

5. Вол Б., Малик Я. Боротьба за державність України (від найдавніших часів до 1917 р.). – Львів : Ред.- вид. відділ Львів. ун-ту, 1994. – 92 с.
6. Верстюк В. Українська Центральна Рада. – К : Наукова Думка 1997.
7. Міхновський М. І. Самостійна Україна. – К. : Діокор, 2002.

Шитий С. И. Проблема законодательного определения содержания национального образования

Исследуются вопросы содержания национального Украинского образования в контексте построения нового Украинского государства. Обоснована важность использования опыта УНР при определении содержания национального образования в контексте преобразований, осуществляемых в современной Украине. Сделан вывод, что даже при отсутствии в достаточной степени, практического применения, законодательство УНР об образовании включало в себя более широкое определение содержания национального образования и, что такое определение, так же, как такое законодательство необходимо в современном Украинском государстве.

Ключевые слова: национальное образование, система образования, содержание образования, законодательство об образовании.

Shitiy S. I. Problem of legislative determination of maintenance of national community

Investigate the matter content of the national Ukrainian education in the context of building a new Ukrainian state. Substantiate the importance of experience when determining the UPR content in the context of national education reforms undertaken in modern Ukraine. It was concluded that even in the absence of sufficient practical application of legislation on education UPR contain a broader definition of the content of national education and that such a definition, as such legislation is necessary modern Ukrainian state.

Key words: national education, education system, educational content, legislation on education.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Бортник С. М.

Київський національний університет внутрішніх справ

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ВАЖЛИВЕ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНЕ ЯВИЩЕ, ЙОГО ЗМІСТ ТА ПРИНЦИПИ

Розглянуто історію розуміння сутності, а також принципи функціонування органів місцевого самоврядування як одного із важливих соціально-політичних явищ.

Ключові слова: міське самоврядування, органи місцевого самоврядування, муніципальне самоврядування.

Дослідження проблем пов'язаних з діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування як суб'єктів застосування права об'єктивно необхідно розпочинати із з'ясування сутності поняття місцевого самоврядування.

З цього приводу, значний інтерес представляють результати наукових досліджень вітчизняних науковців з питань, визначення правової природи місцевого самоврядування, системи його владних суб'єктів, аналізу основних форм та методів їх діяльності, співвідношення місцевого самоврядування з державним управлінням тощо (М. О. Баймуратов, П. Д. Біленчук, В. І. Борденюк, М. П. Воронов, Р. К. Давидов,

В. М. Кампо, А. А. Коваленко, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, О. Д. Лазор, М. П. Орзіх, О. О. Орлов, І. М. Пахомов, М. В. Підмогильний, М. В. Пітцик, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал та інші). Поряд з цим, на сучасному етапі серед фахівців немає однозначного підходу до тлумачення дефініції “самоврядування”. Саме тому ця дефініція потребує додаткового наукового аналізу та узагальнення найбільш поширених її тлумачень.

Сутність місцевого самоврядування (територіального) залежить від його моделі. Можна виділити дві основні моделі самоврядування - державницьку і громадську. Перша з них передбачає, що місцева влада вирішує проблеми певної територіальної громади за рахунок владних повноважень делегованих їй державною владою. Громадська модель передбачає значне зростання в системі владних повноважень органу місцевого самоврядування сегменту повноважень делегованих йому місцевою громадою. В обох випадках місцеве самоврядування можна визначити, як форму народовладдя, що забезпечує реалізацію надбаного права населення, об'єднаного в певну територіальну громаду, самостійно і під власну відповідальність управляти певною частиною громадських справ у межах чинного законодавства і місцевих статутів [2, С. 3].

Місцеве самоврядування є складовою частиною організації управління суспільством. Враховуючи, що місцеве самоврядування складне та багатогранне явище його необхідно розглядати в наступних аспектах: політичному, господарському, організаційному, правничому. У першому випадку мова піде про питання пов'язані з відносинами між державою, суспільством та територіальною громадою, про сутність, види і форми таких відносин, тобто про самоврядування як реалізацію демократичної ідеї, один з інститутів парламентського режиму, про політичну владу громади тощо. У другому випадку ключовими питаннями є: форми власності, на підставі яких функціонують органи самоврядування, їх компетенція у господарських справах, співвідношення господарської діяльності держави, її структур з такою ж діяльністю самоврядних органів. Щодо організаційного аспекту, то найбільш важливим тут є питання, пов'язані зі здійсненням координаційних функцій, обсягом підпорядкованості тощо. Дуже важливим є і правничий аспект, тобто правові гарантії реального здійснення принципу самоврядності, забезпечення органів самоврядування необхідними повноваженнями, правовий захист їх діяльності [3, С. 127].

Місцеве самоврядування – одна із основ конституційного устрою, базовий принцип організації влади, який поруч з принципом розподілу влади визначає систему управління. Однією з основних цілей місцевого самоврядування є об'єднання людей, перетворення їх у спільноту з близькими кожному цілями. У всьому світі питанням місцевого самоврядування відводиться значна роль; воно розглядається як нижчий рівень управління, невід'ємна ознака демократичної держави, школа політичних лідерів. В нашій країні місцевому самоврядуванню приділяють все більше уваги, як одному з атрибутів української державності, необхідному елементу демократичної організації державного та суспільного життя. Взагалі існує понад 30 визначень поняття “місцеве самоврядування”. Розглянемо деякі з них:

Місцеве самоврядування – це здійснення місцевими жителями або вибраними ними представниками тих обов'язків та повноважень, які їм надані законодавчою владою чи, які належать їм відповідно до загально визнаного права” ((Редліх І) Англ. місцеве самоврядування-1908 р.).

Місцеве (муніципальне) самоврядування, відомий німецький державознавець

Г. Еллінек визначав, як державне управління через посередництво осіб, які не є професійними державними посадовими особами, управління, яке в протигагу державно-бюрократичному є управління через посередництво самих зацікавлених осіб [1, С. 8].

Місцеве самоврядування, на думку Погорілко В.Ф., це відносно самостійний вид суспільних відносин, пов'язаний з організацією і здійсненням місцевої влади, тобто публічної влади, влади народу в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць [4, С. 6].

Всесвітня декларація місцевого самоврядування у 1985 році визначила місцеве самоврядування як право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення. Це право повинно здійснюватися окремими особами і представниками органів, яких вільно обирають та періодично переобирають шляхом вільних загальних виборів, а їх головних виконавців потрібно обирати, або таким же чином, або призначати за участю обраних органів.

Серед багатьох визначень місцевого самоврядування дослідники часто цитують визначення М. Лазаревського. Місцеве самоврядування, вважав він, це децентралізоване державне управління, де самостійність місцевих органів забезпечена системою такого роду юридичних гарантій, які, усвідомлюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують тісний зв'язок органів місцевого державного управління з даною місцевістю та її населенням. Це визначення було запропоновано в кінці XIX століття відносно земств. Порівнюючи визначення М. Лазаревського з визначенням Європейської Хартії про місцеве самоврядування, доходимо висновку, що в громадянському суспільстві та правовій державі місцеве самоврядування є умовою соціального прогресу. В ст. 3 Європейської Хартії вказано, що під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах населення [5, С. 35].

Сьогодні Українська держава прагне на цивілізованому рівні будувати свої відносини у сфері місцевого самоврядування. Конституція України 1996 року, враховуючи положення Всесвітньої декларації місцевого самоврядування та Європейської Хартії місцевого самоврядування, вивела місцеве самоврядування на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу. У 1997 році Верховна Рада України розглянула та ратифікувала Європейську хартію про місцеве самоврядування, у зв'язку з чим основні принципи й норми цього важливого міжнародного правового акту, відповідно до ст. 9 Конституції України, стали частиною національного законодавства України.

При цьому Конституція не може повно, вичерпно й детально врегулювати питання місцевого самоврядування, визнаючи необхідність прийняття спеціальних законів щодо нього Верховною Радою України. Важливим законодавчим актом після прийняття Конституції України стосовно створення правових основ місцевого самоврядування став Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року, що визначив елементи конституційно правового регулювання: статус інститутів самоврядування, сферу їх компетенції - власної, делегованої та договірної; гарантії реалізації і захисту місцевого самоврядування; юридичну відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Він став важливим кроком на шляху становлення місцевого самоврядування і разом з тим потребує вдосконалення [7, С. 62].

Ратифікація Європейської Хартії справила великий вплив на зміст Закону про

місцеве самоврядування, зокрема на визначення місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні, – зазначається у ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (ч. 1 ст. 140 Конституції України, ст. 2 Закону) [1, С. 66], [6, С. 40].

Таке визначення місцевого самоврядування, на наш погляд, не розкриває до кінця зміст цього суспільно-політичного явища. Тому місцеве самоврядування можна розглядати принаймні ще в двох таких аспектах:

- як принцип організації публічної влади на місцях;
- як територіальну самоорганізацію самого населення на місцях.

Визначення місцевого самоврядування як принципу організації публічної влади на місцях знайшло своє втілення, як того вимагає ст. 2 Хартії, в Конституції України, зокрема в ст. 5, відповідно до якої “народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”. Згідно з цим принципом взаємовідносини центру і місць, центральних і місцевих органів влади мають будуватися вже не на основі жорсткої централізації чи так званого “демократичного централізму”, властивого колишній радянській системі, а на засадах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевих органів влади.

Місцеве самоврядування як один з основоположних принципів конституційного ладу України, у свою чергу, має власну систему принципів, через призму яких ще повніше розкривається зміст цього важливого соціально-політичного явища, його місце і роль у суспільстві та державі. Найважливішими з них є принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевого самоврядування та його органів.

Правова автономія органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають свої власні повноваження, визначені Конституцією або Законом. Органи місцевого самоврядування, зазначається в ч. 1 ст. 16 Закону, є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність згідно з законом. Відповідно до ст. 4 Хартії ці повноваження мають бути повними та виключними, тобто не повинні належати одночасно іншим органам. В межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Організаційна автономія полягає в тому, що основні суб’єкти місцевого самоврядування – територіальні громади та їхні органи – не є елементами державного апарату, не належать до його системи. Тому вони, як зазначається в Хартії, повинні мати можливість, не порушуючи загальних законодавчих положень, самостійно визначати свою власну структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам, будь-який адміністративний контроль за їх діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування (статті 6, 8). У ст. 20 Закону зазначено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування

може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Матеріально-фінансова автономія місцевого самоврядування полягає в праві територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування на володіння, користування і розпорядження майном, яке перебуває в комунальній власності, а також власними фінансовими коштами, достатніми, як про це наголошується в Хартії (ст. 9), для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування України є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, які перебувають в управлінні районних і обласних рад (ч. 1 ст. 142 Конституції України, ч. 3 ст. 3 Закону). Комунальна власність є самостійною, відокремленою від держави формою публічної власності. Від імені і в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради (ч. 5 ст. 16 Закону). Місцеві бюджети є самостійними і не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів (ч. 6 ст. 16 Закону).

Тут слід зазначити, що за радянських часів повноваження місцевих рад визначалися за принципом так званої “матрьошки”, відповідно до якого певна частина повноважень, скажімо, сільської ради була одночасно і повноваженнями обласної ради, а повноваження районної ради – повноваженнями обласної ради. Крім цього, взаємовідносини у системі міських рад будувалися за принципом “керівництва” зверху вниз, а їх виконавчі органи перебували в так званому “подвійному підпорядкуванні”. Щодо місцевих бюджетів, то вони розглядалися як складова державного бюджету.

Природно, що таке становище місцевих рад не відповідало природі місцевого самоврядування, хоча ці органи в ті часи були зобов'язані виконувати і деякі функції місцевого самоврядування.

Предметом місцевого самоврядування, як це визначено в Конституції та законах України, є питання, які впливають із колективних потреб територіальної громади, тобто самого населення, жителів, які проживають на території відповідного села, селища, міста чи декількох сільських населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр (сілради). Проте держава (і це не суперечить світовому досвіду, втіленому в Хартії) може надавати органам місцевого самоврядування окремі повноваження державної виконавчої влади, які вони (органи місцевого самоврядування) мають реалізувати “за сумісництвом”. Ось чому повноваження цих органів за своєю природою прийнято поділяти на дві групи:

- власні або самоврядні – при здійсненні власних повноважень органи місцевого самоврядування діють незалежно, самостійно і відповідальні тільки перед законом;
- делеговані або доручені – при здійсненні делегованих повноважень – під контролем відповідних органів державної виконавчої влади (частини 3 і 4 ст. 143 Конституції України). Але і в цьому випадку вони повинні, як про це зазначається в Хартії, “у міру можливості... пристосовувати свою діяльність до місцевих умов” (ч. 5 ст. 4). Це правило не є відступом від принципу правової автономії місцевого самоврядування, якщо реалізується на практиці з розумінням природи місцевого самоврядування та в повній відповідності до закону.

Система принципів місцевого самоврядування не вичерпується лише принципами його правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії). Закон називає й інші принципи (ст. 4), які умовно можна поділити на дві групи:

- які властиві лише органам місцевого самоврядування та завдяки яким вони суттєво відрізняються від місцевих органів виконавчої влади (принципи виборності, колегіальності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, судового захисту своїх прав);

- універсальні, тобто властиві як органам місцевого самоврядування, так і місцевим органам виконавчої влади (принципи народовладдя, законності, гласності, поєднання місцевих і державних інтересів).

Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади. Тому створення в системі місцевого самоврядування двох незалежних одна від одної систем органів – представницьких і виконавчих (а така пропозиція вносилася у свій час деякими вченими і політиками) – було б науково необґрунтованим. Це не відповідає б і основним положенням Хартії, де зазначається, що місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які мають підзвітні їм виконавчі органи (ч. 2 ст. 3). Тому система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як так звана “працююча корпорація”, яка сама приймає відповідні рішення і сама ж, власними силами, виконує ці рішення. Це зовсім не означає, що в системі місцевого самоврядування не повинно бути розумного розмежування повноважень між радою, її виконавчими органами, сільським, селищним, міським головою, як це логічно випливає з ч. 3 ст. 141 Конституції України та передбачено Законом (ч. 3 ст. 10, статті 26-42).

Зміст місцевого самоврядування полягає насамперед у самостійному вирішенні територіальними спільнотами питань місцевого значення. Територіальні громади та створені ними органи вирішують питання, делеговані їм органами державної влади.

Таким чином, місцеве самоврядування – це новий і перспективний напрям становлення нової правової держави і громадянського цивілізованого суспільства, переходу до нових форм власності і державності, розширення повноважень регіонів (областей, міст) в управлінні економікою, де людина з її інтересами в центрі уваги. Становлення місцевого самоврядування як специфічного соціально-політичного інституту – це зримий наслідок тих невидимих соціокультурних зрушень у суспільстві, що їх важко чи взагалі неможливо описати за рецептами класичних соціально-філософських теорій [8, С. 59].

Використані джерела:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – Агентство “книга Пам'яті України”, 1996. – 80 с.
2. Юридичний словник-довідник : за ред. Ю. С. Шемшученка / худ. оформ. В. М. Штогриня. – К. : Феміна. – 1996.
3. Коваленко А. Піраміда влади: як знайти свій “поверх”? // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2 (січень-лютий). – 1997.
4. Пал, Лесли А. Аналіз державної політики / пер. з англ. Іван Дзюб. – К. : Основи. – 1999.
5. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін., за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001.

6. Кампо В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння / Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1-2 (9) січень-дютий.
7. Концепція адміністративної реформи в Україні // Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К. – 1998.
8. Якевич В. Деякі актуальні проблеми системного реформування державного управління // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 1997. – № 3-4.
9. Воронкова В. Місцеве самоврядування – щоб гідно жити, а не виживати // Віче. – 1996.

Бортник С. М. Местное самоуправление как важное социально-политическое явление, его содержание и принципы

Рассмотрено историю понятия сущности, а также принципы функционирования органов местного самоуправления как одного из важных социально-политических явлений.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, муниципальное самоуправление.

Bortnik S. M. Local government as an important socio-political phenomenon, its contents and principles

It is considered the history of understanding the essence, and the principles of the functioning the organs of the important socio-political phenomenon.

Key words: local government, local governments, municipal self-management.

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВІ НАУКИ

*Дубчак Л. С.
Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ОСОБИ ПСИХІАТРИЧНОЇ ДОПОМОГИ У ПРИМУСОВОМУ ПОРЯДКУ

Розглядається сфера психічного здоров'я особи; аналізується законодавство, присвячене питанням надання особі різних видів психіатричної допомоги в примусовому порядку як різновиду справ окремого провадження в цивільному процесі України.

Ключові слова: здоров'я, психічне здоров'я, психіатричний огляд, психіатрична допомога, госпіталізація до психіатричного закладу, окреме провадження.

Постановка проблеми. Здоров'я людини відповідно до ст. 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я – це стан повного фізичного, душевного і соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб і фізичних дефектів [1].

Психічне здоров'я особи є необхідною складовою її здоров'я загалом і нормального самопочуття та співжиття з іншими членами соціуму. На жаль, останнім часом почастишали проблеми населення і з цією складовою власного здоров'я.

Як відзначено у преамбулі Основ законодавства України про охорону здоров'я, суспільство і держава відповідальні перед сучасним і майбутніми поколіннями за рівень здоров'я і збереження генофонду народу України. Саме тому, важаючи на потенційну небезпеку серйозних порушень з боку психічного здоров'я особи для навколишніх, чинне законодавство передбачає випадки і підстави надання особі психіатричної