



УДК 342.25, 34.07

## РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Соляник К.Є., доцент  
кафедри державного будівництва  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню рішення Конституційного Суду України як одного з елементів системи джерел муніципального права. Аналізуються властивості цього джерела, акцентується увага на особливій нормативності цього виду актів, що є складовою нормативності нормативно-правового акта, щодо якого прийнято певне рішення органу конституційного контролю.

**Ключові слова:** джерела муніципального права, рішення Конституційного Суду України, система джерел права, муніципальне право.

Статья посвящена исследованию решения Конституционного Суда Украины как одного из элементов системы источников муниципального права. Анализируются свойства этого источника, акцентируется внимание на особой нормативности этого вида акта, которая является составляющей частью нормативности нормативно-правового акта, относительно которого принято определенное решение органа конституционного контроля.

**Ключевые слова:** источники муниципального права, решение Конституционного Суда Украины, система источников права, муниципальное право.

### Solyannik K.E. DECISION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE IN THE SOURCES OF MUNICIPAL LAW

The article investigates the decision of the Constitutional Court of Ukraine as one of the elements of the sources of municipal law. The properties of this source, the focus is on specific normativity of this kind of act, which is a part of the normative legal act with respect to which certain decisions body of constitutional review.

**Key words:** sources of municipal law, decision of the Constitutional Court of Ukraine, system of sources of law, municipal law.

**Постановка проблеми.** Систему джерел муніципального права становить значний обсяг нормативно-правових актів і актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. У своїй сукупності вони утворюють збалансовану систему правового регулювання муніципально-правових відносин, яка визначає правові основи функціонування й розвитку місцевого самоврядування в державі. Особливістю системи джерел муніципального права України є наявність специфічних форм вияву правової норми, не властивих іншим галузевим системам. Акти органів і посадових осіб територіальної громади, рішення місцевого референдуму, статут територіальної громади, рішення органів самоорганізації населення формують структуру правового регулювання муніципальних відносин як унікальне явище за змістом і формою. Одним із специфічних регуляторів цієї системи є рішення Конституційного Суду України (далі – рішення КСУ).

Рішення органу конституційного контролю становлять правову основу діяльності будь-якого владного суб'єкта у вітчизняній правовій дійсності. Така позиція визначена як у Конституції України, так і в інших законодавчих актах, які закріплюють юридичні основи організації та діяльності органу конституційної юрисдикції, інших суб'єктів владної діяльності. Проте правові приписи щодо визначення основ діяльності владної інституції сукупністю нормативно-правових актів і актів органів місцевого самоврядування не роблять конкретний вид правового встанов-

лення джерелом права, адже не будь-який акт може набувати властивостей останнього. Рішення КСУ є однією з тих форм вияву норми права, стосовно якої в сучасній юридичній доктрині точаться найбільшої дискусії і яка залишається предметом наукових досліджень загальної теорії держави і права та галузевих юридичних наук щодо можливості й необхідності бути джерелом права.

Актуальність окресленої проблеми стосовно муніципально-правового життя є не лише суто теоретичною. Проведення конституційної, адміністративної та муніципальної реформ в Україні унеможливають загальнодержавне правове регулювання за значною кількістю предметів відання, згрупують цілісну й вичерпну категорію питань місцевого значення. Механізм гарантії юридичної автономії місцевого самоврядування включатиме не тільки межі необґрунтованого втручання в ці питання загальнодержавних і регіональних органів державної влади, а й інших державних органів через властиві їм можливості впливу на муніципально-правову матерію. Таке розуміння властивостей рішення КСУ як джерела муніципального права дасть змогу як охороняти норми Основного Закону в частині регулювання місцевого самоврядування, так і окреслити межі юридичного регламентування органу конституційного контролю через тлумачення та визнання неконституційними базових законодавчих актів.

**Ступінь розробленості проблеми.** У науковій літературі сьогодення проблемі надання рішенням КСУ властивостей джерела пра-

ва приділено значну увагу. Розглядаються як загальні підходи до окреслення можливостей формувати правову норму органом конституційного контролю, так і використання такого рішення як джерела в галузях права України. Спостерігається конструктивна дискусія між дослідниками цієї теми, яка ґрунтується на різних доктринальних узагальненнях щодо властивостей рішення КСУ. Безпосередньо зазначеним проблемам присвячені наукові праці М. Баглая, Ю. Батанова, В. Бринцева, В. Вітрука, М. Воронова, Б. Ебзеєва, Є. Євграфової, О. Кутафіна, Л. Лазарева, В. Погорілка, П. Рабіновича, А. Селіванова, В. Скоморохи, М. Тесленка, В. Тихого, Ю. Тодики, О. Фрицького, М. Цвіка, В. Шаповала й ін.

**Метою статті** є дослідження рішення КСУ як джерела муніципального права, а його нормативність та інші юридичні властивості, місце й роль у системі джерел муніципального права, важливість і необхідність їх існування в муніципально-правовому регулюванні визначатимуться завданнями роботи.

**Виклад основного матеріалу.** Джерелом муніципального права є відповідний письмовий документ, що має відповідну форму й порядок прийняття, містить норму муніципального права. Як ішлося вище, для цієї галузі система джерел є доволі широкою, налічує у своїй структурі невластиві іншим галузям права специфічні джерела. У діяльності Конституційного Суду України є рішення, що прямо впливають на реалізацію муніципально-правових відносин (напр., справа про скасування актів органів місцевого самоврядування [1, 2009. – № 32. – Ст. 1084], справа про граничний вік перебування на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування [1, 2007. – № 80. – Ст. 2979], справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва [1, 2005. – № 42. – Ст. 2663], справа щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим [1, 2004. – № 22. – Ст. 1516], справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві [1, 2003. – № 52. – Ст. 2829], справа про адміністративно-територіальний устрій [1, 2001. – № 29. – Ст. 1327], справа про місце самоврядування [1, 2000. – № 30. – Ст. 1283] та ін.).

Аналіз цих документів доводить наявність у них правових приписів, які по-іншому вимагають реалізовувати муніципально-правові відносини та/або скасовують наявні норми, що об'єктивно зумовлює існування нормативної дії. С. Авак'ян стверджує, виконання будь-яким суб'єктом права завдань правозастосування зовсім не виключає його правотворчої діяльності, навпаки, більшість із них, застосовуючи норми, що створені іншими суб'єктами права задля їх реалізації, створюють нові нормативні акти [2, с. 62].

З іншого боку, Конституційний Суд України, розглядаючи конкретну справу в межах конституційного подання (звернення), має методом розгляду відповідний нормативно-правовий акт, який надалі розтлумачується або визнається неконституційним. Як результат,

рішення КСУ в його резолютивній частині має не нормативний, а індивідуальний характер, адже спрямований на зміну чинної правової конструкції певного акта. Після втрати чинності або скасування такого акта рішення КСУ не застосовується до іншого нормативного акта, який регулює тотожні суспільні відносини. З цього приводу В. Нерсисянц вважає діяльність органу конституційного контролю виключно як правозастосовну, а визнання акта неконституційним є лише підставою для його скасування, а не його власне скасування [3, с. 35].

Т. Цимбалістий визначає рішення КСУ як акти зі складною правовою природою: вони є правовими актами у випадках, передбачених законодавством, мають нормативний зміст, проте не є нормативно-правовими актами в повному розумінні цього поняття; можуть набувати характеру юридичного прецеденту й характеризуватися преюдиційністю і саме тому є окремим, спеціальним різновидом правових актів, а також допоміжним джерелом (формою) права [4, с. 50].

Будь-який акт органу влади інтегрує в собі елементи двох систем, що методологічно є самостійними одна від одної. З одного боку, рішення КСУ належить до системи актів, що становлять правову основу діяльності органів публічної влади (практична складова). Місце й роль органу конституційної юрисдикції України зумовлює загальнообов'язковість його рішень для всіх рівнів і структур державного механізму, незалежно від нормативності його приписів. Друга складова має суто теоретичний характер, адже система джерел галузі права є умовно створеною моделлю, що ґрунтується на правовій основі діяльності владних інституцій, а не тотожна їй. Вона відсікла ті правові форми, які не є формою існування (буття) права, у нашому випадку – муніципально-правової норми. Неврахування цього підходу призводить дослідника джерел права до надання властивостей цієї категорії актам органів і посадових осіб, які не слугують юридичним регулятором суспільних відносин у певній сфері.

Місце й роль органу конституційної юрисдикції в державному механізмі, різне змісто-ве навантаження актів цього органу (рішення про неконституційність, тлумачення, висновок щодо внесення змін до Конституції України) ускладнюють поняття теоретично-правової природи таких актів. Більше того, єдність у юридичному значенні мотивувальної та резолютивної частин рішення КСУ, існування поняття «позиція Конституційного Суду України» дають підстави стверджувати про особливе (виключне) місце в загальній групі актів органів державної влади й місцевого самоврядування, рішень судових органів.

Характеризуючи рішення КСУ як джерело муніципального права, необхідно виходити із загальних властивостей, характерних для його всіх джерел. Вони включають поняття нормативності, загальнообов'язковості, територіальності, забезпечення виконання державним примусом, письмову форму. Конституція України, визначаючи правовий статус вітчизняного органу конституційного контро-



лю, непрямим шляхом окреслила всі зазначені властивості, окрім нормативності. Саме остання є найбільш дискусійною в юридичній науці, що потребує ґрунтовного дослідження її сутності.

Так, Б. Страшун ототожнює поняття загальнообов'язковості й нормативності: «Конституційний Суд дає загальнообов'язкове, а відповідно, нормативне тлумачення конституції, припиняє дію правових норм, іноді дає таке тлумачення поточного законодавства, що слугує необхідною умовою її конституційності і має нормативне значення для правозастосування» [5]. Видається, зрівняння цих понять не є достатньо коректним, незважаючи на те що переважно всі правові акти нормативного характеру є загальнообов'язковими.

Достатньо часто в сучасній юридичній літературі орган конституційного контролю визначається як негативний законодавець [6, с. 4], що було запропоновано ще Гансом Кельзеном [7, с. 6]. За юридичними наслідками, уважає А. Романюк, акти Конституційного Суду про визнання неконституційними відповідних положень нормативно-правових актів є ідентичними нормативно-правовим актам, які скасовують, визнають такими, що втратили чинність, припиняють дію інших нормативно-правових актів. І ні в кого при цьому не виникає сумнівів належність до джерел права закону, яким інший закон визнається таким, що втратив чинність, або виключаються окремі статті законів [8, с. 300].

Без сумніву, загальнообов'язковість у цьому випадку надає такому рішення властивостей нормативності. Проте така юридична модель правового регулювання з боку конституційного суду автоматично включає його до системи органів державної влади, основними функціями яких є регулювання суспільних відносин відповідно до визначених предметів відання. Більше того, орган конституційного контролю набуває в цій системі найвище місце, адже він може визнати неконституційним рішення інших органів державної влади, розтлумачити закон, його акт є остаточним і не підлягає оскарженню. Але з цим важко погодитися.

Загальнообов'язковість як властивість рішення КСУ насамперед спрямована на забезпечення виконання останнього всіма суб'єктами публічно-владних відносин. При цьому вітчизняне законодавство не вимагає від суб'єкта нормотворення, чий акт визнано неконституційним, скасувати його або внести зміни до нього (до речі, достатньо вдало була норма Регламенту Верховної Ради України 1994 р., у якій передбачалася окрема процедура в разі видання акта органом конституційного контролю: парламент мав усунути із «тіла» закону ту його частину, що була визнана неконституційною, змінити відповідно до тлумачення КСУ) [9]. Загальнообов'язковість рішення КСУ, крім іншого, призвела до негативних наслідків у правозастосовній сфері. Мотивувальна частина акта, яка скла-

дається переважно із правових позицій, на яких ґрунтується певне рішення у відповідній справі, набуває самостійної юридичної сили й використовується в різних сферах юридичної діяльності незалежно від належності правовідносин.

Отже, нормативність рішення КСУ необхідно розуміти як складову частину нормативності того акта, який воно тлумачить або визнає неконституційним. Належна нормотворча діяльність органу державної влади, що усуває із тіла нормативно-правового акта неконституційну норму, конкретизує його відповідно до тлумачення КСУ або скасовує загалом, робить відповідне рішення КСУ юридично нікчемним, адже самостійно воно існувати як правова основа і джерело права не може.

**Висновки.** Підводячи підсумок, необхідно зазначити, що рішення КСУ входить до системи джерел муніципального права, наділене відповідними властивостями, але має певну особливість щодо нормативної складової. З урахуванням завдань конституційного судочинства воно відіграє допоміжну роль у правовому регулюванні, дещо змінюючи юридичну конструкцію застосування нормативно-правового акта, який воно тлумачить або визнає неконституційним. Відсутність самостійності в правовому впливі на розвиток муніципально-правових відносин не зменшує його ролі серед інших джерел муніципального права, адже воно виконує завдання збалансування цієї системи на принципах конституційності й верховенства права.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Офіційний вісник України.
2. Авакьян С.А. Нормативное значение решений конституционных судов / С.А. Авакьян // Юридическая природа актов конституционных судов Республики Болгария и Российской Федерации. – София, 2004. – С. 62–63.
3. Топорнин Б.Н. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов) / Б.Н. Топорнин, В.С. Нерсисянц ; отв. ред. Б.Н. Топорнин // Судебная практика как источник права. – М. : ИГП РАН, 1997. – С. 34–42.
4. Цимбалістий Т.О. Правова природа актів Конституційного Суду України / Т.О. Цимбалістий // Університетські наукові записки. – 2007. – № 1 (21). – С. 47–55.
5. Страшун Б. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права / Б. Страшун [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.concourt.am/armenian/con\\_right/4.14-1.15/strashun.htm](http://www.concourt.am/armenian/con_right/4.14-1.15/strashun.htm).
6. Мартинюк Р. Правова природа та юридичні характеристики актів Конституційного Суду України / Р. Мартинюк // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 1. – С. 3–6.
7. Кельзен Г. Судебная гарантия Конституции (Конституционная юстиция. Часть 2. Окончание) / Г. Кельзен // Право и политика. – 2006. – № 9. – С. 5–18.
8. Романюк А.Б. Вплив правових позицій Конституційного Суду України на формування вітчизняного кримінально-процесуального права / А.Б. Романюк // Університетські наукові записки. – 2011. – № 2 (38). – С. 298–303.
9. Регламент Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 35. – Ст. 338.