

В. П. Грובה

кандидат юридичних наук,
Сумська філія Харківського національного
університету внутрішніх справ, заступник начальника
вул. Миру, 24, Суми, 40000, Україна

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО СИСТЕМА В РІШЕННЯХ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

Стаття присвячена встановленню сутності та значення рішень Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції щодо питань діяльності системи місцевого самоврядування. Досліджено чинне законодавство, що безпосередньо стосується рішень Конституційного Суду стосовно системи місцевого самоврядування. Надані пропозиції з підвищення ефективності виконання Конституційним Судом покладених на нього завдань.

Ключові слова: місцеве самоврядування, система, рішення Конституційного Суду.

Процес функціонування і розвитку незалежної, демократичної, правової держави нерозривно пов'язаний з побудовою ефективною та авторитетною місцевою влади. Місцеве самоврядування — це складне соціально-політичне явище, всебічний розвиток якого іманентно пов'язаний із утворенням демократичного конституційного ладу та формуванням держави з європейськими амбіціями. Органи місцевого самоврядування не належать до органів державної влади та управління, вони є засобом прояву громадської активності, функціонують незалежно та несуть відповідальність перед населенням, що їх обрало. Отже, система ефективно діючих інститутів місцевого самоврядування є характерною рисою розвитку громадянського суспільства. Але в процесі її діяльності виникають випадки, коли муніципальній владі потрібен захист власних інтересів.

Конституційний контроль належить до ефективних засобів забезпечення верховенства права, верховенства конституції, що є головним атрибутом будь-якої демократичної держави. Основне призначення конституційного контролю полягає насамперед у виявленні правових актів і дій державних органів чи посадових осіб, що суперечать конституційним приписам, а також у вживанні заходів з усунення виявлених відхилень. Такі відхилення можуть посягати на встановлений Конституцією та законами України порядок здійснення місцевого самоврядування, на права та свободи територіальних громад та органів місцевого самоврядування. З огляду на це діяльність Конституційного Суду України є своєрідним гарантуванням недопущення порушень самоврядних прав та свобод, а правові засади такої діяльності мають перебувати під пильним оком науковців у контексті судової реформи та реформи місцевого самоврядування.

Таким чином, метою статті є встановлення сутності та значення рішень Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції щодо питань діяльності системи місцевого самоврядування.

Вивченню питань правового статусу Конституційного Суду України як гаранта місцевого самоврядування присвячені праці багатьох науковців, а саме І. П. Бутка, М. І. Корнієнка, О. О. Кутафіна, М. О. Пухтинського, В. Ф. Погорілка, М. П. Орзіха, В. Ф. Сіренка, Ю. М. Тодики, І. А. Грицяка, Ю. С. Шемшученка, М. О. Баймуратова, В. М. Кампа, М. І. Ставнійчук, А. О. Селіванова, В. І. Борденюка, В. В. Кравченка, А. Ф. Ткачука, О. В. Батанова та ін. [3, с. 125–126].

На сьогодні питання законності, а головне, конституційності актів вторинного законодавства віднесені як до компетенції Конституційного Суду України, так і судів загальної юрисдикції. У зв'язку з цим слід наголосити на тому, що саме під час реалізації не лише норм Основного Закону України, а й інших нормативно-правових актів можна всебічно й повно перевірити конституційність (законність) нормативно-правових актів, їх регуляторний вплив, здійснити аналіз факторів впливу акта як методу провадження певної політики держави. Таким чином, питання здійснення конституційного контролю на сьогодні практично не реалізовані, оскільки відсутні як нормативно-правові, так і організаційно-правові гарантії його здійснення. Саме тому Закон України «Про нормативно-правові акти» повинен закріпити зазначені гарантії та передбачити відповідні повноваження органів юстиції як провідних (головних) у здійсненні державної правової політики на проведення конституційного контролю [5, с. 33–34].

Важливе значення для системи органів місцевого самоврядування має ст. 14 Закону України «Про Конституційний Суд України». За змістом даної статті до повноважень Конституційного Суду України не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції. Вказаним Законом передбачено лише те, що органи місцевого самоврядування є суб'єктами права на конституційне подання з питань надання висновків Конституційним Судом України (п. 4 ст. 13, абзац 4 ст. 41) [4]. У такий спосіб закріплено право органів місцевого самоврядування (а не територіальних громад) отримувати лише висновки Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Таким чином, потрібно зазначити, що органи місцевого самоврядування не вправі від свого імені звертатися за захистом своїх прав, свобод та інтересів до Конституційного Суду України, а це стає можливим тільки тоді, коли до нього в інтересах місцевого самоврядування звернуться уповноважені суб'єкти.

Для дослідження та аналізу ролі Конституційного Суду України в діяльності органів місцевого самоврядування необхідно звернутися до ухвалених рішень органу конституційної юрисдикції, що стосуються місцевої влади. Що ж являють собою акти Конституційного Суду України та які їх основні риси? Акт конституційного правосуддя втілює в собі певне рішення

органу конституційної юрисдикції, що закріплюється в чіткій процесуальній формі з приводу вирішення конкретної справи. Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України. Таким чином, проаналізувавши сутність та значення актів Конституційного Суду України, перейдемо до розгляду основного питання — місцеve самоврядування та його система в рішеннях Конституційного Суду України.

На практиці органи місцевого самоврядування нерідко подають до Конституційного Суду України конституційні подання з питань надання висновків у справах щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. Фактично на основі рішень Конституційного Суду щодо місцевого самоврядування сформувався певна доктрина Суду, яка спирається на його праворозуміння цих питань. Доктрина Конституційного Суду України містить положення, закладені в його рішеннях та ухвалах, які розкривають зміст Конституції та законів України. До того ж Суд стоїть на позиціях точного змісту положень Конституції та законів України, намагається не розширювати і не звужувати інститут місцевого самоврядування. Конституційний Суд України не може створювати норму, витлумачуючи положення Конституції та законів України. Він також не може заповнювати прогалини в чинному законодавстві або давати тлумачення законів, які втратили юридичну силу [3, с. 126].

Серед великої кількості рішень, прийнятих Конституційним Судом України, вагома їх частка винесена з приводу розгляду питань, що стосуються системи місцевого самоврядування. Наприклад, із норм Конституції України впливає те, що органи місцевого самоврядування є однією із форм народовладдя. Відповідно до ч. 2 ст. 5 носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [2]. В офіційному тлумаченні Конституційного Суду робиться акцент на взаємозв'язку безпосередньої та представницької (в структурі якої — органи місцевого самоврядування) форм здійснення влади, а також звертається увага на відсутність переваги жодної з цих форм здійснення влади народом. Отже, місцеve самоврядування як форма реалізації народовладдя є рівно важливою, тобто знаходиться на одному щаблі з базовими інститутами безпосередньої демократії (вибори, референдуми) [6, с. 550].

Чинним законодавством в основному врегульовані питання щодо відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб як представницьких органів та з питань прийняття рішень, які стосуються життєво важливих для територіальної громади рішень. Проте практична реалізація прийнятих органами місцевого самоврядування рішень усе ще залишається недостатньо врегульованою через недосконалий механізм відповідальності як власне цих органів, так і їх посадових осіб [7, с. 7], а також через проблеми застосування і праворозуміння певних положень Конституції та законів України.

Як свідчить практика, існують випадки, коли органи місцевого самоврядування мають право скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни. За рішенням Конституційного Суду «Про скасування актів

органів місцевого самоврядування» в аспекті конституційного подання положення частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (з наступними змінами) стосовно права органу місцевого самоврядування скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни необхідно розуміти так, 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 України [8].

Аналогічних прикладів, які доводять значущість та вагомість рішень органу конституційної юрисдикції в забезпеченні конституційних гарантій організації та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні, можна навести багато. Це, зокрема, такі рішення: а) у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови; б) у справі про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Протягом своєї діяльності Конституційним Судом України також приймалися рішення щодо: 1) охорони трудових прав депутатів місцевих рад; 2) особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва; 3) поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради та інші рішення, які стосуються діяльності органів місцевого самоврядування.

Але стосовно значної кількості звернень, у яких порушувались питання місцевого самоврядування, орган конституційної юрисдикції прийняв ухвали про відмову у відкритті провадження. Це зумовлене різними підставами: відсутністю у Конституційного Суду права долати законодавчі колізії, створювати нові правові норми, вирішувати суто політичні справи, надавати консультації офіційного характеру або висловлювати свою позицію щодо шляхів подальшого законодавчого врегулювання проблеми тощо. Аналіз відхилених звернень приводить до висновку щодо доцільності постановки питання стосовно включення органів місцевого самоврядування (принаймні, районних та обласних рад) до суб'єктів конституційного подання, оскільки інститут звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України надає обмежені можливості, отже, є менш ефективним у даному контексті. Такий підхід відповідає практиці низки розвинутих країн світу [1, с. 62].

У судовій практиці зустрічаються випадки, коли до Конституційного Суду надходять конституційні подання, більшість із яких фактично є зверненнями за консультаціями щодо застосування положень Конституції та законів України, а не їх тлумаченням. Оскільки питання консультування не належить до компетенції Конституційного Суду України, тому він змушений їм відмовляти. Зважаючи на статистичну інформацію, основна проблема органів місцевого самоврядування при зверненні до Конституційного Суду України — неналежне оформлення їх конституційних подань. Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» та Регламентом Конституційного Суду України конституційні подання цих органів за формою і змістом мають відповідати певним вимогам, передбаченим законо-

давством. Незважаючи на труднощі звернення органів місцевого самоврядування до Конституційного Суду України з конституційними поданнями, Суд відіграє важливу роль у захисті конституційних принципів місцевого самоврядування та забезпеченні балансу інтересів між правами місцевого самоврядування та забезпеченням додержання Конституції та законів України органами і посадовими особами місцевого самоврядування [3, с. 128].

Таким чином, спираючись на проведені дослідження та на нормативно-правові джерела, з метою підвищення ефективності виконання Конституційним Судом покладених на нього завдань, необхідно розширити повноваження Конституційного Суду. Власне практика Конституційного суду України, що склалася протягом років його функціонування, сприяє становленню та розвитку європейської моделі місцевого самоврядування, в якій права і свободи населення захищаються конституційними засобами і методами, а також визнаються найвищою соціальною цінністю. Однак ефективній діяльності системи органів місцевого самоврядування перешкоджає низка суб'єктивних і об'єктивних факторів. Це насамперед відсутність якісної законодавчої бази, що забезпечує функціонування і розвиток місцевої влади, відсутність механізму взаємодії між органами місцевого самоврядування, законодавчою, виконавчою та судовою владою, зокрема Конституційним Судом України, а також — низький рівень культурного розвитку суспільства, який би сприяв розвитку місцевого самоврядування.

Отже, тільки при подоланні окреслених проблем система місцевого самоврядування зможе успішно розвиватись і зайняти те високе становище, яке йому належить за правом.

Література

1. Христова Г. Питання місцевого самоврядування у рішеннях Конституційного Суду України: аналіз та перспективи / Г. Христова // Вісник ХІРУП: Зб. наук. праць. — 2002. — Спецвипуск № 1. — С. 62.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Барвіцький В. Роль Конституційного Суду України у забезпеченні конституційних гарантій місцевого самоврядування / В. Барвіцький // Юридичний журнал. — 2008. — № 10. — С. 125–129.
4. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.
5. Железняк Н. В. Нормотворча діяльність як форма реалізації державно-правової політики: теоретичні та практичні проблеми / Н. В. Железняк // Наукові записки. Юридичні науки. — 2004. — № 26. — С. 293.
6. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Навч. посібник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. — Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. — 672 с.
7. Яцук В. А. Стан реалізації відповідальності в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб / В. А. Яцук / Державне будівництво. — 2009. — № 1. — 10 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2009-1/doc/2/30.pdf>
8. Справа про скасування актів органів місцевого самоврядування: Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року, № 7-рп/2009 (справа № 1–9/2009) // Офіційний Вісник України. — 2009. — № 32.

В. П. Грובה

Сумской филиал Харьковского национального университета внутренних дел
ул. Мира, 24, Сумы, 40000, Украина

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ЕГО СИСТЕМА В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА УКРАИНЫ

Резюме

Статья посвящена установлению сущности и значения решений Конституционного Суда Украины как единственного органа конституционной юрисдикции относительно вопросов деятельности системы местного самоуправления. Исследовано действующее законодательство, которое непосредственно касается решений Конституционного Суда относительно системы местного самоуправления. Внесены предложения по повышению эффективности выполнения Конституционным Судом возложенных на него задач.

Ключевые слова: местное самоуправление, система, решения Конституционного Суда.

V. P. Grobova

Sumy Branch of Kharkov National University of Internal Affairs
Mira str., 24, Sumy, 40000, Ukraine

LOCAL SELF-GOVERNMENT AND HIS SYSTEM IN DECISIONS OF CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE

Summary

Articles are sanctified to establishment of essence and value of decisions of Constitutional Court of Ukraine as an only organ of constitutional jurisdiction in relation to the questions of activity of the system of local self-government. A current legislation that directly touches the decisions of Constitutional Court in relation to the system of local self-government is investigational. Suggestions are given for the increase of efficiency of implementation of the tasks fixed on him Constitutional Court.

Key words: local self-government, system, decisions of Constitutional Court.