

УДК 3.34.340

В. В. Горленко

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ Й МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

Колишній Надзвичайний і Повноважний Посол Федеративної Республіки Німеччина в Україні Д. Штюдemanн про значення українського громадянського суспільства в змінах у житті держави зазначив таке: «Політичні, суспільні зміни в Україні будуть здійснюватися не через політичні еліти, а через громадянське суспільство. Оскільки ці політичні еліти не придатні, не спроможні. 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» [8, с. 11]. З дечим із наведеного висловлення можна погодитись, проте не з усім. Правдивим є твердження про те, що зміни в українській державі здійснюватимуться насамперед через громадянське суспільство, а не шляхом змін в еліті. У зв'язку із цим дослідження стану органів влади й місцевого самоврядування в контексті становлення українського громадянського суспільства є актуальним.

Держава безпосередньо впливає на формування громадянського суспільства та взаємно пов'язана з ним. З огляду на це метою дослідження є аналіз засобів і способів, якими держава може вплинути на побудову громадянського суспільства через органи, що покликані здійснювати реалізацію її функцій (органи державної влади), а також органи, що покликані представляти інтереси місцевої громади (органи місцевого самоврядування).

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

Загалом процеси трансформації громадянського суспільства на шляху утвердження демократії потребують удосконалення політики сприяння його розвитку. Є необхідність повноцінного законодавчого забезпечення суспільних відносин у цій сфері та модернізації чинного національного законодавства [10, с. 41].

У зв'язку із цими стратегічними цілями державної політики має бути виконано такі дії:

- 1) розширення можливостей для підвищення політичної активності та самореалізації громадян, для здійснення суспільних ініціатив;
- 2) подолання аномії, формування в 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, зобов'язуючи до відповідних дій органи влади та заохочуючи вітчизняний бізнес;

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 [9, с. 14–15].

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

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

На сьогодні органи державної влади й місцевого самоврядування відірвані від потреб населення та здійснюють обслуговування виключно інтересів своїх керівників. Кардинально змінити ситуацію, що склалася в цій сфері, можна через розширення можливостей громадської участі, перетворення громадян на впливових суб'єктів 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 необхідне посилення представницьких органів влади з одночасним зміцненням механізму громадського контролю. На рівні відносин між органами влади й 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 в ставленні громадян до влади, становлення активістського типу політичної культури з одночасним зростанням у середовищі представників влади та управління почуття відповідальності за результати своєї діяльності [9, 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 є недосконалою та потребує значного вдосконалення.

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

Важливе місце в «драгоманівському» варіанті конституційного устрою України посідали органи місцевого самоврядування. Саме на них мислитель

покладав найбільші надії на створення громадянського суспільства. Тому у своєму конституційному проекті реформ М. Драгоманов передбачав 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 формування місцевих органів управління. Таке формування має відбуватися виключно на основі загального й рівного виборчого права. Це у свою чергу сприятиме позбавленню можливості втручання центральної державної влади в регулювання питань, які належать до компетенції виключно місцевих громад. У відповіді на привітання з нагоди 30-річчя літературно-наукової діяльності М. Драгоманов зазначив: «Щоб 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 в справах, які вона оплачує своїми засобами <...>» [6, с. 252–256].

Реформи виборчої системи мають спрямовуватися на створення можливостей для громадськості брати участь у формуванні органів самоврядування. Посприяти цьому може впровадження мажоритарної виборчої системи, коли виборець буде голосувати не «сліпо», за «список» не відомих йому людей, а обиратиме конкретного представника, який буде здатний представляти його інтереси. Вибори до місцевих органів самоврядування в 2010 р. 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, оскільки такі норми встановив прийнятий у 2010 р. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Варто зауважити, що вибори за змішаною системою депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад є невиправданими, оскільки така система робить 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 положення такого змісту: «Вибори до органів місцевого самоврядування відбуваються за мажоритарною системою». Відповідні зміни має бути внесено й до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

У статті 123 Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30.01.1937 р. передбачено норму, якою встановлюється, що кожний депутат зобов'язується звітувати перед виборцями про свою роботу та про роботу Ради депутатів трудящих і може в будь-який час бути відкликаним за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку [7, с. 89]. Зазначена норма стосувалася не лише депутатів місцевих рад, а й депутатів Верховної Ради УРСР. Вона забезпе-

чувала контроль із боку громадськості за виконанням своїх обов'язків її представниками. Тому вважаємо, що статтю 71 Конституції України необхідно доповнити ще й положенням такого змісту: «Народний депутат України та депутат органів місцевого самоврядування зобов'язаний звітувати перед виборцями про свою роботу два рази на рік та у випадку неналежного виконання своїх обов'язків може бути відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому цією Конституцією порядку». До розділу III «Вибори. Референдум» має бути внесено статтю, яка визначить такий механізм відкликання виборцями свого представника в парламенті чи місцевій раді за неналежне виконання обов'язків.

Доцільно було би збільшити прохідний бар'єр для партій до 7%. Це сприяло би підвищенню відповідальності партій та їхніх лідерів перед своїми виборцями, а також підвищенню ефективності законотворчої діяльності народних депутатів.

Підсумовуючи сказане, можемо зробити висновок, що редакція статті 71 Конституції України має виглядати так: «Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними й відбуваються на основі загального, рівного й 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 випадку 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 й підконтрольності влади, розвитку демократичної партійної системи, посиленню впливу громадян на процеси формування органів влади, практичній реалізації конституційної норми про народ як джерело влади [9, 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 тисяч громадян або 8 кантонів повинні організуватися факультативні референдуми з будь-яких питань внутрішнього життя країни. Народна ініціатива вважається схваленою в разі її підтримання або більшістю громадян, які 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 в таких випадках: якщо він висловлює вотум недовіри новоствореному уряду; якщо його главу призначено президентом; протягом трьох місяців він не спроможний 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 доцільно впровадити чеський досвід, а саме надати право Президенту України на розпуск парламенту у випадку його неспроможності протягом трьох місяців ухвалити рішення щодо урядового законопроекту, з обговоренням якого уряд пов'язує питання довіри.

Говорячи про органи виконавчої влади (далі – ОВВ), 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 було створено спеціальну Державну раду. Зазначений орган має консультативно-дорадчий статус при французькому уряді, його завданням є аналіз законопроектів щодо їх відповідності Конституції та законам Французької Республіки. В Україні були спроби створити подібний орган. 06.03.1992 р. 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 р. № 544/92 «Про реорганізацію Адміністрації Президента України» її було ліквідовано. 26.01.2012 р. створено Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства.

Проте країні потрібен окремий орган виконавчої влади, який повинен відповідати за громадянське суспільство. У країнах Європейського Союзу таку функцію виконують різні міністерства й відомства (від міністерства регіонального розвитку до міністерства юстиції). В Україні, враховуючи сучасну систему ОВВ, варто створити Державну службу України з питань розвитку громадянського суспільства. Координацію діяльності цього органу буде здійснювати міністр юстиції України. До повноважень згаданої служби, окрім реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, мають входити також 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 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996 відкриває перед громадськими радами широкі горизонти: ради створюються для того, щоб суспільство контролювало чиновників, а ті у свою чергу враховували думку громадськості під час 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 та 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 було витрачено.

Постанова, яка на папері виглядає як бажання «вдихнути життя» в розвиток громадянського суспільства, насправді 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 «своїх» людини на чолі громадської ради є простим: на засновницькі збори разом із керівниками діючих та активних неурядових організацій приходять представники численних організацій-«пустушок», які в результаті опиняються в більшості та без зусиль забезпечують потрібний результат [11, с. 4]. Для виправлення ситуації необхідно в 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 містах Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996, зазначити таке: «До складу громадської ради може бути обрано лише представника 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.

Отже, ми бачимо, що засоби й способи формування органів влади та 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 відбуватися реформа виборчого законодавства.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про реорганізацію Адміністрації Президента України : Указ Президента України від 27.10.1992 р. № 544/92 // Збірник розпоряджень Президента України. – 1992. – № 4. – Ст. 4.
3. Про затвердження Положення про Державну думу України, матеріальне забезпечення Державних радників України, фонд заробітної плати та чисельність апарату Державних радників України : Розпорядження Президента України від 06.03.1992 р. № 37/92-рп // Збірник розпоряджень Президента України. – 1992. – № 1. – Ст. 11.
4. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35. – Ст. 491.
5. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 р. № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10. – Ст. 73.
6. Драгоманов М. Документи і матеріали (1841–1994 рр.) / М. Драгоманов ; упор. : Г. Болотова, І. Бутич, Н. Грабова, О. Купчинський, Д. Пельц, Г. Сорока. – Львів : Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського НАН України, 2001. – 732 с.
7. Історія Української Конституції / упор. : А. Слюсаренко, В. Томенко. – К. : Право, 1997. – 277 с.
8. Леонід Данилович постійно боявся СБУ – і що? // Газета по-українськи. – 2012. – № 1382. – С. 5.
9. Модернізація України – наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України / відп. за випуск В.М. Сизонтов. – К. : НІСД, 2011. – 416 с.
10. Про стан розвитку громадянського суспільства : доповідь / А.В. Єрмолаєв, Д.М. Горелов, О.А. Корнієвський та ін. – К. : НІСД, 2012. – 56 с.
11. Сергієнко І. Влада створює псевдогромадянське квазісуспільство / І. Сергієнко // Коментарі. – 2011. – № 7. – С. 4.

Анотація

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

Статтю присвячено розгляду проблемних питань формування органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі становлення громадянського суспільства. Автор статті робить висновки, що основною запорукою становлення й розвитку громадянського суспільства має стати забезпечення однакових можливостей для участі громадян у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, а також контролю за їх діяльністю.

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

Аннотация

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 вывод, что основным залогом становления и развития гражданского общества должно стать обеспечение равных 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. The author concludes that the main key to the formation and development of civil society should be to ensure equal opportunities for citizens to participate in the formation of state and local governments, as well as control over their activities.

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

УДК 347.963(477).001.73

В. Г. Андрусак

ПРАВООЩИТНАЯ ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ КАК ИНСТИТУТА СОВРЕМЕННОГО УКРАИНСКОГО ГОСУДАРСТВА

Актуальность темы. Прокуратура Украины занимает особое место в государственном механизме, не принадлежа ни к одной из ветвей власти, и одновременно играет важную роль в развитии правового, демократического и социального государства. Ее деятельность направлена на всемерное утверждение верховенства закона, укрепление правопорядка, защиту гарантированных Конституцией Украины, другими законами Украины и международно-правовыми актами социально-экономических, политических и личных прав и свобод человека.

Процесс реформирования прокуратуры Украины носит комплексный и длительный характер. В последнее время в связи с требованиями, выдвинутыми Советом Европы, в частности Венецианской комиссией, актуализировались дискуссии об избрании эффективной модели прокурорской системы в Украине с целью приведения ее функций и роли в государственном механизме Украины к европейским стандартам.

Степень научной разработанности проблемы. Изучение процесса функционирования института прокуратуры как важного элемента правозащитной системы