

точніше було б назвати Адміністративно-судовим кодексом (або Кодексом адміністративного судочинства).

Отже, комплексна адміністративна реформа спрямована на радикальну трансформацію змісту і характеру взаємостосунків між державою і людиною на дійсно демократичних і гуманістичних засадах. Їх суттю є визнання самоцінності кожної людини, непорушності її природних та інших основних прав і свобод, необхідності служіння ідеям верховенства права.

О. Д. Крупчан, член-кореспондент АПрН України, керівник Київського регіонального центру АПрН України

Держава, органи місцевого самоврядування: реалізація прав і свобод громадян

Головним завданням чинної Конституції України є створення фундаментальних підвалин для державно-правового забезпечення якнайповнішої реалізації прав і свобод громадян. Конституція України створює абсолютні потенційні умови для реалізації правового статусу (прав і свобод людини, їх гарантій) громадян, визначаючи запорукою такої реалізації зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України). Конституція України, не вважаючи органи місцевого самоврядування складовими частинами державного механізму, залишає питання про їх відповідальність щодо реалізації прав і свобод громадян відкритим. Згідно зі ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тобто можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування мають служити здійсненню народом влади, яка іманентно йому належить. З огляду на це очевидно, що вже на рівні Конституції України допущена прогалина щодо рівно-

© Крупчан О. Д., 2002

важення обсягу відповідальності органів держави і органів місцевого самоврядування за реалізацію прав і свобод громадян. Тобто Конституція України встановлює відповідальність держави в особі всіх органів, що входять до її механізму, за стан реалізації прав і свобод громадян, але такої відповідальності органів місцевого самоврядування не встановлює.

Можливо, що не на рівні (процесі) прийняття Конституції України треба було б розвинути цю конституційну норму до її сприйняття у вигляді формули «держава відповідає перед людиною за свою діяльність щодо якнайповнішої реалізації її прав і свобод».

Слід погодитись, по-перше, з думкою відомого вітчизняного правознавця, члена-кореспондента Академії правових наук України П. М. Рабіновича, що «основні права людини — це певні можливості людини, котрі необхідні для її існування та розвитку...», а по-друге, з його думкою, що «у різних організаціях (зокрема міжнародно-правових) та в національному законодавстві, в науковій, публіцистичній літературі досить часто вживається висловлювання «права і свободи людини». Проте відмінність між правами і свободами як соціальними явищами, а також між відповідними поняттями (якщо не вважати їх тотожними) ще й донині однозначно не з'ясована навіть на загальнотеоретичному рівні. Тому терміни «права» і «свободи» практично використовуються як синоніми. І якщо зміст поняття прав людини розкривається тут через філософську категорію «можливостей», то така його інтерпретація обіймає мабуть також і поняття свобод людини»¹.

Конституційна установка про відповідальність держави перед людиною за забезпечення реалізації її прав і свобод має бути найголовнішою методологічною основою дослідження глибинної суті Конституції України. Адже в цій установці, на яку, на жаль, надто мало звертають уваги фахівці, юристи, політологи, соціологи тощо, втілена квінтесенція Основного Закону нашої держави.

Варто подивитися на просторову конструкцію тексту ст. 3 Конституції України під іншим кутом, тобто поза межами тех-

¹ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2001. — С.9-10.

нології законодавчого конструювання, і визначити спрямованість конституційного регулювання: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Очевидно, що конституційне регулювання цієї статті спрямоване на взаємовідносини людини і держави, причому людина у всьому комплексі її соціального прояву поставлена над державою, держава посідає залежне від людини становище, оскільки відповідальна перед нею за свою діяльність у зв'язку із утвердженням і забезпеченням прав і свобод людини.

Зміст і спрямованість діяльності держави мають бути націлені, передусім, на досягнення стану абсолютної реалізації прав і свобод її громадян, як можливостей їх соціального і біологічного розвитку. Держава не існує без такої її складової, як громадяни, вона не може існувати без того, що в такий не-далекій від нас час називали людським фактором, оскільки він є наповнювачем всіх її установ і інституцій. Отже, без людини з усім її «багажем» прав і обов'язків не може існувати зв'язок «громадянин—держава», держава насамперед повинна дбати про розвиток правового статусу особи. Тут знову слід підтримати думку П. М. Рабіновича, що особливості і тенденції розвитку правового статусу особи в державі соціально-демократичної орієнтації полягають у збільшенні обсягу (кількості) прав людини, що закріплюються в юридичних нормах, у рівності правового статусу всіх громадян, у відсутності соціально необґрунтованих юридичних привілеїв та винятків, у збагаченні соціального (зокрема матеріального) змісту юридичних прав особи і, нарешті, у посиленні соціальної та державної захищеності, гарантованості правового статусу особи¹.

Про проекцію правового статусу особи на державотворчу практику, діяльність держави в особі всіх її органів треба завжди пам'ятати, оскільки ця проекція відтворює глибинний зміст взаємовідносин людини і держави. Людина зі своїми правами і обов'язками є основним об'єктом діяльності дер-

¹ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. — С. 80.

жави, яка здійснює цю діяльність всією системою органів (трьох гілок влади), що складають її механізм.

Людина всім обсягом належних їй прав і обов'язків, своїм правовим статусом «проявляє» державу, робить її такою, яку всі відчувають у повному розумінні цього слова. Питання про першорядність людини перед державою не існує. Людина як істота завжди першорядна. А це значить, що закріплення державою її правового статусу в юридичних нормах, як і сама держава, є другорядним. Тому при філософсько-правовому аналізі відносин «людина—держава» зрозумілим стає, що першорядність людини є визначальним чинником для розуміння всіх процесів, які відбуваються в державі. І це, на наш погляд, також є фундаментальною методологічною основою для всіх сучасних досліджень у галузі права і держави.

Згідно зі ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

А кому не зрозуміло, що абсолютна більшість цих питань місцевого значення так чи інакше стосується реалізації прав і свобод громадян? Адже основоположні права громадян — на освіту, на працю, на відпочинок, на медичне обслуговування тощо — реалізуються у відносинах, що виникають в основному на місцевому рівні.

Чинне законодавство про місцеве самоврядування, зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року захищає в абсолютній більшості своїх норм «інтереси територіальних громад», від порушення яких встановлює відповідальність перед територіальними громадами органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Проте, окреслюючи цю відповідальність перед територіальними громадами, закон поширює її і на обмеження прав і свобод громадян. Згідно зі ст. 75 цього Закону органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами і територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони Ук-

раїни, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Треба погодитись з тим, що конституційна конструкція «держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» за своїм юридичним обсягом значно ширша за конструкцію Закону України «Про місцеве самоврядування» про обмеження прав і свобод громадян. На нашу думку, слід внести відповідні зміни до чинного законодавства про місцеве самоврядування з метою більш предметного регулювання відповідальності і участі органів місцевого самоврядування в реалізації прав і свобод громадян. Можливо була б доцільною розробка законопроекту про реалізацію прав і свобод людини, в якому відповідальність держави і органів місцевого самоврядування за реалізацію прав і свобод громадян могла бути закріпленою у більш врівноваженому стані, з певним визначенням видів діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування щодо цього.

З урахуванням викладеного можна дійти висновку, що стан реалізації прав і свобод людини прямо залежить від ефективності діяльності системи органів держави і системи органів місцевого самоврядування. Тобто наскільки ці системи відповідають у своїй статистиці і динаміці завданню якнайповнішої реалізації правового статусу людини. З огляду на це можна стверджувати, що стан реалізації прав громадян є визначальним чинником оцінки побудови і ефективності діяльності системи органів державної влади, передусім, органів виконавчої влади і системи органів місцевого самоврядування. Більш того, стан реалізації прав громадян визначає також оптимальність внутрішньої структури кожного окремого органу держави і органу місцевого самоврядування.

А оскільки, на нашу думку, компетенція органів держави і органів місцевого самоврядування є визначальною підвалиною для побудови їх зовнішньої і внутрішньої структури, слід врегулювати питання цього взаємозв'язку на законодавчому рівні або принаймні на рівні нормативно-правового акту Кабінету Міністрів України.

На нашу думку, при прийнятті і внесенні змін до нормативних актів, що визначають правове положення органів дер-

жави (законодавчого органу, органів виконавчої, судової влади тощо), органів місцевого самоврядування слід приділяти увагу і розробляти норми, що стосуються місця і ролі кожного окремого такого органу в реалізації прав і свобод громадян. І конституційні основи і вимоги теорії і практики право- і державотворення в Україні вимагають свідомого ставлення до реалізації правового статусу особи, якнайповнішої деталізації методів, способів, видів реалізації прав і свобод громадян.

Оскільки правова система України і зараз багато в чому несе тягар спадщини правової системи Радянського Союзу, в якій пріоритетом були інтереси не особи, а держави, слід було, на нашу думку, на законодавчому рівні означити і внормувати гарантії реалізації прав людини, тобто розробити і прийняти закон «Про гарантії реалізації прав і свобод людини».

Ми не вважаємо, що пропозиції стосовно розробки і прийняття вищенаведених законів можуть істотно змінити стан реалізації прав і свобод громадян, проте вони як юридичні гарантії можуть допомогти забезпечити реалізацію цих прав.

Але у зв'язку з цим варто навести позицію Конституційного Суду України, викладену в його рішенні у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України «Про державний бюджет України на 2001 рік» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 ч. 1 ст. 58 Закону України «Про державний бюджет України на 2001 рік» і підпункту 1 пункту 1 Закону України «Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів» (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа № 1-15/2002), яка полягає в тому що, Конституція України проголосила країну соціальною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я визнаються найвищою соціальною цінністю, а права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави¹.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року по справі № 1-15/2002. Електронний інформаційний бюлетень.

О. В. Петришин, член-кореспондент АПРН України, головний вчений секретар АПРН України;

Т. В. Кучеренко, молодший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування

Нормативно-правова база регіональної влади в Україні: шляхи удосконалення

Розглядаючи характеристики влади у вертикальному розрізі, традиційно центральну владу розуміють як головний керівний вузол держави, а регіональну владу — як місцеву владу в будь-якому регіоні даної держави, яка може бути муніципальною, міською, районною. Іноді виокремлюють ще один рівень влади — проміжний. Жак Зіллер, аналізуючи адміністративне право країн ЄС, розглядав місцеві влади базового рівня, проміжного рівня (у 9 країнах ЄС) і регіональні структури влади (у 4 країнах ЄС). Інколи важко виявити різницю між місцевими органами влади проміжного рівня та регіональними утвореннями, особливо з точки зору юридичних критеріїв, але економічні і політичні проблеми регіональних утворень відрізняються значною мірою від проблем тих органів влади, які визначаються як проміжні. Законодавчий і конституційний режим, компетенції і засоби, інституції органів влади проміжного рівня схожі на те, що має відношення до органів влади базового рівня.

© Петришин О. В., Кучеренко Т. В., 2002