше проблеми та виклад основного матеріалу дослідження**

Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування спрямовані на реалізацію їх завдань і функцій, основне функціональне призначення яких полягає в організації виконання Конституції і законів України та інших актів законодавства у процесі безпосереднього управління у відповідних сферах суспільного життя.

Саме тому управлінській діяльності органів місцевого самоврядування властивий підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер. Це означає, що поза законами ніякі форми управління з боку органів місцевого самоврядування не можуть існувати. Тобто, самостійність органів місцевого самоврядування у виборі форм управлінської діяльності не є абсолютною, а тому вони можуть вчиняти лише ті дії, що прямо передбачені законом. Слід вказати, що такі дії, які докладно регламентуються в нормах права, є не тільки правом органів місцевого самоврядування, а й їх обов'язком.

Отже, під формою діяльності органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення права людини і громадянина на безпечне для життя і

здоров'я довкілля можна розуміти зовнішнє вираження конкретних дій, передбачених нормативно-правовими актами, що здійснюються суб'єктами місцевого самоврядування з метою реалізації їх завдань і функцій в межах компетенції.

Органам місцевого самоврядування, як і органам виконавчої влади, притаманні правові і організаційні форми діяльності.

Під правовою формою діяльності розуміють такі види здійснення функцій, що тягнуть за собою правові наслідки.

Це насамперед прийняття (видання) органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами правових актів.

Правові акти місцевого самоврядування — це прийняті в установленому порядку підзаконні владні рішення суб'єктів місцевого самоврядування, що містять норми права, індивідуально-конкретні приписи (рекомендації), за допомогою яких самостійно вирішуються, безпосередньо або через органи самоврядування, усі питання місцевого життя [1, с. 20]. Підзаконні нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, видані в межах своєї компетенції, визнаються джерелами права [2, с. 165].

Правову основу для видання таких актів містить, зокрема, ст. 144 Конституції України, згідно з якою органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території [3].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» такі рішення приймаються на місцевому референдумі (п. 4 ст. 7), загальними зборами громадян (п. 2 ст. 8), радами (п. 1 ст. 59), виконавчим комітетом сільської, селищної, міської, районної в місті ради (п. 6 ст. 59) [4].

Пріоритетним видом правових актів місцевого самоврядування є акти, які приймаються безпосередньо населенням на місцевих референдумах. Рішення, ухвалені місцевим референдумом, виступає основним актом локальної нормотворчості громади, який дозволяє їй брати пряму участь в управлінні місцевими справами, не потребує затвердження посадовими особами чи органами місцевого самоврядування і є обов'язковим для виконання на відповідній території. Формою закріплення публічно-владних рішень населення можуть бути акти-документи (статuti, положення тощо).

До компетенції загальних зборів громадян відносяться різноманітні питання, серед яких найбільш важливими є обговорення проектів рішень місцевих рад із найважливіших питань місцевого життя, внесення пропозицій з питань порядку денного сесії місцевих рад, питання про внесення на розгляд місцевих рад пропозицій щодо проведення місцевого референдуму, інформування населення про прийняті органами місцевого самоврядування рішення, про законодавство України з питань, що торкаються інтересів громадян та ін.

Ради можуть приймати рішення з будь-яких питань своєї компетенції (ч. 2 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Рішенням ради притаманні такі ознаки:

по-перше, рішення ради є правовим актом;

по-друге, це підзаконні акти, які повинні відповідати Конституції та законам України;

по-третє, вони видаються в межах повноважень представницьких органів, визначених Конституцією та законами України;

по-четверте, рішення ради є юридично владними волевиявленнями представницьких органів місцевого самоврядування, які виступають важливим засобом практичної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування;

по-п'яте, ці акти носять імперативний характер і є обов'язковими для виконавців;

по-шосте, вони встановлюють загальнообов'язкові на відповідній території правила поведінки;

по-сьоме, вони створюють правову базу для видачі актів виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

по-восьме, вони видаються у формі письмового документа з дотриманням встановлених правил;

по-дев'яте, вони повинні пройти відповідні стадії підготовки проекту, узгодження, прийняття;

по-десяте, вони приймаються на пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради.

На жаль, міськими радами недостатньо приймається рішень, які стосуються забезпечення права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Виконавчі органи сільської, селищної, міської ради виконують значний обсяг роботи в управлінні місцевими справами, що вимагає безперервної, послідовної і компетентної роботи апарату цих органів. Виконками сільських, селищних, міських рад згідно з законодавством розробляють програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми з інших питань місцевого самоврядування, місцеві програми охорони довкілля, беруть участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля; місцеві містобудівні програми, генеральні плани забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації тощо.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Є організатором виконання рішень, які приймає рада, організує роботу ради та її виконавчого комітету, має широкі права щодо персонального складу виконавчих органів ради, широкі представницькі функції, забезпечує виконання рішень територіальної громади. Сільський, селищний, міський голова, голова районної, обласної, районної в місті ради видають розпорядження, укладають від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради (п. 8 ст. 59).

У такий спосіб органи місцевого самоврядування визнаються суб'єктами реалізації норм права у формі їх застосування.

Органам місцевого самоврядування притаманні і такі форми управління, як організаційні.

Не є абсолютно вільними органи й у виборі форм управління, які за усталеною термінологією теорії адміністративного права визначаються як неправові (організаційні).

До неправових (організаційних) — відносяться такі дії органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які хоч безпосередньо і не тягнуть юридичних наслідків, проте, здійснюються здебільшого в межах їх повноважень, визначених законом (роз'яснення, вивчення і узагальнення досвіду, аналіз даних тощо).

За змістом відповідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування можуть здійснювати відповідні контрольні заходи, скликати наради, вимагати відповідну інформацію з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, та у випадках, прямо передбачених законодавством. Приміром, вони можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організувати проведення перевірок на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих їм повноважень виконавчої влади (ст. 18).

Ефективною формою роботи, що активізує діяльність громад, підвищує відповідальність посадових осіб, є зустрічі керівників та посадових осіб місцевих рад з населенням. Керівники та інші посадові особи органів місцевого самоврядування зобов'язані проводити особистий прийом громадян.

Інші організаційні форми, які носять допоміжний характер — це робота з інформацією, архівна справа, ведення діловодства тощо.

Ключова роль серед організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування належить насамперед сесіям відповідних рад, які є основною формою прояву активності, життєдіяльності ради і на яких вирішуються питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, в тому числі і питання, пов'язані із забезпечення права людини на безпечне довкілля.

З урахуванням сказаного, доводиться констатувати, що форми діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля визначаються здебільшого на законодавчому рівні і не є результатом волевиявлення територіальних громад, що спростовує тезу про громадський характер місцевого самоврядування. Природа форм управління органів місцевого самоврядування багато в чому визначається природою державного управління. А тому їм, в основному, притаманні одні й ті ж самі ознаки, що характерні формам управлінської діяльності органів виконавчої влади. До цих ознак можна віднести насамперед підзаконний, виконавчорозпорядчий, юридично-владний характер форм управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, забезпеченість їх заходами державного примусу тощо.

Для здійснення ефективного управління його суб'єкти повинні бути осначені методами управлінської діяльності (методами управління). Най-

частіше методи управління в тому чи іншому варіанті зводяться до конкретних способів, прийомів, засобів управлінського впливу суб'єкта (органу) управління на об'єкти управління з метою реалізації цілей, завдань та функцій управлінської діяльності [2, с. 72; 5, с. 365].

Використовуючи дану конструкцію, під методами діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля можна розуміти різноманітні способи, засоби і прийоми, що застосовуються в межах визначених форм з метою реалізації їх завдань і функцій.

Методи управління повинні відповідати певним вимогам: бути ефективними, різноманітними, гнучкими тощо.

Їх класифікація можлива за різними критеріями, за різними їх властивостями. Зокрема, в юридичній літературі виділялися наступні методи: економічні, виховні, владні, організаційні; методи організації і методи діяльності, методи переконання і методи примусу; методи прямого і побічного впливу; правові й неправові; наукові, емпіричні, експериментальні та випадкові; регулювання, загальне керівництво, безпосереднє управління; загальні й спеціальні; стратегічні й тактичні.

Методам управління, що здійснюються у процесі місцевого самоврядування, властиві специфічні ознаки, які випливають з його природи. До таких ознак можна віднести відносну самостійність органів місцевого самоврядування у виборі відповідних методів управління, межі якої визначаються законами України.

Разом з тим, оскільки місцеве самоврядування є проявом децентралізації виконавчої влади, то йому в цілому притаманні такі самі види методів управління, що й органам виконавчої влади. Зокрема, вони можуть поділятися на методи переконання і примусу, прямого (адміністративного) і непрямого (економічного) управлінського впливу. До того ж методи управління, здійснюваного у процесі місцевого самоврядування, поділяються за об'єктами управлінського впливу, за спрямованістю (цілями) методів тощо.

Конкретний зміст методів управлінської діяльності органів місцевого самоврядування відображається здебільшого у правових актах управління, в яких оформляються відповідні заходи прямого чи непрямого управлінського впливу на об'єкти управління. До проявів прямого управлінського впливу органів місцевого самоврядування відноситься вчинення ними таких дій, які спрямовані на забезпечення належної поведінки керіваних об'єктів шляхом владних приписів. Йдеться про прийняття юридично обов'язкового до виконання управлінського рішення, в якому зафіксований імперативний варіант волевиявлення органу місцевого самоврядування. До них відносяться, зокрема, загальнообов'язкові рішення, які містять загальні правила поведінки у формі приписів і заборон, а також рішення з питань використання природних та інших ресурсів. Сюди треба віднести також рішення щодо встановлення зборів за спеціальне використання природних ресурсів, за викиди і скиди забруднюючих речовин у довкілля, правил з питань благоустрою, додержання тиші тощо.

Проявами застосування методів непрямого управлінського впливу щодо забезпечення права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля є такі рішення органів місцевого самоврядування, які містять заходи опосередкованого впливу на поведінку об'єктів управління.

До таких проявів непрямого управлінського впливу можна віднести надання пільг по місцевих податках і зборах, визначення у встановленому законом порядку розміру платежів за розміщення відходів; встановлення для підприємств, установ та організацій лімітів використання природних ресурсів, лімітів скидів забруднюючих речовин у навколишнє середовище та лімітів на утворення і розміщення відходів. Такі управлінські рішення також є обов'язковими до виконання, проте містять можливість вибору об'єктом управління варіантів належної поведінки.

Такі універсальні методи, як переконання і примус, пронизують будь-які процеси управління, у тому числі у сфері, віднесеної до відання місцевого самоврядування. Змістом методу переконання є проведення виховних, роз'яснювальних, рекомендаційних та інших заходів переважно морально-го характеру, за допомогою яких у людей формуються внутрішня потреба і готовність до добровільного виконання (дотримання) загальних правил поведінки або інших конкретних приписів органів місцевого самоврядування. Прикладом такого підходу є, зокрема, норми Закону України «Про відходи», за якими органи місцевого самоврядування сприяють роз'ясненню законодавства про відходи серед населення, створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини (ст. 20) [6].

Слід вказати, що метод переконання не завжди може забезпечити належну поведінку об'єктів управління.

За умов небажання чи нездатності об'єктів управління узгоджувати свою поведінку з відповідними правовими нормами об'єктивно виникає необхідність у застосуванні відповідних заходів примусу. За змістом відповідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до проявів реалізації органами місцевого самоврядування заходів примусу щодо забезпечення права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля можна віднести скасування дозволів на експлуатацію об'єктів в разі порушення ними нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства (ст. 30); зупинення будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів, а також такого, що може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу (ст. 31); внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів (ст. 38).

Проявами реалізації органами місцевого самоврядування методу примусу є вжиття ними заходів, спрямованих на ліквідацію наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних ситуацій. Зокрема, такий характер примусу з боку виконавчих органів місцевого самоврядування впливає зі змісту підпункту 2 п. «б»

ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким вони можуть вживати в разі надзвичайних ситуацій необхідні заходи відповідно до закону щодо забезпечення права людини на безпечне довкілля.

Слід зазначити, що арсенал методів діяльності місцевих рад дедалі збагачується. Серед них можна ще виділити методи планування, вироблення рішень, інформаційного забезпечення, контролю і координації діяльності.

Не менш важливою ланкою роботи органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля є проведення правової пропаганди серед населення. Така діяльність ради є надзвичайно актуальною.

Більшість населення навіть не знає своїх екологічних прав взагалі та права на безпечне для життя і здоров'я довкілля зокрема, можливостей, які їм надає законодавство, локальні нормативно-правові акти.

Зокрема, згідно із даними Інформаційно-аналітичної фірми «Ексор», понад 30 % опитаних громадян вважають, що право на безпечне для життя і здоров'я довкілля не реалізовується зовсім, понад 40 % опитаних відповіли, що це право реалізовується лише незначною мірою і тільки менше 1 % ствердили, що реалізовується повністю [7, с. 232].

А тому роз'яснювальна робота ради серед населення є дуже важливою.

## Висновки

Виходячи із вищевикладеного, можна зробити висновок, що форми та методи діяльності із забезпечення права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля перебувають у тісному діалектичному взаємозв'язку. Існування методу зумовлено існуванням конкретної форми діяльності. Кожний метод окремо — це лише можливість впливу на об'єкт, а щоб дана можливість перетворилася на дійсність, необхідні конкретні форми її реалізації. З іншого боку, форма діяльності є носієм змісту одного чи декількох методів і не може існувати як абстракція.

## Література

1. Воронов М. П. Місцеве самоврядування України та його акти: навч. посібник / Воронов М. П. — К. : НМК ВО, 1992. — 56 с.
2. Загальна теорія держави і права : навч. посібник / [за ред. В. В. Копейчикова]. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 320 с.
3. Конституція (Основний Закон) України, прийнята 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
5. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посібник / Малиновський В. Я. — [2-ге вид., доп. та перероб.]. — К. : Атіка, 2003. — 576 с.
6. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 36-37. — Ст. 242.
7. Права людини в Україні — 2005 : доповідь правозахисних організацій / [за ред. Є. Захарова, І. Рапп, В. Яворського]. — Харків : Права людини, 2006. — 350 с. — (Українська Гельсінська спілка з прав людини, Харківська правозахисна група).



**В. В. Иванюшенко**

Університет економіки і права «КРОК»,  
кафедра громадянсько-правових дисциплін  
ул. Лагерная, 30–32, Київ, 03113, Україна

**ФОРМЫ И МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА  
НА БЕЗОПАСНУЮ ДЛЯ ЖИЗНИ И ЗДОРОВЬЯ ОКРУЖАЮЩУЮ  
СРЕДУ**

**Резюме**

В статье рассматриваются формы и методы деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения права человека и гражданина на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, права человека, безопасная для жизни и здоровья окружающая среда.

**V. V. Ivanyushenko**

University of Economics and Law «KROK»,  
The Department of Civil Law Disciplines  
Lagernaja str., 30–32, Kiev, 03113, Ukraine

**FORMS AND METHODS OF ACTIVITY OF ORGANS OF LOCAL  
SELF-GOVERNMENT IN THE SPHERE OF PROVIDING  
OF CONSTITUTIONAL RIGHT OF AN INDIVIDUAL AND A CITIZEN  
FOR SAFE AND HEALTHY ENVIRONMENT**

**Summary**

In the article are examined forms and methods of activity of authorities of local self-government in the field of providing of human and citizen rights on safe for life and health environment.

**Key words:** organs of local self-government, human rights, safe for life and health environment.