


кримінально-правовими приписами щодо покарання, його призначення та звільнення від покарання та його відбування. 

Джерела

1. Архів Городоцького районного суду Львівської області. Справа № 1–77/11 від 23.06.2011.
2. Архів Жмеринського міськрайонного суду Вінницької області. Справа № 205/1440/2012 від 15.05.2012.
3. Збірник даних судової статистики щодо розгляду судами України кримінальних справ, кількості та струк-

тури засуджених осіб у 2001–2010 роках. – [Електронний ресурс]. – http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html

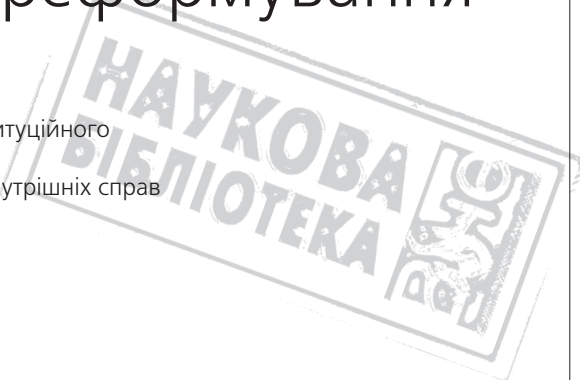
4. Лист Ф. Задачи уголовной политики. Преступление как социально-патологическое явление / Сост. и пре-дисл. Ст. С. Овчинского. – М.: ИНФРА-М, 2004. – 110 с.

5. Северин О. О. Застосування до неповнолітніх заходів кримінально-правового характеру, не пов'язаних з позбавленням волі: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О. О. Северин. – Запоріжжя: Інститут права ім. Володимира Сташиса Класичного приватного університету, 2009. – 20 с.

Місцеве самоврядування в місті Києві: конституційні аспекти реформування



Юлія СКОПНЕНКО,
здобувач кафедри конституційного
та міжнародного права
Національної академії внутрішніх справ



Конституційна реформа – це політико-правовий процес повного або часткового перетворення актів конституційного рівня, що тягне відповідні до її змісту зміни конституціоналізму.

В. Кіреєв [5]

Якісні зміни, що відбуваються в українській суспільно-політичній і правовій дійсності, змусили по-новому подивитися на перебіг сучасних подій, об'єктивно оцінити їхні причини, сутність і перспективи.

Конституційна реформа стала знаменням нашого часу. Під її егідою здійснюються всі перетворювальні процеси в сучасній українській державі, з її позицій оцінюються переваги й недоліки того, що відбувається. Будучи генетично пов'язаною з державою і правом, конституційна реформа формує свій авторитет, свою актуальність, спираючись на досвід у перетворенні держави та права, в забезпеченні їх переходу на новий історичний рівень. З ім'ям конституційної реформи пов'язані надії на вихід із кризи й стабілізацію економічної та соціально-політичної ситуації [4, с. 35].

Мета цієї статті – показати, що питання здійснення реформи місцевого самоврядування, як одного з основних етапів конституційної реформи, є нагальним та актуальним.

Дослідженню сучасних конституційних перетворень присвячено праці таких учених, як Ю. Барабаш, В. Кампо, С. Ківалов, В. Кіреєв, М. Пухтинський, А. Селіванов, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.

Ухвалені в 2004 році зміни до Основного Закону було визнано неконституційними в 2010 році, незважаючи на певні сумніви в тому, чи має право Верховна Рада України відновлювати дію Конституції в первинній редакції та чи не перевищує Конституційний Суд власних конституційних повноважень, виступаючи так званим нормотворцем.

Діставши нині друге дихання, конституційна реформа починає виступати як «приз у вітчизняному політичному процесі, коли номінальний переможець виборів невідворотно проголошує курс на чергову реформу Основного Закону, безапеляційно картаючи наявний текст Конституції за невиправдану, на його думку, недосконалість» [6, с. 6]. У цьому контексті досить примарною видається рекомендація Венеціанської комісії про те, що «Конституція повинна пройти перевірку на практиці ... протягом значного періоду часу», адже навряд чи Конституція України зразків 1996 та 2004 років має стати конституційну практику й уже можна чітко визначити

критерії її неефективності та недосконалості. Тим паче що станом на червень 2012 року більшість населення (45,6 відсотка) не вважала за потрібне змінювати чинну Конституцію, 31,1 відсотка – дотримувалися протилежної думки, а 23,3 відсотка – не змогли визначитися [9].

Нині немає бодай хиткого політичного компромісу щодо способу подальшого конституційного реформування (проблема – як реалізувати конституційну реформу?), хоча одразу після судового рішення стосовно повернення дії Конституції 1996 року Президент України В. Янукович заповнив: «Усі наші наступні дії з удосконалення Конституції будуть ефективними, системними та прозорими» [6, с. 11].

Конституційна реформа потроху набирає обертів. Новою відправною точкою на цьому шляху стало створення відповідно до Указу Президента України № 328/2012 від 17 травня 2012 року Конституційної Асамблеї, яка покликана бути «мозковим центром» [6, с. 11] та мати високий ступінь незалежності та автономії від усіх охочих узяти участь у реформуванні. З огляду на те, що Конституційна Асамблея наділена повноваженнями з вироблення пакета рекомендацій щодо конституційної реформи та забезпечення участі в цьому процесі всіх відповідних сегментів суспільства, вважаємо за доцільне зацентрувати увагу на нинішньому механізмі внесення змін до Основного Закону, адже наявні недоліки «привносять деструктивно-конфліктогенний момент у цей важливий державно-правовий механізм» [2, с. 91].

Так, у чинній Конституції відсутнє положення про механізм прийняття нового Основного Закону. Слід зазначити, що, ухвалюючи чинну Конституцію, Верховна Рада діяла цілком легітимним способом, спираючись на надані їй Конституцією 1978 року повноваження щодо прийняття Конституції України (п. 2 ч. 3 ст. 97). Таке повноваження пропонувалося залишити парламенту після прийняття нового Основного Закону: згідно з ч. 1 ст. 134 проекту Конституції, внесеного на всенародне обговорення, «Національні Збори приймають Конституцію». Тому чи не єдиним конституційним приписом, що може стати фундаментом легітимності майбутнього Основного Закону, є положення ч. 3 ст. 5 чинної Конституції [2, с. 81].

Окрім цього, звернімо увагу на положення про необхідність остаточного схвалення змін до Конституції саме на наступній черговій сесії, після тієї, на якій парламент попередньо схвалить такий законопроект (ст. 155 Конституції). Отже, можна дійти висновку, що зміни до Конституції мають вноситися парламентом одного скликання. Утім, на практиці це спричинило досить істотні труднощі. Так, 23 грудня 2005 року Верховна Рада V скликання попередньо схвалила проект закону про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) і направила його на експертизу в Конституційний Суд (постанова № 3288-IV від 23 грудня 2005 року). Проте висновок щодо конституційності цього законопроекту (за винятком деяких його положень) Конституційний Суд зміг дати лише 15 січня 2008 року, тобто тоді, коли вже функціонував парламент VI скликання. Тут якраз і постає запитання: що повинна робити Верховна Рада VI скликання? [2, с. 91–92]. Позиція Конституційного Суду стосовно вирішення справи щодо внесення змін до Конституції є такою: «Законопроект про внесення змін до Конституції України ... може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України» [1].

Що стосується ухвалення Конституції та законів України шляхом проведення референдуму, то з цього приводу Конституційний Суд у своїх рішеннях від 27 березня 2000 року та 5 жовтня 2005 року визначив, що внесення

змін до Конституції України можливе лише в порядку, передбаченому її розділом XIII. Тобто або безпосередньо парламентом, або за його обов'язковою участю, коли в разі зміни I, III або XIII розділів Конституції рішення Верховної Ради затверджується референдумом. У цьому аспекті важливим є прийняття Закону № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум», де запроваджено поняття «конституційний референдум», що визначається як форма реалізації українським народом свого права визначити конституційний лад в Україні шляхом прийняття нової редакції Конституції України на всеукраїнському референдумі. Тим паче що ідею конституційного референдуму підтримують 60 відсотків українських громадян, тобто більша частина населення України. Виходячи з цього та відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 3 Закону «Про всеукраїнський референдум» предметом конституційного референдуму можуть бути питання про схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до неї, скасування, втрату чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Основного Закону.

Ще одним «стоп-краном» конституційної реформи є відсутність політичного балансу інтересів: кожен намагається перетягнути ковдру переваг на себе. Політичні сили, які презентують інтереси всіх громадян України у Верховній Раді, насправді лобіюють інтереси «обраних» груп.

Незважаючи на все це, Президент України В. Янукович визначив основні напрями нового конституційного процесу, а саме:

1. Гарантування індивідуальних і соціогрупових прав (гендерних, екологічних, мовно-культурних тощо) відповідно до реальних можливостей держави та встановлення механізму її відповідальності за чітке дотримання цих гарантій.

2. Посилення механізмів прямої участі та впливу громадян на владу, прозорості й підзвітності останньої перед громадянами, забезпечення дієвих гарантій дотримання владними інституціями, їхніми посадовими особами обов'язків і меж компетенції, зокрема уточнення та розширення можливостей для ухвалення державних рішень на всенародному референдумі, обмеження посадових імунітетів, запровадження санкцій за порушення державними органами конституційних приписів.

3. Забезпечення балансу повноважень між парламентом як єдиним законодавчим органом, президентом як всенародно обраним главою держави, урядом як вищим органом виконавчої влади та судовою гілкою влади з виокремленням у ній Конституційного Суду України.

4. Запровадження дієвого механізму зміни влади в разі неспроможності владних суб'єктів реалізувати свої повноваження.

5. Розв'язання проблеми рівного представництва інтересів усіх регіонів на центральному рівні (зокрема, в структурі законодавчої влади) або в спосіб створення двопалатного парламенту, або шляхом зміни виборчого законодавства. Створення умов для реалізації механізму децентралізації влади та зростання ролі місцевих громад у вирішенні важливих питань їхнього життя.

6. Запровадження механізму забезпечення участі громадян у прийнятті нової Конституції [10, с. 16].

Водночас радник Президента України, керівник Головного управління з питань конституційно-правової модернізації адміністрації Президента М. Ставнійчук зазначає: виходячи з рекомендацій Венеціанської комісії та інших органів Ради Європи, майбутній конституційний процес в Україні може бути організований у два етапи. На першому проводитимуться реформи правосуддя, місцевого самоврядування та правоохоронної системи. Другий етап стосуватиметься комплексного оновлення Конституції України, утвердження якісно нової демократичної моделі політичної системи європейського зразка [14].

¹ За даними опитування, проведеного соціологічною службою Центру О. Разумкова з 18 по 29 грудня 2009 року. Опитано 2009 респондентів у всіх регіонах України. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.



Отже, одним із ключових компонентів конституційної реформи є реформа органів місцевого самоврядування, бо з часу ухвалення Основного Закону та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів його розвиток фактично зупинився на рівні територіальних громад, переважна більшість яких, у свою чергу, через надмірну подрібненість і надзвичайно слабку фінансову базу виявилися неспроможними виконувати повноваження місцевого самоврядування. Наслідком цього є низька якість публічних послуг, що надаються громадянам на місцевому рівні, депопуляція сільського населення (скорочення на 1 відсоток щорічно), деградація сільських територій і надмірне навантаження на держбюджет через необхідність фінансувати також діяльність органів самоврядування. Порівняно спроможним є лише самоврядування міст обласного значення, бо воно ґрунтується на більш-менш достатній фінансовій, інфраструктурній і кадровій ресурсних основах.

Реальні контури нової моделі місцевого самоврядування окреслилися із закріпленням цього інституту в Конституції 1996 року, прийняттям у 1997 році базового Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування. Надалі відбувалися як спроби реформування, так і відступи від цього шляху. Це стосується спроб проведення адміністративної реформи в 1998–2000 роках; прийняття нової редакції закону про місцеве самоврядування в 2001–2003 роках; так званого другого етапу конституційної (закон № 3207-1) та адміністративно-територіальної реформ у 2004–2006 роках; нарешті – сучасного конституційного процесу щодо територіальної організації влади.

Теперішній стан місцевого самоврядування в Україні, як і його нинішня система, не відповідають потребам суспільства, адже не здатні в умовах ринкової економіки забезпечити соціально-економічний розвиток територій. Окрім того, ця система не здатна до самовдосконалення [7, с. 18–20].

Найактуальнішою проблемою місцевого самоврядування є невпорядкованість механізму делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям і нескоординованість дій механізмів самоорганізації, місцевого самоврядування та державної влади, що найкраще простежується в столиці України – місті Києві.

Особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в Києві, передбачені Законом «Про столицю України – місто-герой Київ», побудовано на концентрації державної влади й місцевого самоврядування (його виконавчих функцій) в одному органі – Київській міській державній адміністрації та в руках однієї посадової особи – Київського міського голови, який водночас є головою Київської міської державної адміністрації. Така ситуація спричиняє розмитість меж повноважень і сфер відповідальності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також їхніх посадових осіб. Наслідком цього є гальмування соціально-економічних процесів розвитку Києва як столиці України, політична криза, що негативно позначається на житті територіальної громади міста. Правовий механізм, закріплений у Законі «Про столицю України – місто-герой Київ», суперечить концепції поділу влади, закладеній у Конституції України, а також принципам побудови відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, визначеним в Основному Законі України, Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законі «Про місцеві державні адміністрації».

Ще однією з ключових проблем місцевого самоврядування в Україні та її столиці є проблема

нечіткого визначення позицій влади держави та влади громади. У більшості європейських країн це питання практично вирішене, бо чітко обрано критерій розмежування таких повноважень. Цим критерієм є питання місцевого значення. Тобто державна влада вирішує питання державного значення, а місцеве самоврядування – місцевого. Якщо чітко провести таку межу, то навіть у разі виникнення конфліктів для їх розв'язання буде передбачено відповідні механізми. Особливість столиці полягає в тому, що в одному муніципальному органі поєднано багато складових і не розмежовано, в якій ситуації яка структура є відповідальною, зокрема Київський міський голова та голова Київської міської державної адміністрації. В якій ролі виступає Київська міська державна адміністрація: як виконавчий орган державної влади чи виконавчий орган Київської міської ради?

Наступна проблема стосується суб'єктів місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції первинним суб'єктом є територіальна громада, але наразі правосуб'єктність територіальної громади на будь-якому рівні є фактично невизначеною, шляхів для реалізації правосуб'єктності немає, тому способом урегулювання цих питань має бути чітке оформлення правосуб'єктності територіальної громади, створення реальних умов для безпосереднього вирішення територіальними громадами питань місцевого значення. Якщо говорити про місцеві вибори, то в умовах пропорційної виборчої системи така правосуб'єктність практично нівелюється через представництво в радах різних рівнів не громад, а різних політичних сил.

Основним аспектом, який пов'язує об'єктно-суб'єктні відносини, є відповідальність. Відповідальність – це синонім і ключова вимога місцевого самоврядування. Конфліктність породжується передусім відсутністю чіткого алгоритму юридичної відповідальності, адже проблеми виникають через відсутність механізму насамперед конституційно-правової відповідальності суб'єктів державної влади та суб'єктів місцевого самоврядування. І на конституційному рівні, і на рівні законів (зокрема, про місцеве самоврядування) це питання виписано фрагментарно, чітких підстав у вигляді конституційних деліктів не визначено, а процедура фактично відсутня. Якби були чіткі процедури, підстави для притягнення до відповідальності як посадових осіб, так і колективних суб'єктів, котрим є, зокрема, Київська міська рада, цих питань просто не виникало б, принаймні вони не викликали б такої дискусії на рівні всього суспільства [3, с. 8–10].

Разом із тим поєднання суб'єкта й об'єкта виявляється ще й у тому, що суб'єкт управління має повністю відображати інтереси об'єкта управління, під яким розуміється відповідна спільнота, територіальна громада. У нашій ситуації органи місцевого самоврядування не відображають інтересів територіальних колективів, від імені яких мають діяти. Це спостерігається під час формування бюджетів, закупівель, розподілу земельних ресурсів тощо. У рішеннях органів місцевого самоврядування простежується специфічний корпоративний інтерес, а це унеможлиблює поєднання суб'єкта й об'єкта управління [3, с. 12].

Проте це не повний перелік проблем місцевого самоврядування в Києві; нині з-поміж найактуальніших проблем місцевого самоврядування виокремлюють:

- законодавчу невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, надмірну централізацію повноважень та ресурсів;

- економічну неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження;

- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування;

– відчуженість органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизація;

– нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення;

– нехтування місцевою владою конституційно-правових механізмів залучення громадян – членів територіальної громади до вирішення питань місцевого значення [13, с. 79–80];

– невпорядкованість механізму делегування місцевими радами повноважень місцевим державним адміністраціям;

– нескоординованість дій механізмів самоорганізації, місцевого самоврядування та державної влади;

– брак професійних кадрів для публічного сектору на місцях;

– відсутність дієвої кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування.

Наразі не сформовано єдиного підходу до розв'язання зазначених проблем і впорядкування організації місцевого самоврядування, не визначено єдиного вектора реформування задля забезпечення ефективного здійснення та функціонування місцевого самоврядування. Так, одні наполягають на перетвореннях насамперед регіонального рівня місцевого самоврядування, відродженні «регіонального самоврядування», створенні виконкомів районних і обласних рад та ліквідації місцевих держадміністрацій. Інші ж надають перевагу формуванню передусім економічно спроможних територіальних громад як первинного рівня місцевого самоврядування з одночасним здійсненням адміністративно-територіальної реформи. На думку радника Президента України М. Ставнійчук, «реформа місцевого самоврядування, бюджетна децентралізація, перерозподіл повноважень на користь територіальної громади є основою подальшого зміцнення соборності України. На першому етапі реформи очевидною необхідністю є впровадження механізмів демократії участі на місцях: від посилення системи самоорганізації населення до розширення можливостей громадянського контролю через громадські слухання, конференції чи збори мешканців тощо. Принцип добровільності для об'єднання територіальних громад, субсидіарності, демократичності у прийнятті управлінських рішень є базовими пріоритетами для реформування місцевого самоврядування» [12].

Зазначмо, що до питання реформування місцевого самоврядування треба підходити системно. З огляду на нинішні реалії потрібно дати обґрунтоване конституційне визначення громади, яка має подвійну природу – адміністративно-територіальної одиниці та певної територіальної спільноти, а також свою територіальну основу. Водночас зі збереженням нинішнього статусу районних та обласних рад необхідно передбачити створення їхніх виконавчих органів зі зміною статусу відповідних місцевих держадміністрацій щодо виконання ними переважно контрольно-наглядових функцій. Це дає реальну можливість здійснення політики децентралізації [11].

Держава зобов'язана здійснити швидкі та системні кроки з метою перетворення місцевого самоврядування в Україні на найбільш наближену до людини, відповідальну та ефективну владу, здатну забезпечити підвищення якості життя громадян завдяки створенню умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних і дієздатних спільнот, члени котрих матимуть можливість ефективно захищати власні права та законні інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення [8].

Підсумовуючи, варто зазначити, що реформування місцевого самоврядування є нагальною проблемою сьогодення та одним із основних пріоритетних напрямів здійснення конституційної реформи як першого кроку до структурного розподілу та збалансування влади. І ключовим завданням тут є прийняття програмного документа, який аморфність реформи місцевого самоврядування перетворив би на закономірне явище політико-правової дійсності, що має свій термін дії, свої межі та свій результат.

Джерела

1. Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/98 від 9 червня 1998 року (справа щодо внесення змін до Конституції України)// Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – Ст. 118.

2. Барабаш Ю. Конституційна реформа і стабільність конституційного ладу: конфліктологічно-правовий аналіз системного взаємозв'язку// Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 77–97.

3. Державна та муніципальна влада: проблеми розмежування повноважень: Матеріали «круглого столу» «Влада в Києві: від конфліктності до балансу повноважень». 20 березня 2008 року / За заг. ред. В. Є. Воротіна. – К.: НІСД, 2008. – 38 с.

4. Добродумов П. О. Теоретичні аспекти конституційної реформи // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1 (4). – С. 35–40.

5. Киреев В. В. К вопросу о понятии и методологии исследования конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 4. – С. 7.

6. Конституційна реформа в Україні: у пошуках політичного балансу/ ШПА при НАУКМА, УНЦПД; За заг. ред. С. В. Балана, С. Г. Конончук. – К.: Лікей, 2011. – 44 с.

7. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. – Л.: Літопис, 2001. – 375 с.

8. Куйбіда В. С. Перспективи формування нової державної регіональної політики // Проблеми формування доброчесного, належного місцевого самоврядування: 36. матеріалів та документів/ За заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Атіка, 2008. – С. 319–326.

9. Мельник Н., Ризник С. Конституція будущего или констатация прошлого // Зеркало недели. – 2012. – № 23 [Электронный ресурс]. – http://zn.ua/LAW/konstitutsiya_buduschego_ili_konstatatsiya_proshlogo-104337.html

10. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.

11. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля [Електронний ресурс]. – <http://www.viche.info/journal/1027/>

12. За матеріалами «круглого столу» «Шляхи реформування місцевого самоврядування в Україні», який відбувся 27–28 серпня 2012 року в м. Севастополі за підтримки Ради Європи [Електронний ресурс]. – <http://civil-rada.in.ua/?p=1041>

13. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики/ За заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К.: НІСД, 2008. – 186 с.

14. [Електронний ресурс]. – <http://europa.com/reformy/constitutional/1205-konstitutsionnaya-reforma-v-ukraine-projdtot-v-dva-etapa>