

Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку в аспекті практики Конституційного Суду України

В. Овчаренко

доктор наук з державного управління

У статті досліджується актуальне питання сьогодення — сучасний стан та шляхи розвитку вітчизняного місцевого самоврядування як однієї з головних ознак демократичної, правової та соціальної держави. Особливу увагу автор приділяє дослідженню практики Конституційного Суду України щодо здійснення судового конституційного контролю законодавства, яким врегульовано діяльність органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: виборність, публічно-правові відносини, цивільно-правові відносини, інтерпретація, конституційність, практична необхідність, неоднозначність, норми міжнародного права, адміністративно-територіальна одиниця.

Згідно з Конституцією України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Для забезпечення реалізації цього конституційного принципу в нашій державі функціонує, за термінологією українського правника професора О. Фрицького, «конституційно-правовий механізм захисту людиною своїх прав». Тобто, як вважає вчений, цей механізм не тільки організаційно є «системою влади держави з функцією захисту прав людини», а й «визначає процедуру такого захисту, а також конституційне право людини на захист, яке реалізується з допомогою держави і за цією процедурою»¹.

Значне місце у механізмі захисту прав і свобод людини, як зазначив В. Погорілко, «належить контролю за додержанням законодавчими, виконавчими та судовими органами положень Конституції про права і свободи людини і громадянина. Такий контроль у світовій конституційній практиці здійснюється у двох формах: у формі звичайної процедури контролю за конституційністю нормативних актів та у вигляді спеціальних процедур, формально-юридичного забезпечення основних прав і свобод»².

Саме тому на порядку денному Конституційного Суду України (далі — Суд) першочерговими завжди були питання, пов'язані із захистом прав і свобод людини і громадянина, зокрема забезпечення права участі в управлінні державними справами та вирішення питань місцевого значення.

Так, за станом на 1 січня 2014 року єдиним органом конституційної юрисдикції з таких питань прийнято 18 рішень (дев'ять з них стосувались офіційного тлумачення відповідних положень Конституції та законів України, шість — конституційності законів та підзаконних нормативно-правових актів України; у двох випадках Суд при вирішенні питань щодо офіційного тлумачення положень

¹ Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підруч. / О. Ф. Фрицький. — 2-ге вид., перероб. та допов. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 196.

² Конституційне право України : підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка. — 2-ге вид., доопрац. — К. : Наукова думка, 2000. — С. 215–216.

Конституції та законів України, даючи таке тлумачення, визнав положення окремих законів України неконституційними; в одному рішенні Суд, вирішуючи питання про офіційне тлумачення відповідної норми закону України, визнав її неконституційною)¹.

Розглянуті Судом питання можна умовно поділити на декілька груп:

- сумісність виборних посад (чотири справи);
- особливість правового регулювання місцевого самоврядування (чотири справи);
- компетенція органів місцевого самоврядування (три справи);
- відмінності здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві (дві справи);
- проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів і строки їх повноважень (дві справи);
- нормотворча діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим (дві справи);
- інші питання (дві справи)².

Згідно зі статтею 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» орган місцевого самоврядування є суб'єктом права звернення до Конституційного Суду України про надання офіційного тлумачення Конституції та законів України. Протягом 1997–2013 років ці суб'єкти надіслали до Суду 174 конституційні подання, з яких до розгляду прийнято 39 (20,7 %), а решту повернено авторам у зв'язку з неналежним оформленням. За результатами розгляду цих справ прийнято шість рішень, 32 ухвали про відмову у відкритті провадження та одну ухвалу про припинення конституційного провадження³. Найчастіше підставою для винесення ухвал про відмову у відкритті конституційного провадження (23 ухвали, або 71,8 %) була невідповідність конституційного подання, конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, цим законом (пункт 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Так, розглянувши справу за конституційним поданням Тернопільської обласної ради щодо офіційного тлумачення окремих положень Конституції України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про доступ до публічної інформації», Суд установив, що, звертаючись з клопотанням про тлумачення Конституції України та наведених законів, обласна рада обмежилася цитуванням їх окремих положень, не конкретизувала предмет тлумачення та не вказала, які саме положення потребують тлумачення. З цього приводу Суд наголосив, що «невизначеність предмета тлумачення унеможлиблює здійснення офіційної інтерпретації Конституції України та законів України, а це є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 4. — С. 36.

² Офіційний сайт Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/index>

³ Офіційний сайт Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/index>

справі за таким конституційним поданням згідно з пунктом 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України»¹.

У справі за конституційним поданням Козятинської міської ради Вінницької області щодо офіційного тлумачення положень статей 8, 22, 55 Конституції України Суд установив, що автор клопотання також не визначив предмет тлумачення. Суд зазначив, що статті Конституції України, щодо яких порушено клопотання про офіційне тлумачення, містять декілька частин, які є різними за змістом².

Відповідно до пункту 4 частини другої статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційне подання повинно містити правове обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні Конституції та законів України. 9 липня 2013 року Суд розглянув справу за конституційним поданням Волинської обласної ради про офіційне тлумачення окремих положень Закону України «Про засади державної мовної політики» у взаємозв'язку з положеннями низки статей Конституції України та дійшов висновку, що суб'єкт права на конституційне подання не навів правового обґрунтування тверджень щодо практичної необхідності в офіційній інтерпретації зазначених положень наведеного закону. Виходячи з цього Суд відмовив у відкритті конституційного провадження у справі³.

У листопаді 2009 року Брюховицька селищна рада міста Львова звернулася до Суду з клопотанням дати офіційне тлумачення положень статті 142 Конституції України, окремих положень Земельного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо можливості органу місцевого самоврядування (селищної ради) розпоряджатися у межах населеного пункту земельними ділянками, зайнятими ріллею, багаторічними насадженнями для несільськогосподарських потреб, лісами будь-якої площі, а також земельними ділянками природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного призначення за погодженням із землекористувачем. Приводом для офіційного тлумачення було неоднозначне, на думку сільської ради, застосування зазначених правових норм судовими орга-

¹ Ухвала Конституційного Суду України у справі про відмову у відкритті конституційного провадження за конституційним поданням Тернопільської обласної ради щодо офіційного тлумачення окремих положень Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 30 серпня 2011 року № 36-у/2011 // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 1. — С. 119.

² Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Козятинської міської ради Вінницької області щодо офіційного тлумачення положень статей 8, 22, 55 Конституції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currPir=174182

³ Ухвала Конституційного Суду України у справі про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Волинської обласної ради про офіційне тлумачення положень абзаців другого, шостого, сьомого частини першої статті 1, частин другої, шостої, сьомої статті 7, частини другої статті 10, частини першої статті 11, пункту 1 розділу X «Прикінцеві положення», підпункту 15 пункту 1 розділу XI «Перехідні положення» Закону України «Про засади державної мовної політики» у взаємозв'язку з положеннями статей 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 19, 24, 133, 140 Конституції України від 9 липня 2013 року № 13-у/2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=214058>

нами, що призвело до порушення її конституційних прав. Вирішуючи питання про відкриття конституційного провадження у цій справі, Суд виходив з того, що неоднозначність — це коли одна й та сама норма правового акта застосовується органами державної влади по-різному за однакових обставин. Що стосується долучених до конституційного подання рішень судів загальної юрисдикції, то відмінність у цих рішеннях пояснюється не різним застосуванням одних і тих самих правових норм, а наявністю різних обставин у справах. Крім цього, Суд зазначив, що фактично в конституційному поданні висловлено незгоду Брюховицької селищної ради міста Львова з рішеннями судів загальної юрисдикції, до компетенції яких відповідно до частини першої статті 15 Цивільного процесуального кодексу України належить розгляд справ про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із земельних відносин¹. Вирішення питань, віднесених до компетенції судів загальної юрисдикції, не належить до повноважень Конституційного Суду України (стаття 14 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

В іншій справі Кіровоградська міська рада звернулася до Суду з клопотанням щодо офіційного тлумачення абзацу першого частини сьомої статті 44 Закону України «Про статус суддів» в аспекті рішень Ленінського районного суду міста Кіровограда щодо надання житла суддям. Суб'єкт права на конституційне подання стверджував, що примусове вилучення житла для суддів ущемляє права міської ради та її виконавчого комітету в розподілі житла, яке є комунальною власністю. Суд установив, що у конституційному поданні фактично оскаржено обґрунтованість судових рішень у справах, які набрали законної сили та перевірка яких не належить до його повноважень, і виходячи з цього постановив відмовити у відкритті конституційного провадження у справі. Водночас Суд зазначив, що положення абзацу першого частини сьомої статті 44 цього закону про забезпечення суддів житлом є однією з гарантій незалежності суддів і відповідає конституційній нормі щодо забезпечення державою фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів (стаття 130 Конституції України)².

У трьох справах Суд відмовив у відкритті провадження за поданням органів місцевого самоврядування на підставі пункту 1 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Розглянувши справу за конституційним зверненням голови Львівської обласної ради щодо офіційного тлумачення окремих положень Закону України «Про засади державної мовної політики» у взаємозв'язку з положеннями частин першої, другої статті 10 Конституції України, Суд, зокрема, виходив із того, що за

¹ Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Брюховицької селищної ради міста Львова щодо офіційного тлумачення положень статті 142 Конституції України, статті 149, пункту 12 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України, частини третьої статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v013u710-06>

² Ухвала Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кіровоградської міської ради щодо офіційного тлумачення абзацу першого частини сьомої статті 44 Закону України «Про статус суддів» від 5 червня 1997 року № 8-з [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://upiter/pls/wccu/p0062?lang=0&rej=0&pf5511=33356&htext>

Основним Законом держави обласні ради є органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (частина четверта статті 140). Обласна рада як колегіальний орган місцевого самоврядування є суб'єктом права на конституційне подання з питань офіційного тлумачення Конституції та законів України. Таким чином, питання про звернення до Суду повинно бути ухвалено рішенням самої ради як органу місцевого самоврядування, а не одноосібно прийнято її посадовою особою¹.

У справі за конституційним поданням Одеської міської ради щодо офіційного тлумачення статті 71 Конституції України та частини п'ятої статті 5 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» Суд установив, що суб'єкт права на конституційне подання порушує і питання конституційності положення закону. Як наголосив Суд, орган місцевого самоврядування — Одеська міська рада — не є суб'єктом права на конституційне подання з питань прийняття рішень Судом про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших нормативно-правових актів².

Отже, лише незначну частину конституційних подань, надісланих органами місцевого самоврядування (3,5 % загальної кількості та 15,9 % прийнятих до розгляду), було розглянуто Судом по суті.

Такий стан, на наш погляд, пояснюється наявністю деяких об'єктивних та суб'єктивних причин.

По-перше, Законом України «Про Конституційний Суд України» встановлено обов'язкові вимоги щодо змісту конституційного подання та підстав для відкриття конституційного провадження у справі. Так, у конституційному поданні повинно бути зазначено:

- 1) повне найменування органу, посадової особи, які направляють конституційне подання згідно з правом, наданим Конституцією України та цим законом;
- 2) відомості про представника за законом або уповноваженого за дорученням;
- 3) повне найменування, номер, дата прийняття, джерело опублікування (у разі публікації) правового акта, конституційність якого (окремих його положень) оспорується чи який потребує офіційного тлумачення;
- 4) правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта (його окремих положень) або необхідності в офіційному тлумаченні;

¹ Ухвала Конституційного Суду України у справі про відмову у відкритті конституційного провадження за конституційним зверненням голови Львівської обласної ради щодо офіційного тлумачення положень абзацу другого частини першої статті 1, частини другої статті 10, частини першої статті 11, частини першої статті 14 Закону України «Про засади державної мовної політики» у взаємозв'язку з положеннями частин першої, другої статті 10 Конституції України від 29 січня 2013 року № 2-у/2013 // Вісник Конституційного Суду України. — 2013. — № 2. — С. 39.

² Ухвала Конституційного Суду України у справі про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Одеської міської ради щодо офіційного тлумачення статті 71 Конституції України та частини п'ятої статті 5 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 4 листопада 1998 року № 44-у/98 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=202602>

5) дані щодо інших документів і матеріалів, на які посилаються суб'єкти права на конституційне подання (копії цих документів і матеріалів додаються);

6) перелік документів і матеріалів, що додаються.

Конституційне подання, документи та інші матеріали до нього подаються у трьох примірниках (частини друга, третя статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Відповідно до частини другої статті 93 цього закону підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції та законів України.

Вочевидь, ця правова норма не є досконалою, оскільки де-факто припускає можливість суб'єктивної оцінки наявності такої необхідності при вирішенні питання про відкриття конституційного провадження у справі. На наш погляд, сам факт звернення органу місцевого самоврядування до Суду означає, що цьому органу незрозуміла та чи інша норма Конституції або закону України. Відповідно існує реальна загроза, що цей орган може таку норму неправильно застосувати, що в свою чергу може мати наслідком порушення прав та законних інтересів громадян. Тому вважаємо, що Суд як один з гарантів дотримання принципу верховенства права в нашій державі не повинен відмовляти у розгляді такої справи з мотивів недостатнього аргументування практичної необхідності в офіційному тлумаченні правової норми. Слід виходити, зокрема, з того, що від правильного застосування положень Конституції та законів України залежить доля людини, справедливе вирішення важливих для неї проблем.

По-друге, задля об'єктивності слід зазначити, що певні обмеження прав суб'єктів щодо звернення до органів конституційної юрисдикції передбачені законодавством усіх країн, в яких діють такі органи, зокрема з метою запобігання їх перевантаженню та зловживанню правом. Це і встановлення строків давності (від трьох місяців до декількох років), і визначення вичерпного переліку юридичних фактів чи обставин, що є підставами для звернення та виокремлення певних прав і свобод, скарги на порушення яких розглядаються судом (наприклад, лише тих, які не можуть бути законодавчо обмежені) тощо.

До речі, за таким принципом діє й Європейський суд з прав людини, який розглядає справи про порушення виключно прав і свобод, передбачених Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 року.

Слід також зауважити, що правомірність певних обмежень прав і свобод людини та громадянина, у тому числі у доступі до конституційного правосуддя, визнається і міжнародними правовими актами. Наприклад, Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права 1966 року та Загальною декларацією прав людини 1948 року передбачено, що держава може у законодавчому порядку вводити обмеження певних прав і свобод, головне, щоб такі обмеження не нівелювали саму сутність цих прав.

Статистика свідчить, що органи конституційної юрисдикції європейських країн приймають до розгляду не більше 4–5 % заяв громадян¹. Для порівняння:

¹ Лімбах Ю. На скарги громадян у нас припадає 95% від їх загальної кількості / Ютта Лімбах // Дзеркало тижня. — 2001. — № 41 (365).

в 2011–2013 роках Суд розглянув майже 9 % конституційних подань та звернень щодо тлумачення Конституції та законів України¹.

Законодавством зарубіжних країн також, як правило, встановлюється спеціальна процедура прийняття органом конституційної юрисдикції рішення про відкриття конституційного провадження у справі або про відмову у такому відкритті. В одних країнах таке рішення приймає суддя особисто, в інших — колегія або палати суду, в деяких — суд повним або неповним складом.

Згідно з вітчизняним законодавством рішення про відкриття або відмову у відкритті конституційного провадження у справі приймає колегія суддів Суду. У разі позитивного рішення справа виноситься на розгляд по суті на пленарне засідання Суду, ухвала колегії суддів про відмову у відкритті конституційного провадження затверджується на засіданні Суду.

Статтю 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» визначено виключний перелік підстав для відмови у відкритті провадження у справі в Суді, а саме:

- 1) відсутність встановленого Конституцією України, даним законом права на конституційне подання, конституційне звернення;
- 2) невідповідність конституційного подання, конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, даним законом;
- 3) непідвідомчість Суду питань, порушених у конституційному поданні, конституційному зверненні.

Стосовно підстав, визначених пунктами 1, 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України», то вони викладені чітко й однозначно, і питань щодо їх застосування, як правило, не виникає. Натомість питання щодо застосування припису пункту 2 статті 45 цього закону на практиці виникають дедалі частіше, що пов'язано здебільшого з вимогою про обов'язковість наведення суб'єктом права на конституційне подання чи конституційне звернення правового обґрунтування свого клопотання. Що стосується конституційних подань та звернень про надання офіційного тлумачення, то це зводиться до вже згаданих вимог, відповідно про визначення практичної необхідності в офіційному тлумаченні та наведення фактів неоднозначного застосування положень Конституції або законів України.

Про недосконалість правових норм, які встановлюють ці правила, ми вже говорили, тому, на наш погляд, слід розглянути питання дещо з іншого боку. Йдеться про те, чи взагалі правомірно зобов'язувати суб'єкта права на конституційне подання надавати правове обґрунтування своїх тверджень про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України, тобто де-факто покладати, образно кажучи, «тягар доведення вини» виключно на суб'єкта права на звернення до Суду.

В юридичній науці положення римського права «доводити зобов'язаний той, хто стверджує, а не той, хто заперечує» (лат. *ei incumbit probatio, qui dicit, non qui lie-gat*)² прийнято застосовувати виключно при судовому розгляді питань, що виникли в результаті цивільно-правових відносин. Це безпосередньо пов'язано

¹ Офіційний сайт Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/index>

² Савицкий В. М. Презумпция невиновности / В. М. Савицкий. — М. : Норма, 1997. — С. 36.

з необхідністю дотримання загальноновизнаного принципу презумпції невинуватості.

Однак питання, вирішення яких входить до повноважень Суду, не належать до тих, що виникають внаслідок цивільно-правових відносин. Суд, як і адміністративні суди, розглядає спори виключно в площині публічно-правових відносин.

З цього приводу, на наш погляд, як приклад доцільно навести правову позицію Суду, який у Рішенні від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010, зокрема, роз'яснив, що в адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного судочинства, діє принцип офіційності, який полягає в активній позиції суду щодо з'ясування всіх обставин у справі (частини четверта, п'ята статті 11, частина друга статті 69, частина п'ята статті 71 Кодексу адміністративного судочинства України). Обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень, якщо він як відповідач заперечує адміністративний позов (частина друга статті 71 Кодексу адміністративного судочинства України)¹.

Таким чином, має місце правовий парадокс — Суд вирішує питання, які лежать у площині публічно-правових відносин, застосовуючи елементи процедури, що не тільки з давніх часів була встановлена для розгляду спорів, які виникають внаслідок цивільно-правових відносин, а ще й суттєво ускладнюють доступ до конституційного правосуддя. При цьому наголошуємо — не обмежують у розумних межах, як це прийнято в демократичних країнах, а саме ускладнюють.

Вочевидь, це питання повинно бути законодавчо врегульовано відповідно до загальноновизнаних міжнародних стандартів. На нашу думку, цьому повинно передувати його ретельне вивчення на науковому рівні та отримання відповідних рекомендацій від провідних вітчизняних та закордонних учених-конституціоналістів.

Водночас слід зазначити, що попри незначний відсоток справ, розглянутих Судом по суті, у порівнянні із загальною кількістю конституційних подань, які надійшли до Суду, саме ці справи, на наш погляд, мали значний вплив на приведення у відповідність до вимог Конституції України процесу формування та організації діяльності вітчизняного місцевого самоврядування.

Так, у Рішенні від 27 березня 1998 року № 5-рп/98, посилаючись на положення частини другої статті 140 Конституції України, Суд наголосив, що порядок проведення виборів міських голів у містах Києві та Севастополі, їх повноваження і взаємовідносини з місцевими державними адміністраціями міст Києва та Севастополя мають бути врегульовані окремими законами України².

У Рішенні від 13 травня 1998 року № 6-рп/98 було визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини першої статті 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» про те, що депутат ради не може бути головою місцевої державної адміністрації, його заступником, керівником її структурного підрозділу, прокурором.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35. — Ст. 446. — С. 1358.

² Рішення Конституційного Суду України у справі про вибори у містах Києві та Севастополі від 27 березня 1998 року № 5-рп/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23. — Ст. 853. — С. 114.

Депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюється дія Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті¹.

У Рішенні від 6 липня 1999 року № 7-рп/99 було визначено, що термін «представницький мандат» обов'язково пов'язаний з обранням особи на посаду, зокрема депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради. Передбачене частиною першою статті 38 Конституції України право громадян «бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (пасивне виборче право) не можна тлумачити буквально, оскільки йому не відповідає обов'язок виборців голосувати «за» і обрати конкретного громадянина. Це, по суті, є правом при дотриманні необхідних умов балотуватися на виборах, зокрема, депутатів місцевих рад. Заборони балотуватися стаття 12 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» не містить².

У Рішенні від 9 лютого 2000 року № 1-рп/2000 було визнано неконституційним положення частини третьої статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яке передбачає можливість дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням відповідної ради «в інших випадках», оскільки воно суперечило статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України³.

У Рішенні від 27 лютого 2001 року № 1-рп/2001 було визнано такими, що не відповідають Конституції України, окремі приписи Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про порядок управління майном, що належить Автономній Республіці Крим або передане в її управління, затверджені відповідними постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, та Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про заходи щодо посилення кадрової роботи в Автономній Республіці Крим»⁴.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі щодо статусу депутатів рад від 13 травня 1998 року № 6-рп/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23. — Ст. 851. — С. 105.

² Рішення Конституційного Суду України у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови від 6 липня 1999 року № 7-рп/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 27. — С. 171.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування від 9 лютого 2000 року № 1-рп/2000 // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 1. — С. 24.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі про Конституцію Автономної Республіки Крим від 27 лютого 2001 року № 1-рп/2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main>

У Рішенні від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 було роз'яснено, що терміни «район» та «район у місті», що застосовуються у відповідних положеннях Конституції та законів України, треба розуміти як різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом¹.

Рішенням від 4 грудня 2001 року № 16-рп/2001 встановлено, що голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат².

Рішенням від 26 березня 2002 року № 6-рп/2001 було ухвалено, що питання кадрової політики, службової кар'єри, оцінки виконання працівником своїх функцій на відповідному підприємстві, в установі та організації, в державному органі, які змушена розглядати рада при наданні (ненаданні) попередньої згоди відповідно до частин першої та другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів», не є питаннями місцевого значення у розумінні статті 140 Конституції України³.

У Рішенні від 18 червня 2002 року № 12-рп/2002 зроблено висновок, що вирішення порушених у конституційному поданні питань щодо об'єднання або роз'єднання територіальних громад, які положеннями Конституції України не визначені, має здійснюватися у законодавчому порядку⁴.

У Рішенні від 4 липня 2002 року № 12-рп/2002 було надано тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України, які 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. Установивши в Конституції України основні засади функціонування місцевого самоврядування, його органів, матеріальну і фінансову основу тощо, Конституція України решту питань організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності його органів віднесла до визначення законом. Тим самим на конституційному рівні передбачено створення правових

¹ Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 29. — Ст. 1327. — С. 162.

² Рішення Конституційного Суду України у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради від 4 грудня 2001 року № 16-рп/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 50. — Ст. 2238. — С. 44.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 2. — С. 18.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі про об'єднання територіальних громад від 18 червня 2002 року № 12-рп/2002 // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 3. — С. 31.

умов для подальшого законодавчого врегулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування¹.

Рішенням від 23 жовтня 2003 № 17-рп/2003 року було визнано неконституційним положення Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» щодо реєстрації окружною (територіальною) виборчою комісією кандидатів, які самовисунулися по виборчих округах, лише за умови, якщо вони проживають або працюють на території цих округів².

У Рішенні від 20 травня 2004 року № 12-рп/2004 йдеться про те, що сільський, селищний, міський голова як головна посадова особа відповідної територіальної громади з представницьким мандатом не може одночасно бути депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Висновок було зроблено з урахуванням позиції, що міститься в Рішенні Суду від 6 липня 1999 року № 7-рп/99³.

У Рішенні від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 було зазначено, що Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» не визначено, коли саме можливе прийняття відповідною радою органів місцевого самоврядування рішення про незастосування процедури у справах про банкрутство щодо комунальних унітарних підприємств. Однак з огляду на нагальний характер послуг, які надаються цими підприємствами для жителів відповідних територіальних громад, було наголошено, що ця норма не ставить факт прийняття рішення на пленарному засіданні відповідної ради органів місцевого самоврядування щодо незастосування до комунальних унітарних підприємств положень даного закону у залежність від моменту порушення судом справи про банкрутство цього підприємства і припускає можливість прийняття такого рішення як до початку провадження у справі про банкрутство, так і на будь-якій стадії провадження⁴.

У Рішенні від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007 надано висновок про можливість встановлення на законодавчому рівні граничного віку перебування на державній службі, оскільки доцільність законодавчого встановлення граничного віку перебування на державній службі, в тому числі на дипломатичній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, обумовлена завданнями і функціями цих органів, особливим характером їх діяльності. Встановлення законодавцем граничних вікових обмежень на зайняття посад державними службовцями та

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі про об'єднання територіальних громад від 4 липня 2002 року № 12-рп/2002 // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 4. — С. 8.

² Рішення Конституційного Суду України у справі про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів від 23 жовтня 2003 року № 17-рп/2003 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 46. — Ст. 2389. — С. 20.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів і 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» від 6 липня 1999 року № 7-рп/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 27. — С. 171.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 48. — Ст. 1991. — С. 116.

працівниками органів місцевого самоврядування у межах реалізації своїх повноважень не може розцінюватися як порушення принципу рівності¹.

Рішенням від 3 лютого 2009 року № 4-рп/2009 було встановлено, що надання Автономній Республіці Крим повноважень щодо здійснення архітектурно-будівельного контролю є правом держави і відбувалося воно шляхом прийняття закону, а повернення цих повноважень органам виконавчої влади — Державній архітектурно-будівельній інспекції України та її територіальним органам, здійснене також законом, не суперечить статті 134, частині четвертій статті 136 Конституції України².

Рішенням від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 було визнано, що право на зміну та скасування власних рішень впливає із конституційного повноваження органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом прийняття рішень, що є обов'язковими до виконання на відповідній території, оскільки вони є суб'єктами правотворчості, яка передбачає право формування приписів, їх зміну, доповнення чи скасування.

Органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами місцевого самоврядування і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення.

Не є можливими скасування чи зміна органом місцевого самоврядування своїх ненормативних правових актів як актів одноразового застосування, що вичерпують свою дію фактом їх виконання.

У Рішенні від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 встановлено, що ради мають право скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни, зокрема скасовувати дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення та вносити зміни до місцевого бюджету. Це правило поширюється на фіскальну діяльність органів самоврядування, що є вкрай важливим, оскільки самостійність органів місцевого самоврядування було б неможливо забезпечити без окремого здійснення певних фінансових функцій та повноважень, тобто місцева рада має право скасовувати місцеві податки та змінювати їх розміри, а відтак — скасовувати чи змінювати свої раніше прийняті рішення³.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування від 16 жовтня 2007 року № 8-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 80. — Ст. 2979. — С. 43.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 4, 8, 10 підпункту «б» підпункту 2 пункту 13, пунктів 14, 17 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві» від 3 лютого 2009 року № 4-рп/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 11. — Ст. 342. — С. 59.

³ Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 32. — Ст. 1084. — С. 77.

У Рішенні від 20 травня 2009 року № 11-рп/2009 було зазначено, що умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються органом місцевого самоврядування виходячи з умов оплати праці, встановлених для державних службовців відповідної категорії; групи за оплатою праці працівників виконавчих апаратів обласних рад встановлюються Кабінетом Міністрів України, а місцевий бюджет у контексті цих норм є джерелом формування фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування¹.

Аналізуючи практику Суду з питань місцевого самоврядування, не можна залишити поза увагою висновки у справах щодо відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Так, у Висновку від 7 вересня 2005 року № 1-в/2005 щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстраційний номер 3207-1), зокрема, зазначалося, що ним пропонувалося статтю 140 Основного Закону України викласти в такій редакції:

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і гарантованою законом можливістю жителів громад, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється жителями громади в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: ради громад (сільські, селищні, міські ради) та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси жителів громад, є районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначаються законом.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Ради громад (сільські, селищні, міські ради) можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів та майна.

Розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом».

Дослідивши ці новели, Суд установив, що запропоновані зміни пов'язані передусім з новим визначенням громади як адміністративно-територіальної одиниці. Водночас Суд зауважив, що положення запропонованої частини першої статті 140 Конституції України щодо гарантування законом місцевого самоврядування не узгоджується зі статтею 7 Конституції України, якою встановлено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Тобто в чинній Конституції України закріплено гарантії вищого рівня, ніж запропоновано змінами. Крім цього, у частині шостій нової редакції статті 140 Конституції України зазначено, що підстави та порядок делегування органам місцевого самовряду-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 57 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 20 травня 2009 року № 11-рп/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 40. — Ст. 1357. — С. 65.

вання повноважень органів державної влади встановлюються законом. Це положення не узгоджується з частиною третьою статті 143 Конституції України, в якій передбачено можливість надання, а не делегування законом органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади і зазначено, що держава фінансує здійснення цих повноважень.

У законопроекті також пропонувалося внести зміни до статті 141 Конституції України, зокрема, частини другу й четверту викласти в такій редакції:

«Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на п'ять років голову громади (сільського, селищного, міського голову), який очолює виконавчий орган ради громади та головує на її засіданнях»;

«Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий орган ради».

Суд визнав зазначені зміни такими, що пов'язані з визначенням громади (сільської, селищної, міської) як адміністративно-територіальної одиниці та приведенням строку повноважень голів громад у відповідність до строку повноважень депутатів місцевих рад і не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Іншими положеннями законопроекту пропонувалося:

— нову редакцію частин першої, другої статті 142 Конституції України:

«Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Жителі громад або ради громад відповідно до закону можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби»;

— викласти частини першу і другу статті 143 Конституції України в такій редакції:

«Стаття 143. Жителі громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування відповідно до закону: управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних громад і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції».

Ці положення, на думку Суду, не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, однак Суд застеріг, що в законі доцільно було б визначити механізм функціонування районних державних адміністрацій, органів

місцевого самоврядування до сформування нового складу місцевих рад та інших органів місцевого самоврядування¹.

Через два з половиною роки до єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні надійшло звернення Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (реєстраційний номер 3207-1).

Наведеним законопроектом, зокрема, пропонувалося статтю 118 Конституції України викласти у новій редакції, згідно з якою в областях, містах Києві та Севастополі для виконання повноважень у межах та порядку, визначених законом, утворюються місцеві державні адміністрації. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України.

Розглядаючи наведену редакцію статті 118 Конституції України, Суд зауважив, що новим положенням фактично скасовується інститут висловлення недовіри голові обласної державної адміністрації депутатами обласної ради, зокрема й можливість настання відповідних наслідків (частини дев'ята, десята статті 118 чинної Конституції України), що може призвести до обмеження існуючих прав громадян на участь в управлінні державними справами.

Суд також наголосив, що у разі прийняття запропонованої редакції статті 119 Конституції України можливим стає порушення рівноваги між органами державної адміністрації та органами місцевого самоврядування і втручання перших у діяльність органів самоуправління².

Іншим законопроектом (реєстраційний номер 7265) пропонувалося частини першу та другу статті 141 Конституції України викласти в такій редакції:

«Стаття 141. До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голову, обраного на чергових виборах, становить п'ять років».

¹ Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України від 7 вересня 2005 року № 1-в/2005 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 38. — Ст. 2377 — С. 48.

² Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України від 15 січня 2008 року № 1-в/2008 // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 1. — С. 60.

Суд щодо цього зазначив, що цими змінами передбачається визначити в Конституції України суб'єктів виборів до районної і обласної рад — відповідно жителів району і області; встановити п'ятирічний строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, і також п'ятирічний строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах. Водночас пропонується закріпити положення, згідно з яким припинення повноважень місцевої ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Крім цього, у законопроекті пропонувалося статтю 141 Конституції України після частини другої доповнити новою частиною такого змісту:

«Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах».

Цим доповненням пропонувалося узгодити строки проведення чергових виборів сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів зі строками проведення чергових виборів до Верховної Ради України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які передбачається проводити в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.

Запропоновані зміни, як установив Суд, не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина¹.

Як зазначалося, у своїй діяльності єдиний орган конституційної юрисдикції керується Конституцією та законами України, а також чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та які згідно зі статтею 9 Конституції України є частиною національного законодавства. Тож у Рішенні від 13 травня 1998 року № 6-рп/98 Суд, посилаючись на положення Європейської хартії місцевого самоврядування (далі — Хартія), відповідно до якої функції і діяльність, несумісні з мандатом місцевої виборної особи, в національному законодавстві можуть бути встановлені тільки законом або основоположними правовими принципами (стаття 7), зауважив, що в Україні основоположні принципи місцевого самоврядування закріплені в Конституції України (розділ XI), та констатував, що на конституційному рівні дія принципу несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності не поширюється на депутатів рад².

У Рішенні від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 Суд відзначив повноважність міських рад вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті Київською міською радою до їх повного законодавчого врегулювання з урахуванням того, що Конституція України визнає право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положеннями пункту 2 статті 4 Хартії, відповідно до якого місцева влада в межах закону має повне

¹ Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 77, 103, 136, 141 та до розділу XV «Перехідні положення» Конституції України від 18 листопада 2010 року № 3-в/2010 // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 6. — С. 27.

² Рішення Конституційного Суду України у справі щодо статусу депутатів рад від 13 травня 1998 року № 6-рп/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23. — Ст. 851 — С. 105.

право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено зі сфери її компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу¹.

У Рішенні від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003 на обґрунтування своєї позиції Суд послався на статтю 5 Хартії, згідно з якою за будь-якої зміни місцевих територіальних розмежувань необхідно попередньо консультиватися з відповідними органами місцевого самоврядування, можливо, де це дозволяє закон, шляхом проведення референдуму².

У Рішенні від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 Суд на підставі системного аналізу положень чинного законодавства, а також з урахуванням приписів статті 4 Хартії, яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом, органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу, повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними, дійшов висновку, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України³.

Таким чином, очевидно, що Суд відіграє значну роль у забезпеченні діяльності вітчизняного місцевого самоврядування, однак викладене також висвітлює наявність суттєвих недоліків у законодавчому забезпеченні функціонування цього інституту народовладдя.

По-перше, існуюча в Україні модель місцевого самоврядування ще не повною мірою відповідає принципам та стандартам Хартії, зокрема:

— суперечить її положенням про віднесення до суб'єкта права на місцеве самоврядування всіх рівнів місцевих влад, оскільки передбачає визнання права на місцеве самоврядування лише за їх низовим рівнем (село, селище, місто);

— у законодавстві України не визначено територіальної основи місцевого самоврядування (територіальних меж юрисдикції громади);

— при закріпленні компетенції місцевого самоврядування не дотримано принципу субсидіарності, проголошеного Хартією. Значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих», а характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення «конкуренції компетенцій», тобто до такої ситуації, коли до відання органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій віднесені однакові питання управління.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 29. — Ст. 1327. — С. 162.

² Рішення Конституційного Суду України у справі про Конституцію Автономної Республіки Крим від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003 // Вісник Конституційного Суду України. — 2003. — № 1. — С. 4.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 32. — Ст. 1084. — С. 77.

По-друге, виходячи з конституційного припису, за яким права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, на наш погляд, особливо актуальним для загальнодержавної справи забезпечення та захисту конституційних прав територіальної громади є питання практичної взаємодії судів загальної юрисдикції і Суду.

Незважаючи на те, що більш фахової інституції у розв'язанні правових проблем, ніж єдиний орган конституційної юрисдикції в державі немає, доступ до нього судам загальної юрисдикції вітчизняне законодавство суттєво обмежує. Згідно з Конституцією України лише Верховний Суд України є суб'єктом права на конституційне подання. Таким чином, законодавчо запроваджено громіздку та неефективну процедуру звернення судових органів до Суду. Зокрема, згідно із законом у разі якщо в ході розгляду судової справи, у тому числі з питань місцевого самоврядування, було встановлено ознаки неконституційності закону, який застосовується, місцевий суд звертається до Верховного Суду України з клопотанням про звернення до Суду з цього питання та зупиняє провадження у справі до винесення відповідного рішення.

Важко навіть вирахувати, наскільки це уповільнить судовий процес, тим більше в аспекті загальноновизнаних міжнародних вимог щодо проведення судового розгляду справи у розумні строки. Не випадково за період діяльності Суду конституційних подань з таких питань не надходило. Для прикладу, у Литві 90 % надходжень до Конституційного Суду становлять подання загальних судів¹.

По-третє, аналіз генезису місцевого самоврядування у зарубіжних країнах свідчить, що цей процес перебуває в постійному динамічному розвитку. При цьому в соціально-економічному розвитку регіонів визначальним є прагнення до формування дієвих територіально-диференційованих механізмів реалізації загальнодержавних цілей з орієнтацією на суспільно-муніципальні властивості адміністративно-територіальних одиниць.

В аспекті формування міжнародних стандартів, як зазначив Президент Асамблеї європейських регіонів Люк Ван ден Бранде (фр. *Luc Van den Brande*), інтерес полягає у спільній діяльності держав з розробки основних міжнародних угод концептуального характеру та у процесі одностороннього приєднання держав до вже розроблених міжнародних документів, які включають міжнародні стандарти. Можна стверджувати, що прийняття двома і більше державами міжнародних угод з широкого кола питань міжнародних відносин, їх подальша легалізація і реалізація — це процес розробки, визнання, взяття зобов'язань з виконання і реалізації міжнародних правил поведінки, що мають нормативний, типологічний, стереотипний характер і внаслідок своєї обов'язковості, повторюваності та гіпотетичного передбачення стають стандартами².

Отже, міжнародні стандарти, наголошує В. Куйбіда, — це норми міжнародного права, які містяться в міжнародних договорах, що розробляються державами в

¹ Офіційний сайт Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/index>

² Бранде Л. Ван. Передмова до Декларації щодо регіоналізму в Європі, ухвалена Асамблеєю європейських регіонів 4 грудня 1996 року / Люк Ван ден Бранде // Транскордонне співробітництво / Н. А. Мікула, В. В. Толкованов. — К. : Крамар, 2011. — 259 с.

рамках міжнародних міжурядових організацій. На процесах розроблення таких норм позначаються глобальні тенденції інтернаціоналізації міжнародного життя, які опосередковано впливають на внутрішньодержавні й міждержавні відносини, в результаті чого суб'єкти міжнародного права розробляють стандартизовані правила поведінки і визнають їх юридично обов'язковими. Таким чином, міжнародні стандарти слід сприймати як «правовий вісник» майбутньої людської цивілізації, що усвідомлює себе єдиним цілим, вони відбивають якісно новий рівень свідомості людської цивілізації — усвідомлення всесвітньої спільності¹.

Можна погодитися з авторами монографії «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні», які вважають, що в Україні цей процес ускладнюється відсутністю виваженої цілісної, реалістичної концепції виходу України з економічної кризи, розробленої на основі певної наукової фінансово-економічної доктрини держави². Проблеми реформування місцевого самоврядування, як слушно наголошує І. Грицьак, мають багатоаспектний характер: історичний, політичний, економічний, теоретико-концептуальний, конституційний, адміністративно-правовий, адміністративно-територіальний³.

І якщо в Європі місцеве самоврядування розглядається як соціальний механізм, що гарантує демократичність влади, то в Україні місцеве самоврядування до цього часу розглядається здебільшого як механізм господарювання. Саме тому вітчизняне місцеве самоврядування як складова суспільства об'єктивно перебуває в «конструктивній опозиції» до держави, особливо в питаннях захисту інтересів місцевих громад. Таким чином, наявна певна суперечність: з одного боку, держава з метою забезпечення стабільності об'єктивно зацікавлена в зміцненні місцевого самоврядування, а з іншого, — вона часто чинить тиск на «конструктивну опозицію», використовуючи адміністративні механізми.

По-четверте, як слушно зазначається у проекті Концепції реформування територіальної влади в Україні, «одним із суттєвих проявів суперечливості та недосконалості існуючої територіальної організації влади в Україні є надмірна централізація державної влади, яка негативно позначається на розвитку регіонів, де пряме державне управління превалює над місцевим самоврядуванням. Намагання «вбудувати» самоврядні інституції в адміністративну державну вертикаль призвело до фактичної підпорядкованості й несамостійності органів місцевого самоврядування. Дублювання повноважень та конкуренція компетенції місцевих державних адміністрацій і місцевих рад, позбавлених значної частини важелів управління, серйозної матеріально-фінансової основи й ефективного механізму правового захисту, вносить конфліктність, гальмує розвиток суспільних відносин»⁴.

¹ Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії / В. С. Куйбіда. — Хмельницький : ХУУП, 2008. — С. 29.

² Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : [кол. монографія] / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов [та ін.] ; за ред. : В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. — К. : Атіка, 2007. — С. 14.

³ Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : [монографія] / відп. ред. І. А. Грицьак / НАДУ. — К. : К.І.С., 2009. — С. 181.

⁴ Проект Концепції реформування територіальної організації влади в Україні (підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціацією районних та обласних рад», за станом на 10.06.2011, доопрацьовано з врахуванням пропозицій

Таким чином, на наш погляд, враховуючи провідну роль місцевого самоврядування в економічному та політико-правовому житті суспільства, у становленні інститутів демократичної держави, існує нагальна потреба його кардинального реформування. Основним завданням реформи має бути підвищення впливу інститутів місцевого самоврядування на всі сторони демократичної організації місцевого життя, раціональна децентралізація і деконцентрація державної влади, перенесення прийняття рішень з усіх питань місцевого життя в територіальні спільноти, що повинно стимулювати активність громадян і забезпечувати їх реальну причетність до ухвалення таких рішень.

Овчаренко В. А. Местное самоуправление в Украине: современное состояние и перспективы развития в аспекте практики Конституционного Суда Украины. В статье исследуется актуальный вопрос настоящего — современное состояние и пути развития отечественного местного самоуправления как одного из главных признаков демократического, правового и социального государства. Особое внимание автор уделяет исследованию практики Конституционного Суда Украины по осуществлению конституционного контроля законодательства, которым урегулирована деятельность органов местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: выборность, публично-правовые отношения, гражданско-правовые отношения, интерпретация, конституционность, практическая необходимость, неоднозначность, нормы международного права, административно-территориальная единица.

Ovcharenko V. Local Self-Government in Ukraine: Current State and Perspectives in the Light of the Jurisprudence of the Constitutional Court of Ukraine. The article researches an urgent issue of the present time, i.e. current state and ways of development of the national local self-government as one of the main features of the democratic, legal and social state. The author pays special attention to researching the jurisprudence of the Constitutional Court of Ukraine concerning the judicial constitutional control of the legislation regulating the activity of bodies of local self-government in Ukraine.

Key words: electivity, public and legal relations, civil legal relations, interpretation, constitutionality, practical necessity, inconsistency, norms of the international law, administrative and territorial unit.