

³ Адміністративно-територіальний устрій України : Історія та сучасність / [Яцюк В. А., Матвішин О. Я., Граб В. А., Карпінський Ю. О., Лоза Ю. І., Новик В. П., Бугай С. М.] ; ред. В. Г. Яцуба. – [2-ге вид., випр. і доп.]. – К. : Поліграф. центр УкрДАГП, 2001. – С. 57.

⁴ Грицак В. Конституційно-правові поняття «державний устрій» та «територіальний устрій» і застосування їх у юридичній науці [Електронний ресурс] / В. Грицак. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1952/>

⁵ Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою в Українській РСР [Електронний ресурс]: затверджене Указом Президії ВР УРСР від 12 березня 1981 року. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>

⁶ Тварковська Л. Деякі аспекти законодавчого регулювання зміни статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні та європейських державах [Електронний ресурс] / Л. Тварковська. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2474/>

⁷ Тимчасове положення «Про вирішення питань адміністративно-територіального устрою в Автономній Республіці Крим», затверджене Постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 19 травня 1999 року № 514-2/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/spart58/inx58628.htm>

⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁹ Саханенко С. Вказана праця. – С. 49.

¹⁰ Совгіря О., Іщенко О. Питання адміністративно-територіального устрою у правових позиціях Конституційного Суду України: проблеми теорії та практики / О. Совгіря, О. Іщенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 4. – С. 109–110.

¹¹ Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001. Справа № 1-39/2001 // Конституційний Суд України. Рішення. Висновки, 1997–2001. – Кн. 2.

¹² Іщенко О. Реалізація Верховною Радою України повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] / О. Іщенко. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=3449>

¹³ Саханенко С. Вказана праця. – С. 48.

¹⁴ Адміністративно-територіальний устрій України [Електронний ресурс]: статистичні дані від 01.01.2012 р. та 01.07.2012 р. – Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=1672:adm

¹⁵ Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – С. 21–23.

¹⁶ Рішення Про перелік комісій Конституційної Асамблеї, їх персональний склад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/?p=172>

Резюме

У статті з позицій конституційно-правової науки висвітлено окремі теоретичні та практичні питання адміністративно-територіального процесу в Україні.

Ключові слова: адміністративно-територіальний процес, конституційний процес, муніципально-територіальний процес.

Резюме

В статье из позиций конституционно-правовой науки отражены отдельные теоретические и практические вопросы административно-территориального процесса в Украине.

Ключевые слова: административно-территориальный процесс, конституционный процесс, муниципально-территориальный процесс.

Резюме

In the article from positions constitutionally legal sciences are reflected separate theoretical and practical questions of administrative-territorial process in Ukraine.

Key words: administrative-territorial process, constitutional process, municipally territorial process.

Отримано 28.09.2012

І. П. КОВАЛЬОВ

Ігор Павлович Ковальов, аспірант Маріупольського державного університету

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

Дослідження проблематики перспектив еволюції вітчизняної моделі місцевого самоврядування (далі – МСВ) в рамках проведення в Україні конституційної реформи є вельми актуальним, бо дає змогу розробити відповідну нормативно-правову модель та управлінську парадигму дій влади та органів місцевого самоврядування відносно процесу такого реформування.

Сучасна юридична наука приділяє достатньо уваги вивченню основоположних засад функціонування інститутів публічної самоврядної влади. Зокрема, поняття, систему, принципи та організаційно-правові форми її здійснення викладено в працях В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, М. О. Баймуратова, В. А. Григор'єва, І. А. Грицяка, В. В. Копейчикова, Н. Р. Нижник, Н. М. Мироненко, В. М. Олуйка, О. Ф. Фрицького, В. В. Цветкова та інших. Теоретико-правові проблеми МСВ, у тому числі й засади його відносин з іншими суб'єктами права, державними та недержавними інституціями, досліджувались в роботах Б. П. Андресюка, М. О. Баймуратова, Ю. Ю. Бальція, О. В. Батанова, М. М. Гуренко-Вайцман, О. В. Зайчука, А. Р. Крусян, Н. М. Онщенко, В. Ф. Сіренка, А. О. Селіванова, Є. А. Тихонової, О. Л. Копиленка, Т. О. Костецької, В. В. Кравченка, М. І. Корнієнка, В. С. Куйбіди, П. М. Любченка, А. Р. Малюка, М. П. Орзіх, Б. А. Пережняка, В. Ф. Погорілка, О. В. Приєшкіної, Р. Т. Чернеги, О. Н. Ярмиша, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та ін.

Різноманітні аспекти ролі і місця взаємодії ОМСВ з іншими соціально-правовими інституціями висвітлювалися в роботах вітчизняних та зарубіжних учених І. І. Боброва, І. П. Бутка, А. Газаряна, Р. К. Давидова, А. П. Зайця, В. М. Кампа, В. В. Корженка, В. І. Крусса, О. В. Марцеляка, В. О. Серьогіна, І. П. Сторожук, В. Д. Яворського тощо. Разом з тим, проведення в Україні конституційної реформи актуалізує зазначену проблематику та об'єктивує її подальші дослідження.

Як вже відзначалося вище, формування законодавства про місцеве самоврядування відбулося на засадах Конституції України 1996 р. і в останні роки його зміни не можна визнати істотними. Спроби окреслити більш досконалу самоврядну модель не призвели до удосконалення наявних пострадянських механізмів. Так, як приклад слід згадати про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області, запроваджений Законом України від 5 квітня 2001 р. № 2352-III, якій тривав до 2005 р. згідно із Законом від 21 грудня 2005 р. № 3253-IV¹.

Цей державно-правовий експеримент визначався у ст. 1 Закону № 2352-III, як випробування на практиці за державного сприяння поряд з традиційними нових форм організації місцевого самоврядування на території Ірпінського регіону, де проводиться експеримент, з метою можливого застосування набутого досвіду в діяльності органів місцевого самоврядування на всій території України. Метою експерименту визначалося вивчення ефективності застосування «в сучасних економічних умовах поряд з традиційними формами діяльності територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування інших форм, спрямованих на розвиток демократичних засад місцевого самоврядування». Утім, фактично експеримент полягав у певному розширенні податкових повноважень органів місцевого самоврядування без істотних змін їх компетенції або структури. Аналіз результатів експерименту, що мав бути здійснений, за ст. 28 Закону № 2352-III профільним комітетом Верховної Ради України та Кабінетом Міністрів України², не призвів до схвалення будь-яких управлінських чи правотворчих рішень.

Питанням місцевого самоврядування були присвячені парламентські слухання про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування від 16 квітня 2003 р.³, «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» від 12 жовтня 2005 р.⁴, «Реформування законодавства України про місцеві вибори в інтересах територіальних громад» від 17 березня 2010 р.⁵, наслідком яких стало схвалення відповідних рекомендацій.

Зазначимо, що у рекомендаціях парламентських слухань 16 квітня 2003 р. констатувалося, що основними причинами проблем у сфері місцевого самоврядування є «дефіцит законодавчого регулювання щодо місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, великої кількості так званих делегованих повноважень, що позбавляє суб'єкти місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності, недосконалість статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, які фактично позбавлені власних виконавчих органів, недосконалості правової бази, невизначеності з питань фінансово-економічних основ розвитку місцевого самоврядування». Додатково у рекомендаціях констатувалося, що «на демократизації державного управління негативно позначається також брак політичної волі щодо здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад»⁶.

Автори рекомендацій для виходу із ситуації, що склалася, пропонували наступні правотворчі та організаційні заходи:

- дотримання принципу субсидіарності шляхом вилучення із сфери компетенції органів державної виконавчої влади до компетенції місцевого самоврядування «всіх повноважень, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади»;
- трансформації місцевих державних адміністрацій у контрольно-наглядові органи «шляхом вилучення у них та передачі відповідним органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру»;
- законодавче закріплення структури об'єктів комунальної власності;
- изакріплення права органів місцевого самоврядування (територіальних громад) звертатися до Конституційного Суду України⁷.

У рекомендаціях парламентських слухань 12 жовтня 2005 р. Верховній Раді України пропонувалося «доопрацювати проект Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи

місцевого самоврядування від 1 липня 2003 р. № 3207-1, у частині повноважень Верховної Ради України у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою, визначення системи адміністративно-територіального устрою України, статусу місцевих державних адміністрацій⁸.

Можна вказати на окремі спроби правотворця щодо удосконалення окремих правових механізмів у сфері самоврядування та заповнити відповідні правові пробіли. Так, постановою Верховної Ради України від 10 січня 2002 р. № 2963-III був прийнятий за основу проект Закону України про місцеве самоврядування в Україні, поданий народними депутатами України О. М. Іщенком, Ю. Я. Іоффе, Л. І. Дайнеком, комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування було доручено доопрацювати зазначений законопроект⁹. Проекти закону про місцеві референдуми неодноразово розглядалися парламентом, але безрезультатно; про це свідчить зміст постанови Верховної Ради України від 21 грудня 2000 р. № 2166-III¹⁰.

Питання правової регламентації місцевого оподаткування обумовило схвалення постанов Верховної Ради України «Про проект Закону України про місцеві податки і збори» від 29 жовтня 1996 р. № 442/96-ВР, від 3 лютого 1998 р. № 60/98-ВР та від 14 січня 1999 р. № 390-XIV та указу Президента України від 25 травня 1999 р. № 565/99 відповідно¹¹. Потім, постановою Верховної Ради України від 24 грудня 2008 р. № 791-VI було прийнято за основу проект Закону України про місцеві податки і збори № 3532¹², запропонований урядом України; втім, це питання було у наступному врегульовано лише в рамках Податкового кодексу України.

В останні ж роки спроби реформування системи правового забезпечення місцевого самоврядування у парламенті, як правило, мають підґрунтя в рамках політичної активності окремих народних депутатів або їх політичних сил із незначним рівнем координації відповідної діяльності. Так, Консультативна рада з питань місцевого самоврядування, схвалена розпорядженням Голови Верховної Ради України від 27 березня 2009 р. № 246, що мала метою «узгодження пропозицій по вдосконаленню законодавства з питань місцевого самоврядування»¹³ не призвела до розроблення чи обговорення перспективних законопроектів у цій сфері.

Якщо дослідити законотворчу діяльність парламентського комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, то в рамках VI скликання з січня 2008 р. по червень 2012 р. він був визначений профільним з 77 законопроектів, але лише 7 із них мали характер новаторських (це законопроекти, висунуті народними депутатами: «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» № 1472 від 1 лютого 2008 р., «Про делеговані повноваження» № 1472-1 15 лютого 2008 р., «Про місто-герой Севастополь» № 2321 від 3 квітня 2008 р., «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення» № 3654 від 26 січня 2009 р., «Про місцеві ініціативи» № 9404 від 3 листопада 2011 р. та урядові законопроекти «Про місцевий референдум» № 7082 від 3 вересня 2010 р. та «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 9673 від 11 січня 2012 р.), і лише три передбачали проведення істотних реформ (це висунуті народними депутатами законопроекти «Про територіальний устрій України» № 9738 від 19 січня 2012 р., «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні» № 10025 від 9 лютого 2012 р. та «Про основні засади реформування місцевого самоврядування в Україні» № 10581 від 7 червня 2012 р.)¹⁴.

Окремі законопроекти у сфері самоврядування мали відверто ідеологічний характер (висунуті народними депутатами проекти законів «Про статус міст-героїв Одеса та Керч» № 4822 від 14 липня 2009 р. та «Про звання «Місто воїнської слави» № 10440 від 8 травня 2012 р.), а серед 40 розглянутих профільним комітетом у вказаний період підзаконних актів у контексті цього дослідження варто вказати лише на проект Декларації про основні засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування № 1457 від 30 січня 2008 р.¹⁵. Вкрай невелика частина вказаних проектів отримала подальший розвиток. Можна лише вказати про постанову Верховної Ради України від 23 жовтня 2009 р. № 1689-VI, якою було взято за основу урядовий законопроект № 3654 від 26 січня 2009 р. про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення¹⁶.

Постановою Верховної Ради України від 19 квітня 2011 р. № 3241-VI було прийнято за основу вказаний урядовий законопроект «Про місцевий референдум» № 7082. Додамо, що зазначений законопроект розвивав приписи поточного законодавства, констатуючи, що «на місцевий референдум можуть виноситися питання місцевого значення» (ч. 1 ст. 5 проекту); при цьому від проекту рішення або запитання, що виносяться на місцевий референдум, вимагається відповідність не лише Конституції та законам України, але й указам Президента України та актам Кабінету Міністрів України (ч. 7 ст. 5 проекту)¹⁷. Характерним прикладом урядового ставлення до самоврядних проблем є й розроблений Міністерством юстиції України законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 9673, яким фактично ставиться мета «оптимально адаптувавши до концептуальних підходів, покладених в основу Закону України «Про державну службу», основи служби в органах місцевого самоврядування, умови вступу на службу в органи місцевого самоврядування, порядок її проходження та припинення, правовий статус службовців органів місцевого самоврядування, засади їх соціального і правового захисту»¹⁸.

Розглянемо детальніше сучасні законопроекти, що передбачають або декларують проведення реформи місцевого самоврядування. У цьому контексті характерним є проект Концепції реформи місцевого самоврядування, внесений на розгляд парламенту народними депутатами України Ю. І. Ганущаком, І. Г. Кириленком, С. П. Подгорним (проект Закону України № 9646 від 26 грудня 2011 р.)¹⁹. Цей документ містить значну описову та теоретичну частину, із детальною констатацією проблем самоврядування в Україні. Зокрема, у проекті концепції вказувалося, що «розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні тери-

торіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась не спроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування» та що «існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам суспільства».

Вказівка про низку викликів, що існують у сфері самоврядування (від нерозвиненості форм прямої демократії до зношеності водно-каналізаційних мереж), у проекті супроводжується зазначенням, що ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були вирішені за роки незалежності України:

- конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями системи адміністративно-територіального устрою;
 - надмірною централізацією повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів;
 - неефективною державною регіональною політикою, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи;
 - дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.
- недосконалою системою контролю з боку держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування²⁰.

Метою реформування місцевого самоврядування в Україні у проекті Концепції визначено підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення. Проектом передбачено чотири етапи реалізації реформи: підготовчий, формування соціально-політичної бази реформи, впровадження реформи та розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та регіонів, при цьому основні заходи передбачається здійснити на останніх етапах реформування. Водночас реальні зміни, передбачені проектом Концепції, зводяться виключно до утворення виконавчих органів обласних, районних, Київської та Севастопольської міських рад, утворення у поселеннях, що «входять до складу громади (сільської, селищної, міської ради) і не є її адміністративним центром» інституту виборного старости села та трансформацію місцевих державних обласних та районних адміністрацій у префектури із контролюючими та координуючими функціями²¹.

При цьому цікаво, що у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект вказаної Концепції реформи місцевого самоврядування № 9646 наголошено на його «концептуальній неприйнятності», оскільки «аналіз положень Концепції свідчить, що за своїм змістом вона не може претендувати на надання їй положенням сили закону, оскільки жодне з її положень не сформульоване як норма права, а вміщений до проекту текст має описово-програмний, а не нормативний зміст», при цьому оцінка заходів реформи у висновку навіть не наводиться²². Слід додати, що зазначений законопроект «Про Концепцію реформи місцевого самоврядування» № 9646 потім, за ініціативою його авторів, постановою Верховної Ради України від 24 квітня 2012 р. № 4664-VI було знято з розгляду²³.

Також слід згадати про законопроект «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні» № 10025 від 9 лютого 2012 р., запропонований народними депутатами П. М. Симоненком, С. В. Гордієнком, В. Г. Матвеевим та С. П. Кілінкаровим. Суттєвою новелою проекту є створення виконавчих органів районної, обласної ради (ст. 6 проекту) та запровадження регіонального самоврядування в Україні як «гарантованого і визнаного державою права громадян України, які проживають у районі, області, безпосередньо або через обрані ними органи регіонального самоврядування вирішувати питання районного, обласного значення в межах, визначених Конституцією і законами України» (ст. 3 проекту).

При цьому передбачається, що органами регіонального самоврядування, що представляють інтереси жителів району, області та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження регіонального самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншим законами, є районні та обласні ради (ч. 3 ст. 20 проекту). У Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 3 травня 2012 р. щодо цього законопроекту констатується, що запровадження регіонального самоврядування та реформування системи обласних та районних самоврядних структур можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України водночас оцінка доцільності таких змін не наводиться²⁴.

Розглянемо також проект Декларації «Про основні засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування», внесений головою комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування народним депутатом України О. О. Омельченком № 1457 від 30 січня 2008 р. Положення цієї Декларації авторами пропонувалося вважати, як обов'язкові при здійсненні законодавчого регулювання питань місцевого самоврядування. У цьому акті державна політика щодо розвитку місцевого самоврядування визначається, як система організаційно-правових заходів та дій органів і посадових осіб державної влади щодо визначення та зміцнення основ, забезпечення оптимального функціонування, гарантування та захисту місцевого самоврядування в Україні. Така державна політика, згідно проекту, має здійснюватися у таких напрямах:

- визнання за територіальною громадою статусу юридичної особи;
- розширення податкової бази місцевого самоврядування;
- стимулювання сталого розвитку територіальних громад²⁵.

У ч. 2 декларації передбачається інший, ніж у Конституції України, підхід до окреслення повноважень місцевого самоврядування – вказується, що територіальні громади, їх органи та посадові особи мають право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучено із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено жодному органу та посадовій особі державної влади, а також іншій територіальній громаді, іншому органу або іншій посадовій особі місцевого самоврядування. При цьому додається, що перелік окремих функцій і повноважень територіальної громади, її органів та посадових осіб, який встановлюється у законах України не може тлумачитися як обмеження функцій і прав місцевого самоврядування²⁶.

Декларацією передбачено такі заходи реформування системи місцевого самоврядування: чітке співвіднесення базових адміністративно-територіальних одиниць територіальних громад, розподіл юрисдикції територіальних громад на всю територію України; запровадження в системі місцевого самоврядування посади уповноваженого з прав територіальної громади; зміна статусу обласних державних адміністрацій шляхом передачі їх повноважень у сфері соціально-економічного та культурного розвитку територій відповідним обласним радам (їх виконавчим комітетам) та наділення їх виключно контролюючо-наглядовими повноваженнями та повноваженнями щодо координації управлінської діяльності з реалізації функцій виконавчої влади, що не можуть бути децентралізовані; утворення виконавчих органів обласних, районних рад, враховуючи реформування місцевих державних адміністрацій; запровадження адміністративних округів для формування відповідних територіальних органів центральних органів виконавчої влади з урахуванням чітко визначених критеріїв доступності для населення адміністративних послуг, що надаються цими органами²⁷.

Утім, невідповідність вказаних проектів реформування системи самоврядування Конституції України робить неможливою перспективу їх ухвалення; саме тому виключно реформування норм Основного закону про місцеву владу можна вважати ефективним заходом для подальшого удосконалення вітчизняної муніципальної системи.

До подібних висновків дійшла й Міжвідомча робоча група з розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, створена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 травня 2004 р. № 308-р та ліквідована постановою уряду України № 207 від 19 березня 2008 р. Цікаво, що до складу зазначеної Міжвідомчої робочої групи входило 33 особи, серед яких – 15 посадових осіб вищих владних органів та 13 науковців різних сфер знань, у роботі групи брали участь голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню, виконавчі директори Асоціації сільських, селищних та міських рад України та Асоціації міст України та громад, а також керівник секретаріату Української асоціації місцевих та регіональних влад України²⁸.

Як ми вже відзначали, під час внесення змін до Конституції України у 2004 та 2010 рр. незважаючи на процедурну можливість, конституційні положення по засади місцевого самоврядування змінені не були. Сьогодні питання внесення відповідних удосконалень підіймається насамперед у контексті обговорення проведення нової конституційної реформи. Як відомо, 21 лютого 2011 р. рішенням Президента України В. Ф. Януковича було створено Науково-експертну групу під головуванням першого Президента України Л. М. Кравчука, що має «напрацювати пропозиції щодо механізму створення і діяльності Конституційної Асамблеї, а також проаналізувати концепції реформування Конституції України»²⁹.

При цьому у Щорічному посланні Президента до Верховної Ради України від 7 квітня 2011 р. було відзначено, що на сьогодні конституційні норми містять низку суттєвих недоліків, зокрема – існує невідповідність адміністративно-територіального устрою принципам організації ефективної системи влади та управління. Президентом у посланні пропонувався створити умови для «реалізації механізму децентралізації влади та зростання ролі місцевих громад у вирішенні важливих питань їхнього життя»³⁰.

Указом Президента України від 17 травня 2012 р. № 328/2012 було схвалено Положення про Конституційну Асамблею та затверджено її орієнтовний склад у 95 осіб, з яких представлено 39 докторів та 17 кандидатів юридичних наук, такі особи, як президент всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», фундатор всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення» та президент всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад»³¹. При цьому у виступі Президента України на першому засіданні Конституційної Асамблеї 20 червня 2012 р. наголошувалося про потребу створення належних конституційних засад реформування і місцевого самоврядування з метою збільшення його ефективності та вказувалося, що окремої уваги заслуговує реформа місцевого самоврядування.

У виступі констатувалося, що місцеве самоврядування як основа конституційного ладу України виступає одним із найважливіших принципів організації та функціонування публічної влади та що акцент у реформі місцевого самоврядування має бути зосереджений на громаді – територіальній основі місцевого самоврядування. Відзначалося про потреби розширення можливості мешканців територіальної громади впливати на прийняття рішень на місцевому та регіональному рівнях та приведення на рівні конституційного регулювання системи місцевого самоврядування у відповідність до міжнародних стандартів³². Водночас досі робота Конституційної асамблеї не призвела до формулювання конкретних пропозицій у вказаній сфері.

¹ Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2352-III // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2001. – № 29. – Ст. 138.

² Там само.

³ Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування: постанова Верховної Ради України 5 червня 2003 р. № 939-IV // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2003. – № 46. – Ст. 369.

⁴ Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування»: постанова Верховної Ради України від 15 грудня 2005 р. № 3227-IV // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2006. – № 16. – Ст. 144.

⁵ Про проведення парламентських слухань на тему: «Реформування законодавства України про місцеві вибори в інтересах територіальних громад»: постанова Верховної Ради України від 1 квітня 2010 р. № 2003-VI // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2010. – № 20. – Ст. 206.

⁶ Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування: постанова Верховної Ради України 5 червня 2003 р. № 939-IV // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2003. – № 46. – Ст. 369.

⁷ Там само.

⁸ Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування»: постанова Верховної Ради України від 15 грудня 2005 р. № 3227-IV // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2006. – № 16. – Ст. 144.

⁹ Про прийняття за основу проекту Закону України про місцеве самоврядування в Україні: постанова Верховної Ради України від 10 січня 2002 р. № 2963-III [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2963-14>

¹⁰ Про проект Закону України про референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади: постанова Верховної Ради України від 21 грудня 2000 р. № 2166-III [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2166-iii>

¹¹ Про місцеві податки і збори: Указ Президент України від 25 травня 1999 р. № 565/99 [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565/99/ed19990617>

¹² Про прийняття за основу проекту Закону України про місцеві податки і збори: постанова Верховної Ради України від 24 грудня 2008 р. № 791-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/791-vi>

¹³ Про Консультативну раду з питань місцевого самоврядування: розпорядження Голови Верховної Ради України від 27 березня 2009 р. № 246 [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246/09-%D1%80%D0%B3>

¹⁴ Законотворча діяльність в комітетах Верховної Ради України. Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. Законопроекти, з підготовки яких комітет визначено головним, станом на 16 червня 2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc6_current_main?id=&pid069=114

¹⁵ Там само.

¹⁶ Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення: постанова Верховної Ради України від 23 жовтня 2009 р. № 1689-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1689-vi>

¹⁷ Про прийняття за основу проекту Закону України про місцевий референдум: постанова Верховної Ради України від 19 квітня 2011 р. № 3241-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3241-17>

¹⁸ Повідомлення про оприлюднення проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 27 грудня 2011 р.: Міністерство юстиції України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://www.minjust.gov.ua/0/38414>

¹⁹ Про Концепцію реформи місцевого самоврядування: проект Закону України реєстраційний № 9646 від 26 грудня 2011 р., внесений народними депутатами України Ганущаком Ю. І. Кириленком Ш. Г. Подгорним С. П. Матвієнком А. С. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?pf3516=9646&skl=7

²⁰ Про Концепцію реформи місцевого самоврядування: проект Закону України реєстраційний № 9646 від 26 грудня 2011 р., внесений народними депутатами України Ганущаком Ю. І. Кириленком Ш. Г. Подгорним С. П. Матвієнком А. С. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?pf3516=9646&skl=7

²¹ Там само.

²² Там само.

²³ Про відкликання проекту Закону України про Концепцію реформи місцевого самоврядування: постанова Верховної Ради України від 24 квітня 2012 р. № 4664-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4664-17>

²⁴ Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні: проект Закону № 10025 від 9 лютого 2012 р., запропонований народними депутатами Симоненком П. М., Гордієнком С. В., Матвєєвим В. Г. та Кілінкаровим С. П. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42500

²⁵ Про основні засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування: Проект Декларації, внесений народним депутатом України Омельченком О.О. № 1457 від 30 січня 2008 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31536

²⁶ Там само.

²⁷ Про основні засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування: Проект Декларації, внесений народним депутатом України Омельченком О. О. № 1457 від 30 січня 2008 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31536

²⁸ Про утворення Міжвідомчої робочої групи з розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 травня 2004 р. № 308-р [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D1%80/print1332267830863302>

²⁹ Конституційна реформа в Україні: у пошуках політичного балансу: за заг. ред. С. В. Балана, С. Г. Конончук. – К.: Лікей, 2011. – С. 12.

³⁰ Щорічне Послання Президента до Верховної Ради України від 7 квітня 2011 р. [Електронний документ]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sborka.pdf

³¹ Про Конституційну Асамблею : Указ Президента України від 17 травня 2012 р. № 328/2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html>

³² Виступ Президента на першому засіданні Конституційної Асамблеї 20 червня 2012 р. / Прес-служба Президента України Віктора Януковича [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/24550.html>

Резюме

У статті досліджуються становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування у контексті конституційного реформування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, конституційна реформа, Верховна Рада України, законопроекти.

Резюме

В статье исследуются становление и развитие института местного самоуправления в контексте конституционного реформирования в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституционная реформа, Верховная Рада Украины, законопроекты.

Summary

In the article, becoming and development of institute of local self-government is probed in the context of constitutional reformation in Ukraine.

Key words: local self-government, constitutional reform, Verkhovna Rada of Ukraine, bills.

Отримано 26.09.2012

В. Д. НЕДИБАЛЮК

Вікторія Дмитрівна Недибалюк, здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ПОВАГУ ДО ЇЇ ГІДНОСТІ

Не викликає сумнівів твердження, що ступінь розвитку інституту прав людини в державі є показником рівня розвитку самої держави, а належний механізм реалізації норм, що закріплюють права людини, свідчить про демократизм, правопорядок, законність та наближеність держави до рівня правової.

Закріплення права людини на повагу до її гідності на конституційному рівні, проголошення людської гідності однією з найвищих соціальних цінностей – запорука утвердження демократизму в Україні, однак лише реальне втілення конституційних норм в життя має значення для забезпечення права кожного на повагу до його гідності та сприяє наближенню України до європейських і світових стандартів забезпечення та захисту прав людини.

Проблемі реалізації конституційно-правових норм, що регламентують права людини, приділяли увагу такі науковці, як: С. С. Алексєєв, Л. Н. Завадська, О. В. Зайчук, А. М. Колодій, М. І. Козюбра, А. Ю. Олійник, Н. М. Оніщенко, В. Ф. Погорілко, М. П. Рабінович, Ю. М. Тодика, М. І. Хавронюк та багато інших.

Перш ніж розглянути механізм реалізації права людини на повагу до її гідності, необхідно дослідити процес реалізації права загалом.

Реалізація права – це складний процес, що включає в себе механізм реалізації права та форми реалізації права.

Що стосується механізму реалізації права, то його визначають як діяльність суб'єкта права, зобов'язаної сторони, законотворчого органу, правозастосовного органу та наявні юридичні норми, які регулюють їх діяльність¹. Л. Завадська зазначає, що новий погляд на право як на міру свободи дає можливість зробити висновки, що в цілому механізм правового регулювання як інструмент повним чином бути механізмом забезпечення реалізації права².

Механізм реалізації прав і свобод людини та громадянина повинен містити наступні елементи: гарантії здійснення права людини на повагу до її гідності; юридичні елементи механізму реалізації (норми, факти, правовідносини); процес фактичного втілення можливості та необхідності у дійсність; умови і фактори такого процесу.

Якщо проаналізувати зазначені елементи у динаміці, то стає очевидним, що реалізація прав і свобод людини та громадянина, як і будь-яка інша діяльність, характеризується певним процесом. Елементами цього процесу є три стадії: правовий статус; правові відносини; користування конкретними благами³.