

## АКСІОЛОГІЧНИЙ ВПЛИВ НА МУНІЦИПАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ (ДО 2004 РОКУ)

Можаровська К.В.,

к.ю.н., доцент кафедри цивільного процесу  
Національний університет «Одеська юридична академія»

У статті викладено аналіз рішень Конституційного Суду України, що стосуються питань місцевого самоврядування, за період до 2004 року. Автор формулює, які саме цінності відстоює Конституційний Суд України у кожному з цих рішень. Автор доходить висновку щодо важливості врахування цих аксіологічних позицій при подальшому удосконаленні муніципального законодавства України.

**Ключові слова:** муніципальне законодавство, місцеве самоврядування, конституційний суд, правова позиція, рішення конституційного суду, конституційні цінності.

Mozharovskaya K.V. / AKSILOGICHESKOE VLIYANIE NA MUNIICIPALNOYE ZAKONODATELSTVO RESHENIY KONSTITUTIONNOGO SUDA UKRAINY (DO 2004) / Natsionalnyy universitet «Odesskaya yuridicheskaya akademiya», Ukraina

В статті изложено анализ решений Конституционного Суда Украины, касающихся вопросов местного самоуправления, за период до 2004 года. Автор формулирует, какие именно ценности отстаивает Конституционный Суд Украины в каждом из этих решений. Автор приходит к выводу о важности учета этих аксиологических позиций при дальнейшем усовершенствовании муниципального законодательства Украины.

**Ключевые слова:** муниципальное законодательство, местное самоуправление, конституционный суд, правовая позиция, решение конституционного суда, конституционные ценности.

Mozharovska K.V. / AXIOLOGICAL INFLUENCE ON THE MUNICIPAL LEGISLATION OF THE DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE (UNTIL 2004) / National University «Odessa Law Academy», Ukraine

The article is devoted to the analysis of decisions of the Constitutional Court of Ukraine concerning the issues of local self-government, for the period up to 2004. The author formulates what values the Constitutional Court of Ukraine upholds in each of these decisions. It is important to take into account these axiological positions with further improvement of the municipal legislation of Ukraine.

**Key words:** municipal law, local self-government, constitutional court, legal position, decision of the constitutional court, constitutional values.

**Актуальність теми дослідження.** Наразі муніципальна реформа дійшла свого чергового етапу. Основними ознаками цього етапу, на відміну від попередніх, мали б стати систематизаційні дії по відношенню до муніципального законодавства. Слід підкреслити, що має сенс вдаватись до цих дій як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні.

При проведенні систематизації законодавства дуже часто з поля зору суб'єктів систематизації зникають рішення єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні – Конституційного Суду України. Ці рішення не належать до актів чинного законодавства, а тому майже «автоматично» не враховуються при здійсненні систематизації. І хоча це є справедливим для інкорпорації, рішення Конституційного Суду України про місцеве самоврядування слід враховувати при здійсненні консолідації та особливо такої правотворчої форми систематизації муніципального законодавства, як кодифікація.

**Ступінь дослідження проблеми.** Слід зазначити, що у контексті систематизації муніципального законодавства рішення Конституційного Суду України поки що не досліджувались. Варто зауважити, що у доктринальній літературі вчені не оминають ці рішення своєю увагою, – про це свідчать роботи О.В. Батанова, М.О. Баймуратова, П.М. Любченка, Н.В. Мішиної, М.П. Орзіха, інших [1-3].

**Метою статті** є аксіологічний аналіз рішень Конституційного Суду України, присвячених місцевому самоврядуванню, за період від початку функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції в нашій країні до 2004 р., а саме: Рішення від 6 липня 1999 р. у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови, Рішення від 9 лютого 2000 р. у справі про місцеве самоврядування, Рішення від 13 липня 2001 р. у справі про адміністративно-територіальний устрій, Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 р. у справі про об'єднання територіальних громад та Рішення від 25 грудня 2003 р. у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві.

**Виклад основного матеріалу.** У Рішенні від 6 липня 1999 р. у справі про сумісництво посад народного депутата

України і міського голови привертає увагу те, що розгляд проблеми у Конституційному Суді України було ініційовано не тільки народними депутатами України, але й представниками органу місцевого самоврядування (виконавчого комітету Вінницької міської ради). Слід підкреслити, що органи місцевого самоврядування вкрай рідко беруть участь у конституційних провадженнях. У цьому провадженні було вирішено низку важливих питань, пов'язаних з офіційним тлумаченням норм аналізованого Закону.

По-перше, Суд розглядав питання щодо основ конституційно-правового статусу сільських, селищних, міських голів. Варто зауважити, що Конституційний Суд здійснив системний аналіз норм Основного Закону України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» здебільшого за допомогою звернення до їх текстального тлумачення. Єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні дійшов висновку, що «сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою відповідної територіальної громади з представницьким мандатом» [4].

По-друге, Конституційним Судом України було зазначено, що «громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади, зокрема до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови» [4]. Таке тлумачення означає, що єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні визнав за органами місцевого самоврядування публічну природу, та відстояв позицію, відповідно до якої публічна влада в Україні представлена у двох видах – державна влада та місцеве самоврядування. Органи місцевого самоврядування, на відміну від радянських часів, не розглядаються як «підзвітні», «залежні» від органів державної влади, тим самим було захищено принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування.

Рішення від 9 лютого 2000 р. у справі про місцеве самоврядування є одним з найважливіших, коли йдеться про

аналізований вид публічної влади в Україні; це впливає зі скороченої назви цього Рішення. Варто підкреслити, що серед ініціаторів розгляду справи у Конституційному Суді були представники органів місцевого самоврядування.

Перше, що привертає увагу у цьому Рішенні – це те, що на відміну від інших аналізованих рішень, у ньому прямо йдеться про один із принципів, які виявив при вирішенні спору Конституційний Суд України. Цілком вірно зауважено, що «принцип колегіальності в організації та діяльності місцевого самоврядування зумовлює відповідну природу органів місцевого самоврядування – рад, що безпосередньо впливає з Конституції України (частина третя статті 140, частина перша статті 141)» [5].

Однак, єдиний орган конституційної юрисдикції України не пішов далі, чітко не вирішивши певне неузгодження між цим принципом та принципом одноособовості. Варто зауважити, що у разі конфлікту «принцип колегіальності *versus* принцип одноособовості» щодо органів публічної влади, пріоритет має надаватися колегіальному органу. Проте, Конституційний Суд зауважив, що «Конституція України, запровадивши обрання сільського, селищного, міського голови безпосередньо територіальною громадою, не урівноважила його статус зі статусом сільської, селищної, міської ради» [5]. Але навряд чи можна «урівноважити» статус таких органів у разі вищезазначеного конфлікту принципів.

Слід підкреслити і не дуже влучне висловлення Конституційного Суду України, також уміщене у цьому Рішенні, а саме: було зазначено, що «у системі місцевого самоврядування України має місце певна субординація її елементів – територіальної громади, ради, її виконавчих органів із збереженням відповідного розмежування їх прав і повноважень» [5]. Навряд чи по відношенню до цього прикладу слід вести мову про принцип субординації. Більш вдалим було б посилання на принцип народовладдя у сукупності з принципом визнання та гарантування місцевого самоврядування.

Рішення від 13 липня 2001 р. у справі про адміністративно-територіальний устрій стосується питання, пов'язаного з поєднанням державної влади та місцевого самоврядування у м. Київ, тому з точки зору дослідження загальних принципів, які відбиваються в рішеннях Конституційного Суду України, воно не представляє інтересу [6], так само як і Рішення від 25 грудня 2003 р. у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві [7].

Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 р. у справі про об'єднання територіальних громад також не містить у собі принципів, до яких вдавався єдиний орган конституційної юрисдикції при вирішенні справи. Варто зауважити, що це пов'язано з тим, що ініціаторами розгляду справи про об'єднання територіальних громад (у числі яких були й представники органів місцевого самоврядування) було поставлене запитання щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України.

Основним питанням, порушеним перед Судом, було таке: «конституційне положення про право жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду кількох сіл, селища, міста по-різному тлумачиться у практиці законотворення». Зокрема, суб'єкт права на конституційне подання вважає, що в положеннях статей 1, 6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" йдеться про можливість тільки територіальних громад сусідніх сіл

добровільно об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати сільського голову» [8].

Резолютивна частина цього Рішення є вельми стислою, а саме:

«1. Положення частини першої статті 140 Конституції України в аспекті порушених у конституційному поданні питань необхідно розуміти так, що ці положення дають визначення:

– місцевого самоврядування як права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України;

– територіальної громади як жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду.

Зазначені положення не встановлюють порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад.

Питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом (стаття 146 Конституції України)» [8].

Отже, Конституційний Суд при здійсненні офіційного тлумачення виходив з принципу рівності, який було застосовано до територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування. Слід погодитись з тим, що навряд чи доцільним було б обмежувати територіальні громади міст та селищ у праві на об'єднання, надаючи його лише територіальним громадам сіл.

Але, це офіційне тлумачення є надзвичайно поверховим. Варто зауважити, що ґрунтовне офіційне тлумачення навряд чи можливе в умовах наявності прогалини у муніципальному законодавстві у частини деталізації порядку та умов об'єднання та реверсного процесу (роз'єднання) територіальних громад. Навряд чи застосування принципів може стати у нагоді для ліквідації такої значної прогалини, а тому на підставі дослідження цього Рішення слід рекомендувати або внести відповідні зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (присвятивши розділ зазначеним питанням), або прийняти окремий закон, який би регламентував матеріальні та процесуальні питання, пов'язані з об'єднанням територіальних громад.

**Висновок.** У статі викладено аналіз рішень Конституційного Суду України, що стосуються питань місцевого самоврядування, за період від початку свого функціонування до 2004 р. Автор виявляє, які саме цінності відстоює Конституційний Суд України у кожному з цих рішень.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в аналізі більш нових рішень Конституційного Суду України за період 2005-2013 рр., які безпосередньо впливають на муніципальне законодавство (а саме це такі рішення: Рішення від 13 жовтня 2005 р. у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва, Рішення від 16 квітня 2009 р. у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування та Рішення від 29 травня 2013 р. у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів“.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Орзіх М. П. Проект Муніципального кодексу України (огляд за матеріалами обговорення в Одеській національній юридичній академії) / М. П. Орзіх // Юридический вестник. – 2001. – № 2. – С. 105-137.
2. Мішина Н. В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США / Н. В. Мішина // Юридический вестник. – 2001. – № 1. – С. 124-127.
3. Mishyna N. V. Local Government and the Doctrine of Separation of Powers / N. V. Mishyna // Юридический вестник. – 2004. – № 4. – С. 100-103.

4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99>.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про місцеве самоврядування) (справа про місцеве самоврядування) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-00>.

6. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів "район" та "район у місті", які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття "організація управління районами в містах", яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України "Про столицю України – місто-герой Київ", а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>.

7. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. у справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України "Про державну службу", статей 12, 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про столицю України – місто-герой Київ", статей 8, 10 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", статті 18 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03>.

8. Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 р. у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02>.