

# Заручники більшості

Якщо можна достроково припинити повноваження столичного голови, то що завадить провести подібну операцію з будь-яким іншим головою?

**Олександр НАРОВЛЯНСЬКИЙ**

Однією з головних тем, що привертають нині увагу політичного «бомонду» та й багатьох пересічних громадян України, безумовно, стала дострокова передвиборна кампанія в Києві.

## КОНФЛІКТ, ЯКИЙ ЗАВЖДИ З НАМИ

Протистояння в столиці виникло ще в перші дні після чергових виборів Верховної Ради, органів місцевого самоврядування та міських, селищних голів у березні 2006 року. Підсумки виборів у Києві виявилися тоді доволі неочікуваними: міським головою став Леонід Черновецький, лідером серед політичних сил, які йшли до Київради, – Блок Юлії Тимошенко. Перші післявиборні прогнози були досить різні, адже новий мер та його команда проголошували належність до демократичного табору, того самого, до якого належали також БЮТ та НУ-НС, а отже були сподівання на створення достатньо широкої коаліції в Київradі. Однак чи не з перших днів роботи міської ради нового скликання виникло жорстке протистояння, яке очолили два ім'єнних блоки – Леоніда Черновецького та Юлії Тимошенко. Вперше воно стало очевидним під час обрання секретаря Київради, потім неприємною несподіванкою для багатьох політиків виявилось переформатування київрадівських фракцій: значно скоротилася фракція БЮТ, чимало «багнетів» втратив Блок Віталія Кличка. Таким чином, жорстка боротьба стартувала. Майже кожна сесія Київради перетворювалася на протистояння, обмін чис-

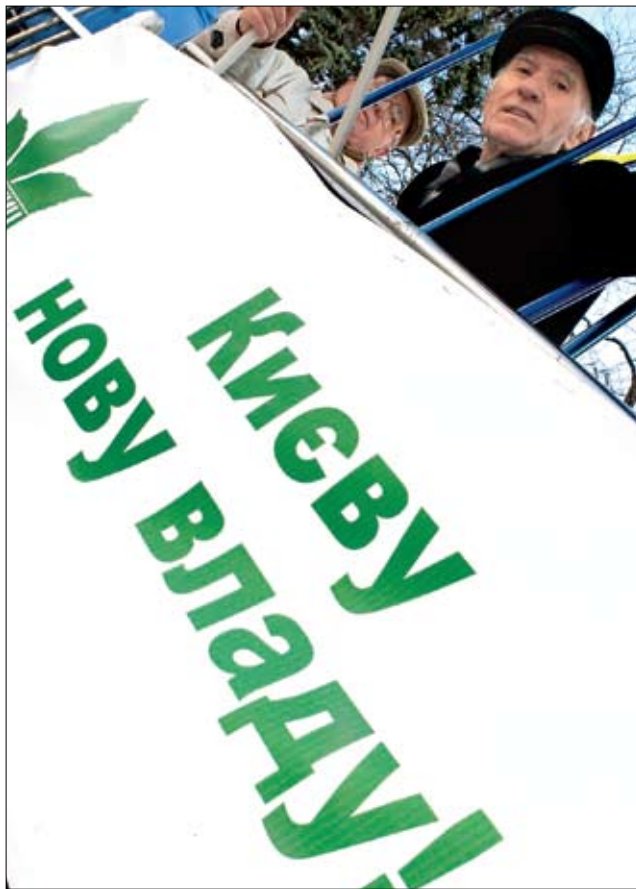
леними звинуваченнями, передусім – у земельних зловживаннях.

Суперечка набирала обертів. Прийняття закону про імперативний мандат депутатів органів місцевого самоврядування, а потім вимога відсторонення київського мера та призначення позачергових виборів київської влади стали складовою передвиборної програми БЮТ на позачергових виборах Верховної Ради у вересні минулого року.

Однак після 30 вересня ідею перевиборів міського голови реалізували не

цей проєкт. Лише навесні цього року Верховна Рада України прийняла постанову про позачергові вибори Київського міського голови та Київради. Юридична досконалість і переконливість цього рішення, м'яко кажучи, не є стовідсотковою. Адже підставою для нього стала наявність рішень, ухвалених із порушенням Конституції та законів України. Ст.ст. 78 та 79 закону «Про місцеве самоврядування в Україні» справді передбачають таку підставу, але ж при цьому необхідною умовою є «рішення суду

про визнання актів незаконними, висновки відповідного комітету Верховної Ради». На жаль, так само як і в багатьох інших випадках, недосконале, на нашу думку, формулювання цієї норми дає можливість подвійного тлумачення: достатньо одного з цих документів чи потрібні обидва? На момент «Ч» жодна ухвала суду щодо визнання рішень Київради чи актів міського голови незаконними або неконституційними не набула чинності. Спеціальна слідча комісія Верховної Ради встигла пропрацювати лише тиждень (сумнівно, що за такий термін можна зробити виважений і достатньо обґрунтований висновок щодо роботи такого міста, як Київ, хіба що «нахапати» необхідних замовлених фактів певного спрямування). Так само не встигла зробити висновків і комісія, створена указом Президента України з метою вивчення діяльності



одразу: з одного боку, далеко не всі учасники не надто переконливої парламентської більшості були налаштовані на рішучі кроки в цьому напрямі, з другого – не бракувало юридичних проблем, які належало вирішувати, реалізуючи

київської влади. Таким чином, хоча формально рішення Комітету ВР з питань місцевого самоврядування (який очолює колишній супротивник нинішнього мера на виборах і його попередник на посаді Київського голови Олександр

Омельченко) було оголошено, його обґрунтованість та об'єктивність є далеко не безсумнівними.

## ПОДВІЙНІСТЬ ПРИРОДИ

Не можна не відзначити й те, що київська влада має особливості, передбачені Конституцією та законами України. І головна проблема, не до кінця вирішена законодавством, – поєднання в одній особі та органі функцій органу місцевого самоврядування та органу державної виконавчої влади. Адже ці дві структури мають різну політико-правову природу, різні функції і їх поєднання є нехарактерним для демократичної держави. Якщо орган місцевого самоврядування повинен мати самостійність, власну чітко визначену компетенцію, матеріальне та фінансове підґрунтя свого існування, то, найголовніше, – він має базуватися на безпосередній волі населення: в Україні – на волі територіальної громади. Можливості впливу та контролю з боку органів державної влади мусять бути максимально обмеженими, а створення ієрархічної «вертикалі» представницьких органів, як правило, не практикується взагалі. Що ж до органів державної виконавчої влади, то вони можуть і повинні з метою забезпечення єдності державного управління функціонувати в тісній взаємодії, утворюючи доволі жорстку «вертикаль». При цьому безпосередня підпорядкованість та підконтрольність нижчих органів вищим є для виконавчої влади не лише можливою, а й характерною.

Подвійність природи київської влади дістала найяскравіший вияв у статусі очільника київської влади. З одного боку, згідно зі ст. 7 закону «Про столицю України місто-герой Київ», Київський голова є посадовою особою місцевого самоврядування, це саме підтвердило й одне з рішень Конституційного суду України. З другого, відповідно до Конституції, очолювана главою Київська міська адміністрація є органом державної виконавчої влади. Якщо ж згадати рішення КС (що, як відомо не підлягає оскарженню чи перегляду), згідно з яким главою КМДА може бути призначена лише особа, обрана Київським міським головою, то стає зрозумілою суперечливість стано-

вища київського мера. Подвійність має навіть зовнішнє вираження – виконавчий орган столиці має офіційну назву «виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація)».

Таким чином, втручання, у разі гострої потреби, органу представницької влади України в діяльність обраного на прямих виборах Київського міського голови мало бути надзвичайно виваженим та обґрунтованим, чого, на жаль, не можна сказати про ситуацію, яку ми спостерігаємо нині. До речі, я не можу віднести себе до палких прихильників нинішньої київської влади, але нехтування процедурою в будь-якій ситуації є, на мою думку, неприпустимим.

Важливо й те, що проведена в Києві «операція» може стати зразком для подальших «бліцкригів». Звісно, Київ – місце особливе (а напе редодні вже недалекіх президентських перегонів певною мірою вирішальне – згадаймо події 2004 року), проте й в інших регіонах є чимало «цікавого» для політиків та біз-

## У 2004 році більшість у Київській протистояла обраному на загальних виборах Леонідові Косаківському. Діяльність і голови, і Київської ради була паралізована, а постраждали кияни.

несменів, які належать до різних політичних сил. І якщо виявилось можливим достроково припинити повноваження столичного голови, то напевно чи щось завдять провести подібну операцію з будь-яким іншим міським чи сільським головою. Усі вони у певному сенсі стають заручниками більшості парламенту.

## НЕЗБІГ МЕТИ І ЗАСОБІВ

Однак при цьому виникає декілька проблем. Адже кінцева мета дострокового припинення повноважень і ради, і мера – заміна їх на інших. Але ж нових голів міста чи села, нових депутатів визначатимуть на виборах. І симпатії виборців можуть не збігтися з бажаннями організаторів позачергових перегонів.

Тут мають місце принаймні дві суттєві проблеми. По-перше, не завжди політична сила здатна запропонувати кандидатуру особи, яка є достатньо

досвідченим господарником, здатним не лише виголошувати промови, а й ефективно організувати життєдіяльність міста чи села. Не слід забувати, що органи місцевого самоврядування за своєю природою не є політичними – це, на нашу думку, більшою мірою органи господарські. Умовно кажучи, вони мають вирішувати не питання кольору прапорів, а питання дахів, тротуарів та доріг. І далеко не завжди з цим найкраще впорається представник політичної сили, яка в даному регіоні має найбільшу популярність. До речі, БЮТ, який доклав найбільше зусиль для проведення позачергових виборів, виявився не надто готовим до висунення власного сильного кандидата – Олександр Турчинов ще не набув достатньої популярності.

Є ще одна проблема, на яку Київ свого часу вже наражався і яка, за даними соціології чекає на нас знов. Адже соціологи свідчать: чималою є вірогідність перемоги на виборах мера нинішнього очільника міста. Чи не єдина можливість уникнути цього – запровадження двотурової системи виборів, але воно видається малоімовірним: відома позиція з цього питання Президента України, та й часу для внесення змін до законодавства залишається обмаль. Водночас в новообраній

Київській найвірогіднішим є створення більшості, яка матиме «антимерське» спрямування. Така ситуація виникла в столиці після виборів 2004 року, коли більшість у Київській протистояла обраному на загальних виборах Леонідові Косаківському. Внаслідок цього діяльність і голови, і Київської ради була практично паралізована, а страждали від цього кияни. На жаль, виникнення такої ситуації в Києві після травневих виборів більш ніж можливе. Про наслідки не хочеться навіть думати...

Таким чином, майбутні київські вибори є дзеркалом і проблем місцевого самоврядування в цілому, і не до кінця врегульованих суперечностей статусу київської влади. До того ж, наслідки цих виборів нині важко передбачити, вони можуть призвести практично до повного паралічу столичного управління. І коментувати це, як на мене, зайве...