



**Інна БЕРНАЗЮК,**  
головний спеціаліст  
Департаменту конституційного  
та адміністративного права  
Міністерства юстиції України

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОПОЗИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ ТА ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Ключові слова:** місьцеве самоврядування; представницькі органи; опозиційна діяльність; суб'єкти опозиційної діяльності; повноваження.

**П**равова база щодо функціонування місцевого самоврядування в Україні загалом відповідає загальносвітовим нормам і вимогам. Разом із тим на сьогодні існує ряд малодосліджених проблем, пов'язаних з правовим регулюванням опозиційної діяльності в представницьких органах місцевого самоврядування, та проблем, зумовлених двовладдям на місцях, яке характеризується одночасною наявністю органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Остання проблема пов'язана передусім із тим, що фінансові ресурси накопичуються державними адміністраціями, які самі вирішують, скільки і куди виділити коштів. У зв'язку із цим органи місцевого самоврядування досить часто перебувають у явній або прихованій опозиції до місцевих органів виконавчої влади, що періодично призводить до неможливості конструктивної роботи і вимагає, наприклад, проведення позачергових виборів депутатів місцевих рад [1].

Світовий досвід свідчить, що для досягнення сучасних стандартів державного управління необхідно здійснити перехід від вертикальної структури бюрократичного адміністрування до горизонтальної системи управління, яка повинна передбачати передачу повноважень з центру на місця шляхом децентралізації. Для процесу демократичного розвитку держави важливий зворотний

зв'язок між владою і людиною – інформованість суспільства про дії влади та обізнаність влади щодо потреб конкретного громадянина. Цей процес найлегше здійснювати на базовому рівні влади – місцевому, де громадяни і представники влади перебувають у більш тісному спілкуванні.

При цьому слушною видається думка В. Лісового: «Просте перенесення на український ґрунт деяких західних чи глобальних стандартів є не тільки недостатнім, а й безсилим. Адже сучасні західні суспільства мають свої проблеми, без урахування яких сучасний наш вибір буде дуже обмежений у своїх перспективах: він зведеться до простого наслідування. Тільки поєднання універсальних етичних, правових, наукових, економічних стандартів з відродженням української самобутньої культури є тією стратегією, яка відкриває надійну перспективу моральному та духовному відродженню» [2, 214].

На місцевому рівні побудова українського громадянського суспільства неможлива без формування активної громадської позиції населення [3, 15].

У процесі формування організаційної структури проблема поділу владних повноважень по горизонталі й вертикалі є найбільш складною і тому, як правило, залишається недостатньо формалізованою. Наприклад, згідно з ч. 3 ст. 52 Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна чи міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради і сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих цим Законом виконавчим органам відповідних рад [4, 170].

Особливий статус місцеве самоврядування має в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі.

Місцеве самоврядування у місті Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради та їх виконавчі органи. Члени громади мають право в установленому порядку організувати і брати участь у зборах громадян за місцем проживання, ініціювати розгляд у раді будь-якого питання місцевого самоврядування, створювати органи територіальної самоорганізації населення.

Слід пригадати той факт, що голова Київської міської ради за посадою одночасно є головою місцевої державної адміністрації. Така система організації влади позитивно впливає на можливість реалізації опозицією своїх повноважень, оскільки вся повнота влади зосереджена в одному виді органів.

Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» передбачає, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами (ч. 2 ст. 6).

У місті Києві міську державну адміністрацію за посадою очолює міський голова, обраний шляхом прямих виборів місцевою громадою [5, 79]. Водночас заступник міського голови – секретар міської ради обирається радою з числа її депутатів. Голова районної ради в місті є головою адміністрації, тобто фактично голову адміністрації опосередковано обирає саме територіальна громада.

До повноважень Верховної Ради України, зокрема, належить призначення дострокових виборів Київського міського голови. За наявності підстав, передбачених положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Верховна Рада України мо-

же призначити позачергові вибори Київської міської ради. Повноваження Київського міського голови за наявності підстав, передбачених цим Законом, положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть бути достроково припинені. Питання про дострокове припинення повноважень Київського міського голови вноситься на розгляд Київської міської ради за ініціативою не менш як половини депутатів від загального складу ради (ст. 23 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»).

З огляду на це вважаємо за доцільне, щоб третина складу відповідної ради мала право виходити з пропозицією призначити дострокові вибори. Крім того, за опозицією слід було б закріпити посаду секретаря ради, що посилить права опозиції.

Варто зазначити, що незважаючи на положення ч. 2 ст. 118 Конституції України про те, що «... особливості здійснення виконавчої влади у місті ... Севастополі визначаються окремим законом України» [6], однак до цього часу не існує такого закону. Це, імовірно, пов'язано з його особливим статусом як місця дислокування іноземної військової бази.

Законодавство України про місцеві вибори передбачає, що з 2010 року на рівні села та селища вибори депутатів до місцевих рад відбуваються за мажоритарною системою; на рівні району в місті, міста, району в області, області, Автономної Республіки Крим, міста Києва вибори відбуваються за змішаною системою. У селі, селищі та місті голова відповідного населеного пункту є одночасно і головою місцевої ради. В інших випадках (район у місті, район в області, область) він обирається з числа депутатів відповідної ради.

У цьому контексті доречно звернути увагу на думку вітчизняного правознавця В. Речицького, який вважає в Україні за доцільне повернення до мажоритарної системи виборів у Верховну Раду Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування [7, 55].

Утім, загальним недоліком вітчизняної системи місцевого самоврядування на рівні районів міст та міст є низька ефективність діяльності власних виконавчих органів

у представницьких органах цього рівня. Це спричиняє невикористано широкі повноваження місцевих державних адміністрацій, яким районні та обласні ради відповідно до ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», як правило, делегують значну частину власних повноважень.

Іншими словами, навіть маючи більшість у представницьких органах місцевого самоврядування, політична партія не завжди може домогтися від місцевої державної адміністрації виконання певних дій. Права ж політичної партії, що представлена у відповідній раді та заявила про свою опозиційність, в такому контексті майже не враховані.

Особливість української моделі організації влади на місцях полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контролю-наглядних функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування, як у західноєвропейських державах, а беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично чинна система публічної влади на цьому рівні реалізується через систему політичного й економічного двовладдя: діють призначені з центру державні адміністрації і обрані громадами органи місцевого самоврядування. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Хоча законодавчо в Україні не закріплені гарантії безпосереднього впливу органів місцевого самоврядування на діяльність державних адміністрацій, разом із тим, зокрема, ч. 8 ст. 118 Конституції України передбачає: рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Отже, таке питання про скасування акта може порушуватися будь-яким органом місцевого самоврядування. Крім того, обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру

голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації (чч. 9, 10 ст. 118 Конституції України).

Ефективним способом впливу опозиції на діяльність влади може стати робота в асоціації міст та інших асоціативних органах. Наприклад, Асоціація міст України – організація, через яку влада може звертатися одночасно до всіх її членів і виробляти узгоджену політику стосовно місцевого самоврядування. Для місцевого самоврядування це платформа оголошення своєї точки зору. Окрім вказаної асоціації на аналогічних заходах також діють Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, а також Українська асоціація місцевих і регіональних влад. Їх діяльність ґрунтується на положеннях Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [8].

Важливою гарантією опозиційної діяльності в представницьких органах місцевого самоврядування є інститут відкликання депутата місцевої ради, передбачений розділом V Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Запровадження в органах місцевого самоврядування такого механізму має двояке значення для діяльності опозиції, оскільки, з одного боку, стимулює фракції меншості утримувати свою цілісність, а з другого боку, фактично забороняє депутатам, фракції яких увійшли до більшості, висловлювати незгоду з діяльністю та політикою цієї фракції.

Підставами для відкликання виборцями обраного ними депутата є:

1) порушення депутатом Конституції і законів України, інших актів законодавства України, Конституції та нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим;

2) незадовільне виконання депутатських обов'язків, визначених цим Законом та іншими законами України;

3) використання депутатського мандата в особистих та корисливих цілях, систематичне порушення норм етики і моралі.

Крім того, слід згадати, що Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» (в редакції до внесення змін у нього згідно

з Законом України № 2487-VI від 10 липня 2010 року) передбачав можливість застосування інституту імперативного мандата. Застосовувався цей інститут, як правило, партіями, що заявили про свою опозиційність у певній місцевій раді. Наприклад, в листопаді 2008 року під загрозою втрати депутатського мандата опинилися троє депутатів Київської міської ради, які голосували всупереч рішенню політради своєї політичної сили (Блок Миколи Катеринчука). З метою залишення за собою депутатських повноважень вони опублікували заяву з запевненням, що надалі у своїй діяльності будуть сповідувати принципи партійної дисципліни, фракційної та командної єдності Блоку Миколи Катеринчука [9].

Важливе значення в системі самоврядування та функціонування опозиційної діяльності має проведення місцевих референдумів, завдяки яким громадяни можуть брати безпосередню участь у вирішенні важливих проблем життя громади. Референдум сприяє підвищенню рівня легітимності врядування. В. Погорілко та В. Федоренко розглядають місцевий референдум як безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад [10, 162]. У зв'язку з цим раціонально було б передбачити можливість фінансування референдумів не тільки з відповідного бюджету, а й за рахунок приватних внесків. Таким чином, з одного боку, створюється альтернатива державній підтримці прямої демократії, а з другого боку, це запобігатиме голослівній вимозі певних політичних сил проводити місцевий референдум за рахунок коштів територіальної громади та вимагатиме більш раціонального підходу до даного процесу.

Звернення громадян та вирішення проблемних питань через суд надає додаткові можливості опозиційним політичним партіям, фракціям тощо для захисту своїх прав та насамперед представництва й реалізації прав їхніх виборців.

На відміну від Верховної Ради України, де значна кількість питань, що розглядаються, так чи інакше політизовані або ж впливають на результати діяльності певних політичних сил, представлених у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України тощо,

органи місцевого самоврядування внаслідок самої специфіки своєї діяльності, яка полягає у вирішенні більш дрібних (що не дорівнює «простих») і конкретних проблем, дає можливість опозиції використовувати ресурси неурядових організацій чи навіть окремих громадян України як майданчик для зазначення й розгляду важливих у роботі даної громади проблем.

Зусилля опозиції можуть бути полегшені шляхом внесення змін в Закони України «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про інформацію». Зміни повинні закріпити підвищення відповідальності «реалізаторів» владних повноважень в особі Верховної Ради України чи органів місцевого самоврядування та механізми передачі інформації на вимогу будь-якої зацікавленої сторони, звичайно, за винятком інформації з обмеженим доступом. Потребує також закріплення обов'язок прийняття статутів органів територіальної самоорганізації громадян (або внесення ефективних змін до існуючих).

Використання опозицією на рівні органів місцевого самоврядування існуючих нормативних положень щодо референдумів, загальних зборів тощо значною мірою ускладнюється через наявність численних суперечностей у діючому законодавстві, відсутність передбачених процедур їх оголошення та проведення.

Таким чином, до гарантій опозиційної діяльності у Верховній Раді Автономної Республіки Крим та представницьких органах місцевого самоврядування слід віднести:

- використання інституту відкликання виборцями депутата місцевої ради;
- рівний доступ опозиції та більшості до комунальних засобів масової інформації;
- внесення змін у законодавство про місцевий референдум з метою нормативно-го забезпечення можливості проведення місцевого референдуму за рахунок приватних коштів.

Крім того, вважаємо, що з гарантій, подібних до тих, якими володіє опозиція у Верховній Раді України, на місцевому рівні слід закріпити участь в постійних і тимчасових комісіях місцевих рад з представленням більшості та опозиції за принципом п'ятдесят на п'ятдесят.

**Список використаних джерел:**

1. Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради: постанова Верховної Ради України від 18 грудня 2008 року № 771-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – 29 травня. – № 21–22. – С. 855. – Ст. 175.
2. Лісовий В.С. Феномен громадянства // Культура – Ідеологія – Політика / В.С. Лісовий. – К.: Вид-во ім. О. Теліги, 1997. – С. 153–220.
3. Мамонова В. Залучення громадськості до участі в управлінні місцевими справами / В. Мамонова // Аспекти самоврядування. – 2004. – № 5 (26). – С. 15–18.
4. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: учеб. пособ. / Бондарь Н.С. – М.: Городец, 2004. – 352 с.
5. Про столицю України – місто-герой Київ: закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
6. Конституція України в редакції після внесення змін, згідно із Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 5, Ст. 118.
7. Речицький В.В. Проект Конституції України – 2009. Перспектива прав людини. Харківська правозахисна група / Речицький В.В. – Х.: Права людини, 2009. – 144 с.
8. Про асоціації органів місцевого самоврядування: закон України від 16 квітня 2009 року № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 534.
9. Депутати-зрадники Блоку Катеринчука покаються: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kiev.pravda.com.ua/news/4926845c55a73>. – 21 листопада 2008 року.
10. Погорілко В.Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність: моногр. / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. – 248 с.

*Інна БЕРНАЗІЮК*

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ОПОЗИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ  
ТА ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Резюме**

*Статтю присвячено вивченню конституційно-правового регулювання опозиційної діяльності в Україні. Також обґрунтовано необхідність удосконалення правового регулювання опозиційної діяльності у Верховній Раді Автономної Республіки Крим та представницьких органах місцевого самоврядування.*

*Інна БЕРНАЗІЮК*

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ОППОЗИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ВЕРХОВНОМ СОВЕТЕ АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ  
КРЫМ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКИХ ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Резюме**

*Статья посвящается изучению конституционно-правового регулирования оппозиционной деятельности в Украине. Также обоснована необходимость усовершенствования правового регулирования оппозиционной деятельности в Верховном Совете Автономной Республики Крым и представительских органах местного самоуправления.*

*Інна BERNAZYUK*

**ISSUES OF IMPROVEMENT OF OPPOSITION ACTIVITY LEGAL REGULATION  
IN VERKHOVNA RADA OF AUTONOMIC REPUBLIC OF CRIMEA AND REPRESENTATIVE BODIES  
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

**Summary**

*The article is dedicated to studies of constitutional legal regulation of opposition activity in Ukraine. The necessity of legal regulation improvement of opposition activity in Verkhovna Rada of Republic of Crimea and local representative bodies is proved.*