

Анотація

Мельник А. С. Основні та доповнюючі джерела українського права. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню питання класифікації джерел права, зокрема проблематиці виокремлення основних і доповнюючих джерел права. Ключовим при цьому є питання співвідношення основних і доповнюючих джерел права залежно від їх загальнообов'язковості виконання на території України, юридичної сили й ієрархії в процесі правозастосування. Виділення основних і додаткових джерел права потребує теоретичного дослідження цієї теми в науковій сфері для вдосконалення системи джерел права та їх подальшого розвитку.

Ключові слова: правова система України, система джерел права, ієрархія джерел права, основні джерела права, доповнюючі джерела права.

Аннотация

Мельник А. С. Основные и дополнительные источники украинского права. – Статья.

Статья посвящена исследованию вопроса классификации источников права, в частности проблематике выделения основных и дополняющих источников права. Ключевым при этом является вопрос соотношения основных и дополняющих источников права в зависимости от их общеобязательности исполнения на территории Украины, юридической силы и иерархии в процессе правоприменения. Выделение основных и дополнительных источников права нуждается в теоретическом исследовании этой темы в научной сфере для совершенствования системы источников права и их дальнейшего развития.

Ключевые слова: правовая система Украины, система источников права, иерархия источников права, основные источники права, дополняющие источники права.

Summary

Melnik A. S. The primary and complementary sources of Ukrainian law. – Article.

The article focuses on research the classification of sources of law, and in particular the problems of separation of the sources of law on primary and complementary. The key issue here is the ratio of the main and complementary sources of law, according to their general validity in the territory of Ukraine, void and hierarchy in the process of enforcement. Selection of basic and additional sources of law requires theoretical research topic in science to improve the system of sources of law and their further development.

Key words: Ukraine's legal system, system of sources of law, hierarchy of sources of law, main source of law, complementary source of law.

УДК 3.34.340

В.В. Горленко

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

Постановка проблеми. Колишній Надзвичайний і Повноважний Посол Федеративної Республіки Німеччина в Україні Дітман Штюдemann про значення українського громадянського суспільства у змінах в житті держави сказав таке: «Політичні, суспільні зміни в Україні будуть здійснюватися не через політичні еліти, а через громадянське суспільство. Бо ці політичні еліти непридатні, неспроможні. А суспільство – це продукт змін у ментальності. Вони починаються ще серед дітей у родині, продовжуються на вулиці, у школах, де діти вчаться, у суспільному оточенні. Це тривалий і складний процес, але я вважаю, що для цього потрібно 200 років» [1, с. 11]. Із чимсь із зазначеного висловлення Посла можна погодитись, із чимсь ні. Правдивим є твердження про те, що зміни в Українській державі здійснюватимуться насамперед через громадянське суспільство, а не шляхом змін у

еліті. У зв'язку із цим дослідження стану органів влади і місцевого самоврядування у контексті становлення українського громадянського суспільства є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблемні питання функціонування органів влади і місцевого самоврядування у контексті становлення громадянського суспільства у своїх працях досліджували багато відомих українських та зарубіжних учених, зокрема: Є. Бистрицький, В. Бебек, О. Голіченко, В. Журавський, Б. Кістяківський, Л. Козодой, М. Драгоманов, О. Корнієвський, С. Кравченко, К. Мюллер, А. Ослунд, Т. Парсонс, Т. Розова, О. Сушко, Ю. Тодика, О. Опалько, Ю. Якименко, В. Якушик. Проте залишаються не висвітленими у повному обсязі багато суперечливих моментів.

Мета і завдання дослідження. Держава безпосередньо впливає на формування громадянського суспільства і взаємопов'язана з ним. З огляду на зазначене, метою цього дослідження є пошук проблем, які виникають у зв'язку з впливом органів влади і місцевого самоврядування на формування громадянського суспільства, і надання пропозицій щодо їх вирішення. У зв'язку із цим завданням дослідження є аналіз засобів і способів, якими може вплинути держава на побудову громадянського суспільства через органи, які покликані здійснювати реалізацію її функцій – органи державної влади, а також органи, які покликані представляти інтереси місцевої громади – органи місцевого самоврядування.

Виклад основних положень. Укорінення засад республіканізму, а отже, становлення дієвого громадянського суспільства потребує зміни філософії влади. Вона має першою, не очікуючи тиску знизу, на практиці перейти на засади відкритості та прозорості, продемонструвати, що сприймає громадянина та громадянське суспільство як рівноправних державі суб'єктів державотворчого процесу. Адже громадянська активність, інноваційний пошук, соціальна взаємодія значною мірою залежать від позиції влади.

Загалом процеси трансформації громадянського суспільства на шляху утвердження демократії потребують удосконалення політики сприяння його розвитку. Є необхідність у повноцінному законодавчому забезпеченні суспільних відносин у цій сфері та модернізації чинного національного законодавства [2, с. 41].

У зв'язку із цим стратегічними цілями державної політики мають бути:

- 1) розширення можливостей для підвищення політичної активності та самореалізації громадян, для здійснення суспільних ініціатив;
- 2) подолання аномії, формування у суспільстві атмосфери довіри між громадянами, між громадянами та державою, утвердження авторитету влади;
- 3) розвиток усіх рівнів місцевого самоврядування;
- 4) дотримання балансу суспільних інтересів у діяльності органів влади та в інституціях, що справляють вплив на державну політику;
- 5) забезпечення громадянина від будь-якого тиску на нього, надання йому повного правового захисту;
- 6) удосконалення законодавчого врегулювання сфери громадянської активності;
- 7) подолання дефіциту фінансової, інформаційної, організаційної підтримки громадянського суспільства шляхом зобов'язання до відповідних дій органів влади та заохочення вітчизняного бізнесу;

8) розвиток інституціональних механізмів забезпечення участі громадськості у виробленні, ухваленні та реалізації політико-управлінських рішень, популяризація відповідних складників діяльності органів влади;

9) розвиток інститутів, що забезпечують стабільний соціальний діалог між владою та різними суспільними групами;

10) заохочення нових і вдосконалення наявних форм самоорганізації громадян для вирішення питань з організації та облаштування свого життя [3, с. 14-15].

Органи державної влади поділяються на законодавчі та виконавчі. До законодавчих належить Верховна Рада України; виконавчих – Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади (міністерства, служби, агенції, інспекції). Крім того, до органів державної влади можна віднести також і місцеві державні адміністрації – обласні, міські, районні, районні у містах.

До органів місцевого самоврядування належать місцеві ради: обласні, міські, районні, районні у містах, селищні, сільські.

На сьогодні органи державної влади і місцевого самоврядування відірвані від потреб населення і здійснюють обслуговування виключно інтересів своїх керівників. Кардинально змінити ситуацію, що склалася в цій сфері, можна через розширення можливостей громадської участі, перетворення громадян на впливового суб'єкта трансформації, формування в суспільстві усвідомлення підзвітності влади та можливості впливати на неї. Досягнення цієї мети потребує глибоких і системних змін усіх основних складників політичної сфери суспільного життя.

На рівні політичних інститутів – посилення представницьких органів влади з одночасним зміцненням механізму громадського контролю. На рівні відносин між органами влади і громадянським суспільством – підвищення відкритості та прозорості влади, удосконалення механізмів участі громадськості в розробленні, ухваленні та реалізації управлінських рішень, механізмів громадського контролю. На рівні політичної культури – подолання патерналістського комплексу у ставленні громадян до влади, становлення активістського типу політичної культури з одночасним зростанням у середовищі представників влади та управління почуття відповідальності за результати своєї діяльності [3, с. 12].

Верховна Рада України як орган законодавчої влади та місцеві ради як органи місцевого самоврядування формуються шляхом виборів. На жаль, виборча система нашої держави потребує значного вдосконалення.

Розглянемо виборчу систему місцевих рад. Для того щоб визначити, якою має бути виборча система у місцевих радах, розглянемо основні завдання, які мають виконувати ці ради. Звернемось до праць великого українського філософа М. Драгоманова.

Важливе місце у «драгоманівському» варіанті конституційного устрою України посідали органи місцевого самоврядування. Саме на них мислитель покладає найбільші надії на створення громадянського суспільства. Тому у своєму конституційному проекті реформ М. Драгоманов передбачає для органів місцевого самоврядування такі повноваження:

- 1) управління справами місцевого громадського господарства;
- 2) здійснення управлінських функцій щодо початкової та середньої освіти;

- 3) контроль за всією економічною діяльністю на території громади;
- 4) вжиття заходів щодо збереження природних багатств;
- 5) нагляд за діяльністю громадських організацій.

Для того, щоб місцеві громади могли реалізувати зазначені повноваження, необхідно приділити значну увагу процесу формуванню місцевих органів управління. Таке формування має відбуватись виключно на основі загального та рівного виборчого права. Це, у свою чергу, сприятиме позбавленню можливості вручення центральної державної влади у питання, які належать до компетенції виключно місцевих громад, щоб, як зазначав філософ, «установа з більш широким колом дій не була начальством над установами з менш широким колом дії, – а щоб кожна мала можливо повну самостійність у своєму колі, особливо у справах, які вона оплачує своїми засобами ...» [4, с. 252-256].

Реформи виборчої системи мають бути спрямовані на створення можливостей для громадськості брати участь у формуванні органів самоврядування. Сприятиме цьому може впровадження мажоритарної виборчої системи, коли виборець буде голосувати не «наосліп», за «список» невідомих йому людей, а обиратиме конкретного представника, який буде здатний представляти його інтереси. Вибори до місцевих органів самоврядування у 2010 році відбувалися за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою для депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад та за мажоритарною системою для депутатів сільських і селищних рад, адже такі норми встановив прийнятий у 2010 році Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Варто зауважити, що змішана система виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад є не виправданою, оскільки така система чинить значне навантаження на виборчий процес. До місцевих органів самоврядування всіх рівнів варто проводити вибори виключно за мажоритарною системою. У зв'язку із цим вбачається за доцільне до статті 71 Конституції України внести частину такого змісту: «Вибори до органів місцевого самоврядування відбуваються за мажоритарною системою». Відповідні зміни мають бути внесені і до ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

У статті 123 Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 року передбачена норма, якою встановлюється, що кожний депутат зобов'язаний звітувати перед виборцями про свою роботу і про роботу Ради депутатів трудящих і може бути в будь-коли відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку [5, с. 89]. Зазначена норма стосувалась не тільки депутатів місцевих рад, а й депутатів Верховної Ради УРСР та забезпечувала контроль з боку громадськості за виконанням своїх обов'язків її депутатами-представниками. Тому вважаємо, що статтю 71 Конституції України необхідно доповнити ще й частиною такого змісту: «Народний депутат України та депутат органів місцевого самоврядування зобов'язаний звітувати перед виборцями про свою роботу два рази на рік та у разі неналежного виконання своїх обов'язків може бути відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому цією Конституцією

порядку». У розділ III «Вибори. Референдум» має бути внесена стаття, яка визначить такий механізм відкликання виборцями свого представника у парламенті чи місцевій раді за неналежне виконання обов'язків.

Доцільним було б і збільшення прохідного бар'єру для партій до 7% . Це б сприяло підвищенню відповідальності партій та їхніх лідерів перед своїми виборцями, а також підвищенню ефективності законотворчої діяльності народних депутатів.

Підсумовуючи усе вищесказане, можемо зробити висновок, що редакція статті 71 Конституції України має виглядати так: «Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення. Вибори до Верховної Ради України здійснюються за мажоритарно-пропорційною системою. Вибори до органів місцевого самоврядування відбуваються за мажоритарною системою. Народний депутат України та депутат органів місцевого самоврядування зобов'язаний звітувати перед виборцями про свою роботу два рази на рік та у разі неналежного виконання своїх обов'язків може бути відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому цією Конституцією порядку».

Здійснення пропонованих змін виборчої системи сприятиме утвердженню представницьких органів влади в Україні як інститутів громадянського представництва, підвищенню рівня підзвітності та підконтрольності влади, розвитку демократичної партійної системи, посиленню впливу громадян на процеси формування органів влади, практичній реалізації конституційної норми про народ як джерело влади [3, с. 19].

Досліджуючи питання діяльності Верховної Ради України, доцільно звернутися до іноземного досвіду. Для прикладу візьмемо Швейцарську Конфедерацію. Одним із головних надбань швейцарського народу є механізм народної ініціативи. На вимогу 50 тис. громадян чи 8 кантонів повинні бути організовані факультативні референдуми з будь-яких питань внутрішнього життя країни. Народна ініціатива вважається схваленою у разі її підтримання або більшістю громадян, що взяли участь у голосуванні, або більшістю кантонів. Зазначена процедура є виявом норми прямої демократії.

Для України також виникає необхідність запровадження механізму прямої демократії. Проте варто передбачити певне коло питань, які можуть бути предметом такої ініціативи.

Продовжуючи тему адаптації іноземного досвіду до українських реалій, звертаємо увагу на законодавство Чеської Республіки, де парламент розпускається у таких випадках: якщо він висловлює вотум недовіри новоствореному уряду; якщо його, глава призначений президентом, протягом трьох місяців неспроможний ухвалити рішення щодо урядового законопроекту, з обговоренням якого уряд пов'язує питання довіри; засідання сесії припинено більше як на припустимий період: понад три місяці немає кворуму.

З метою підвищення ефективності роботи Верховної Ради України було б доцільним впровадження чеського досвіду, а саме надати право Президенту України на розпуск парламенту у разі його неспроможності протягом трьох місяців ухва-

лити рішення щодо урядового законопроекту, з обговоренням якого уряд пов'язує питання довіри.

Говорячи про органи виконавчої влади, необхідно наголосити на тому, що в Україні відсутній центральний ОВВ, який має відповідати за реалізацію державної політики у сфері громадянського суспільства. У багатьох іноземних державах діють установи, завданням яких є сприяння вдосконаленню громадянського суспільства. Наприклад, у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північній Ірландії при Лондонській школі економіки діє Центр громадянського суспільства. Доволі цікавим є досвід Французької Республіки, де була створена спеціальна Державна рада. Зазначений орган має консультативно-дорадчий статус при французькому уряді, і його завданням є аналіз законопроектів щодо їх відповідності Конституції та законам Французької Республіки. В Україні були спроби створити подібний орган. 6 березня 1992 року Президент України Л. Кравчук своїм розпорядженням № 37/92-рп створив Державну думу України, яка мала статус консультативного органу. Проте проіснувала Державна дума всього лише 8 місяців, і Указом Президента України від 27.10.1992 № 544/92 «Про реорганізацію Адміністрації Президента України» була ліквідована. 26 січня 2012 року Президентом України В. Януковичем створено Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства.

Проте, як би там не було, країні потрібен окремий орган виконавчої влади, який має відповідати за громадянське суспільство. У країнах Європейського Союзу таку функцію виконують різні міністерства і відомства: починаючи від міністерства регіонального розвитку і закінчуючи міністерством юстиції. В Україні, враховуючи сучасну систему ОВВ, варто створити Державну службу України з питань розвитку громадянського суспільства. Координацію діяльності зазначеного органу буде здійснювати Міністр юстиції України. До повноважень згаданої служби, окрім реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, мають входити і повноваження щодо контролю за виконанням ОВВ законодавства про громадянське суспільство.

Враховуючи той факт, що при ОВВ створюються громадські ради, слід зупинитися на недоліках процедури їх створення. Так, Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» відкриває перед громадськими радами широкі горизонти: ради створюються для того, щоб суспільство контролювало чиновників, а ті у свою чергу враховували думку громадськості при реалізації державної політики. Так, окрім усього іншого, ОВВ в обов'язковому порядку повинні виносити на громадське обговорення проекти регуляторних актів, проекти нормативно-правових актів, які мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав і свобод громадян, а також актів, що передбачають надання пільг або, навпаки, встановлюють обмеження для інститутів громадянського суспільства. Також обговоренню підлягають звіти головних розпорядників бюджетних коштів про те, на що ці кошти були витрачені.

Постанова, яка на папері виглядає як бажання вдихнути життя в розвиток громадянського суспільства, в реальності перетворюється на спробу його приручити.

Це виявляється в тому, що місцеві чиновники втручаються в процес обрання громадських рад, просуваючи в їх керівництво перевірених людей, від яких можна не боятися серйозної критики. Механізм з утвердження «своєї» людини на чолі громадської ради простий: на засновницькі збори разом із керівниками діючих і активних неурядових організацій приходять і представники численних організацій-«пустушок», які в результаті опиняються в більшості й без зусиль забезпечують потрібний результат [6, с. 4]. Для виправлення ситуації необхідно у підпункті 4 пункту 7 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996, зазначити: «До складу громадської ради можуть бути обрані тільки представники від інституту громадянського суспільства, який здійснює свою діяльність протягом останніх трьох років та надасть вичерпний звіт про свою діяльність протягом зазначеного періоду». Така норма допоможе відсіяти інститути громадянського суспільства, які створюються виключно для лобювання чиновниками своїх інтересів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розробок у цьому напрямі. Отже, ми бачимо, що засоби і способи формування органів влади і місцевого самоврядування безпосередньо впливають на стан громадянського суспільства. Основною умовою процедури виборів має стати наявність рівних можливостей для участі в них, а також можливість виборців контролювати своїх обранців. Саме на цих принципах має відбуватись реформа виборчого законодавства.

Література

1. Леонід Данилович постійно боявся СБУ – і що? // Газета по-українськи від 07.03.2012. – № 1382. – С. 5.
2. Про стан розвитку громадянського суспільства. Доповідь // НІСД. – К. : 2012. – 56 с.
3. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
4. Відповідь М. Драгоманова на привітання з нагоди 30-річчя його літературно-наукової діяльності / Михайло Драгоманов // Документи і матеріали 1841–1994 рр. – Львів, 2001. – С. 252–256.
5. Історія Української Конституції / упорядники Слюсаренко А., Томенко В. – К. : Видавництво «Право», 1997. – 277 с.
6. Сергієнко І. Влада створює псевдогромадянське квазісуспільство / І. Сергієнко // Коментарі від 18.02.2011. – № 7. – С. 4.

Анотація

Горленко В. В. Органи державної влади і місцевого самоврядування та громадянське суспільство. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду проблемних питань формування органів державної влади і місцевого самоврядування у процесі становлення громадянського суспільства. Автор статті робить висновок, що основною запорукою становлення і розвитку громадянського суспільства має стати забезпечення рівності можливостей для участі громадян у формуванні органів державної влади і місцевого самоврядування, а також контролю за їхньою діяльністю.

Ключові слова: вибори, громадянське суспільство, депутат, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, партія.

Аннотація

Горленко В. В. Органы государственной власти и местного самоуправления и гражданское общество. – Статья.

Статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов формирования органов государственной власти и местного самоуправления в процессе становления гражданского общества. Автор статьи делает заключение, что основным залогом становления и развития гражданского общества должно стать обеспечение равенства возможностей для участия граждан в формировании органов государственной власти и местного самоуправления, а также контроля за их деятельностью.

Ключевые слова: выборы, гражданское общество, депутат, органы государственной власти, органы местного самоуправления, партия.

Summary

Gorlenko V.V. Public authority and local self-government and civil society. – Article.

The article is devoted public authority and local self-government form in civil society form process. Author considers: equality possibility for citizens participation in public authority and local self-government form and control for it activity is basis principles of civil society form and development.

Key words: civil society, deputy, election, local self-government authority, party, public authority.

УДК 352.07

Л. В. Гапоненко

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. З прийняттям Конституції України 1996 року в політичній системі України відбуваються докорінні зміни і сучасну правову державу вже не можна уявити без ефективно діючої системи місцевого самоврядування. Принцип самоврядування є одним із найдавніших і універсальних серед тих, що застосовуються в управлінні. Він відповідає потребам людського суспільства починаючи з ранніх стадій його розвитку і до певного часу залишається єдиним засобом соціальної організації суспільства.

Аналіз досліджень. Починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці зароджувалися сучасні погляди на місцеве самоврядування, окремим аспектам проблеми служби в органах місцевого самоврядування приділяли увагу М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, О.І. Бедний, Я.В. Бережницький, В.І. Борденюк, І.П. Бутко, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, А.Р. Крусян, П.М. Любченко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, О.Ф. Фрицький та інші. Проте нині існує велика кількість проблем місцевого самоврядування, що обумовлює необхідність наукових досліджень у цьому напрямі.

Мета статті. Метою статті є аналіз поняття «місцеве самоврядування», що неоднозначно трактується в законодавстві; імплементації теорій місцевого самоврядування в практику його реалізації в Україні; висвітлення основних проблем місцевого самоврядування та шляхів їх подолання.

Основний матеріал. У сучасному українському суспільстві місцеве самоврядування виконує всі зазначені функції: як одна з форм публічної влади місцева влада