



СУДЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

вул. Жилинська, 14, м. Київ, 01033

22.10.2019

№ 361-16/4488

Виконавчому Директорові  
Асоціації міст України

**СЛОБОЖАНУ О. В.**

*Шановний Олександрє Володимировичу!*

У провадженні Конституційного Суду України перебуває справа за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положень статті 7, частини сьомої статті 20, пунктів 12, 15, 16 частини першої статті 92, частин першої – п'ятої статті 118, частини другої статті 133, частин першої – четвертої статті 140, частин другої, четвертої статті 141 Конституції України.

З метою забезпечення повного і об'єктивного розгляду справи та ухвалення Конституційним Судом України обґрунтованого рішення прошу Вас надати науково-експертний висновок по суті конституційного подання стосовно таких питань:

- який зміст та види гарантій і засад місцевого самоврядування;
- який зміст конституційно-правового статусу столиці України міста Києва;
- який зміст статусу міста порівняно зі змістом статусів інших адміністративно-територіальних одиниць;
- у чому полягають особливості здійснення, порядку формування та відповідальності виконавчої влади у столиці України у взаємозв'язку із особливостями здійснення місцевого самоврядування у місті Києві;
- яке співвідношення обсягу владних повноважень органів місцевого самоврядування (зокрема виконавчих органів місцевого самоврядування) та місцевих державних адміністрацій у взаємозв'язку з реалізацією права територіальної громади на місцеве самоврядування та здійснення виконавчої влади в областях і районах, містах Києві та Севастополі.

Науково-експертний висновок прошу підготувати з урахуванням положень норм Конституції України, які потребують офіційного тлумачення відповідно до конституційного подання та інших норм Основного Закону, що перебувають із ними у системному зв'язку.

Прошу підготувати науково-експертний висновок до 15 листопада 2019 р.

Додаток: копія конституційного подання (на 10 арк.).

З повагою

суддя-доповідач

**О. ПЕРВОМАЙСЬКИЙ**





## НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

Україна, 01008, м. Київ, вул. Грушевського, 5

№ 10-08/19

від "27" серпня 2019 року

### КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

01033, м. Київ, вул. Жилянська, 14

Суб'єкт права на конституційне подання:  
51 народного депутата України

Уповноважені представники суб'єкта права на  
конституційне подання за дорученням:

Народний депутат України

**ЛОГВИНСЬКИЙ** Георгій Володимирович

вул. Хрещатик, 36, м. Київ, 01044

тел. +38 044 202 86 01

електронна пошта pryimalna@gmail.com

Народний депутат України

**АЛЕКСЄЄВ** Сергій Олегович

вул. Садова, 3а, м. Київ, 01008

тел. +38 044 255 35 30, +38 067 508 15 80

електронна пошта Alieksieiev.Serghii@rada.gov.ua

Представники:

**РЕЗНІКОВ** Олексій Юрійович

вул. Хрещатик, 36, м. Київ, 01044

тел. +38 044 202 86 01, + 38 067 555 67 76

електронна пошта patronatka@gmail.com

**БОНДАРЕНКО** Володимир Володимирович

вул. Хрещатик, 36, м. Київ, 01044

тел. +38 044 202 77 76, + 38 096 365 21 71

електронна пошта basov.eun@gmail.com

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

щодо офіційного тлумачення статті 7, частини сьомої статті 20, пунктів 12, 15, 16  
частини першої статті 92, частин першої – п'ятої статті 118, частини другої статті  
133, частин першої – четвертої статті 140, частин другої, четвертої статті 141  
Конституції України у їх взаємозв'язку

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 150 Конституції України від 28 червня  
1996 року № 254к/96-ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996 р., № 30, стаття

ОР: 54

3/5329  
28 08 19



141) зі змінами (далі – Конституція України або Основний Закон України) та пункту 2 частини першої статті 51, частини першої статті 52 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2017 р., № 35, стор. 6 стаття 376) (далі – Закон України «Про Конституційний Суд України») суб'єкт права на конституційне подання 51 народного депутата України звертається до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення статті 7, частини сьомої статті 20, пунктів 12, 15, 16 частини першої статті 92, частин першої – п'ятої статті 118, частини другої статті 133, частин першої – четвертої статті 140, частин другої, четвертої статті 141 Конституції України у їх взаємозв'язку.

Потреба у офіційному тлумаченні статті 7, частини сьомої статті 20, пунктів 12, 15, 16 частини першої статті 92, частин першої – п'ятої статті 118, частини другої статті 133, частин першої – четвертої статті 140, частин другої, четвертої статті 141 Конституції України у їх взаємозв'язку спричинена неможливістю вирішення порушених у даному конституційному поданні питань існуючими способами усунення правових колізій, а також існуванням різних правових точок зору на їх вирішення.

### **Обґрунтування підстав, які спричинили потребу в тлумаченні**

Основний Закон України проголошує, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке є правом, зокрема територіальної громади міста, самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування у місті здійснюється його територіальною громадою як безпосередньо, так і через міську раду та її виконавчі органи. При цьому визначено засади обрання міської ради і встановлено, що територіальна громада обирає міського голову, який очолює виконавчий орган ради і головує на її засіданнях. Визначено також, що виконавчу владу у місті Києві здійснює місцева державна адміністрація (стаття 7, частина перша статті 118, статті 140, 141 Конституції України).

Відповідно до частини третьої статті 133 Конституції України міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України. **Оснoву спеціального правового статусу міста Києва складають ряд конституційних норм.** Так, частина сьома статті 20 Конституції України встановлює, що столицею України є місто Київ. Відповідно до пункту 16 частини першої статті 92 Основного Закону України статус столиці України визначається виключно законом України.

Одночасно, Основний Закон України гарантує, що виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, засади місцевого самоврядування (пункти 12, 15 частини першої статті 92).

При цьому, згідно з частиною другою статті 118 та частиною другою статті 140 Основного Закону України, виконавча влада, а також місцеве самоврядування у місті Києві здійснюються з певними особливостями, які визначаються окремим законом. Спеціальний статус міста Києва є правовою передумовою тих особливостей організації виконавчої влади та місцевого самоврядування, про існування яких йдеться у частині другій статті 118 та статті 140 Конституції України.

Конституційна вимога щодо необхідності визначення особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування (вказані особливості є елементами спеціального статусу міста Києва) у місті Києві окремим законом свідчить про суттєвий



характер таких особливостей у порівнянні із загальним порядком здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування на рівні районів та областей.

Разом з тим, не може бути проігноровано, зокрема, право територіальної громади міста Києва самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (частина перша статті 140), право на організацію управління районами у місті (частина п'ята статті 140), право на формування виборного органу місцевого самоврядування – ради (частина друга статті 140), право на обрання міського голови (частина друга статті 141), право на майно та на управління ним (стаття 142), право на фінанси, на державну фінансову підтримку (стаття 143), право на ведення місцевих справ, на широку компетенцію щодо вирішення питань місцевого значення, право на захист прав місцевого самоврядування в судовому порядку (стаття 143).

## 1.

У відповідності до частин першої статті 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Відповідно до частини другої статті 118, частини другої статті 140 Конституції України особливості здійснення виконавчої влади та особливості здійснення місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Аналогічний припис містить і частина четверта статті 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999 р., № 20-21, стаття 190) зі змінами (далі – Закон України «Про місцеві державні адміністрації»).

Таким чином, норми частини другої статті 118, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» містять пряме посилання на регулювання особливостей здійснення виконавчої влади та особливостей здійснення місцевого самоврядування у місті Києві спеціальним номінальним конституційним законом, яким є Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999 р., № 11, стаття 79) зі змінами (далі – Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ»).

Відповідно до статті 20 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» гарантії місцевого самоврядування, його органів і посадових осіб міста Києва визначаються Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997 р., № 24, стаття 170) зі змінами (далі – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Отже, приписи Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» містять ряд особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві, проте доповнюють, а не заперечують приписи Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У відповідності до частини третьої статті 140 Основного Закону України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.



З огляду на приписи пунктів 12, 15, 16 частини першої статті 92 Конституції України, припис частини третьої статті 140 Основного Закону України в подальшому урегульований у ряді спеціальних законів України, якими є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «про столицю України – місто-герой Київ», Закон України «Про місцеві державні адміністрації».

Відповідно до частини першої статті 7 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» система місцевого самоврядування у місті Києві включає: територіальну громаду міста; міського голову; міську раду; **виконавчий орган міської ради**; районні ради (у разі їх утворення); **виконавчі органи районних у місті рад**; органи самоорганізації населення.

Відповідно до статті 10 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» Київська міська та районні в місті ради (у разі їх утворення) **мають власні виконавчі органи**, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті радами (у разі їх утворення), підзвітні та підконтрольні відповідним радам.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» від 07 вересня 2010 року № 2500-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011 р., № 1, стор. 20, стаття 4) Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» доповнено статтею 10-1.

Відповідно до частини першої статті 10-1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» **виконавчим органом** Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві.

Пунктом 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» визначено, що міська та районні в місті Києві ради протягом місяця після набрання чинності цим Законом вирішують питання щодо формування **власних виконавчих органів** на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві.

Таким чином, приписи статті 10, пункт 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» **використовують юридичну конструкцію «власні виконавчі органи» у множині, не розподіляючи їх на рівні міського та районного підпорядкування**, у той час, як частина перша статті 7, частини першої статті 10-1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» **використовують юридичну конструкцію «виконавчий орган міської ради» в однині**.

Разом із цим, частина друга статті 9 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» визначає, що порядок формування та повноваження міської, районних у місті **рад визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» з особливостями, передбаченими цим Законом**.

Частина друга статті 13 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» визначає, що повноваження Київського міського голови визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та цим Законом.

Таким чином, Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» містить бланкетні норми, якими у частині повноважень Київського міського голови та



Київської міської ради відсилає до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до частин першої та другої статті 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, **відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи**. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Пунктами 5, 6 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:

- затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови **структури виконавчих органів ради**, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання;

- утворення за поданням сільського, селищного, міського голови **інших виконавчих органів ради**.

Відповідно до пунктів 6, 10 частини четвертої статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова:

- вносить на розгляд ради пропозиції щодо **структури виконавчих органів ради**, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України;

- призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів.

Стаття 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентує, що сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати **відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів** сільських, селищних, міських рад. Організаційні засади реалізації повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо здійснення державної регуляторної політики визначаються Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради.

Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, - за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою.



Таким чином, на думку суб'єкта конституційного подання, приписи частин першої та другої статті 11, пункти 5, 6 частини першої статті 26, пунктів 6, 10 частини четвертої статті 42, статті 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими урегульовано повноваження Київського міського голови та Київської міської ради та які конкретизують приписи частини третьої статті 140 Конституції України, дають право Київському міському голові та Київській міській раді утворювати відділи, управління та інші виконавчі органи не в структурі Київської міської державної адміністрації.

Конституційний Суд України у Рішенні від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 (Офіційний вісник України, 2003 р., № 52, том 1, стор. 318, стаття 2829, код акта 27342/2003) дав офіційне тлумачення частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в їх взаємозв'язку, що Київська міська державна адміністрація є **єдиним в організаційному відношенні органом**, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, цей орган підзвітний і підконтрольний Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади - Кабінету Міністрів України.

У подальшому, в Рішенні від 13 жовтня 2005 року № 9-рп/2005 Конституційний Суд України (Офіційний вісник України, 2005 р., № 42, стор. 105, стаття 2663, код акта 34109/2005), надаючи офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» розвинув вказану правову позицію та визначив, що міська та районні в місті Києві ради на підставі цього Закону **вирішують питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій**, які паралельно виконують функції виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві (пункт 2 розділу VII «Прикінцеві положення»). Системний аналіз положень наведених правових актів свідчить, що форми здійснення місцевого самоврядування та порядок створення власних виконавчих органів у районних в місті Києві радах та Київській міській раді в організаційному відношенні встановлюються за єдиними правовими принципами (абзаци другий та третій пункту 5 мотивувальної частини Рішення).

Проте, вказані рішення Конституційного Суду України не містить застереження в утворенні Київською міською радою відділів, управлінь та інших виконавчих органів не в структурі Київської міської державної адміністрації.

Разом з цим, відповідно до частин першої та другої статті 118 Основного Закону України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють



місцеві державні адміністрації. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Частини друга та третя статті 5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» на виконання вказаних приписів частин першої та другої статті 118 Основного Закону України регулюють, що у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог статті 18 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій. Типове положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації та рекомендаційний перелік її структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Аналіз Конституції та законів України свідчить, що словосполучення «виконавчий орган» місцевого самоврядування є поняттям загальним і визначається як структура органу місцевого самоврядування на яку покладено законом виконання функцій у зв'язку з виконанням радою представницьких повноважень, яка (структура) є обов'язковою для первинної системи місцевого самоврядування - села, селища, міста.

Тому, для визначення особливостей здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві, законом передбачено існування виконавчого органу Київської міської ради на базі уже створеної Київської міської державної адміністрації. Враховуючи те, що фактично столичні функції міста Києва по принципу територіальності в обох органах будуть дублюватися, законодавець і закріпив для міста Києва такі функції як неподільні. Це підтверджується й тим фактом, що Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» вказує лише на здійснення столичних функцій і не містить розмежування повноважень щодо окремих органів. Такий механізм здійснення виконавчої влади є цілком логічним, оскільки органи місцевого самоврядування і виконавчої влади у місті Києві забезпечують створення належних умов для діяльності вищих та центральних органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій тощо.

Конституція України і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачають делегування повноважень органів місцевого самоврядування села, селища, міста місцевим державним адміністраціям. Таке делегування можливе лише на рівні районів та областей, де функціонують районні і обласні ради як органи самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, не мають власних виконавчих органів, а, отже, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делегують частину своїх повноважень відповідним державним адміністраціям. В свою чергу Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає для виконавчих органів сільських, селищних, міських рад так звані «власні» та «делеговані» повноваження.

У місті Києві, як зазначалось вище, існує повноцінна система місцевого самоврядування. Абзац перший пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» встановив, що Київська міська рада протягом місяця після набрання чинності цим Законом вирішує питання щодо формування власного виконавчого органу на базі державної адміністрації, яка одночасно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади у місті Києві. У такий спосіб Закон делегує виконавчому органу Київської міської ради



**повноваження органу виконавчої влади, що є особливістю здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади у місті Києві.**

Враховуючи статус міста Києва та особливість здійснення представницьких та виконавчих функцій, у місті Києві існує єдиний в організаційному відношенні виконавчий орган Київської міської ради – Київська міська державна адміністрація, яка одночасно виконує функції місцевої державної адміністрації. Для забезпечення належного виконання як функцій органу місцевого самоврядування, так і функцій органу виконавчої влади, законодавець надав Кабінету Міністрів України право на погодження заступників голови Київської міської державної адміністрації, що свідчить про поєднання представницьких та державно-владних критеріїв управління. Тим самим, забезпечуючи вертикальність та єдність механізму державної виконавчої влади, законодавець допускає контрасигнацію посад заступників голови Київської міської державної адміністрації з боку Кабінету Міністрів України. Запровадивши інститут погодження кандидатур заступників голови Київської міської державної адміністрації, законодавець тим самим забезпечив виконання функцій органу виконавчої влади, які покладаються на виконавчий орган Київської міської ради.

Пунктом 12 частини першої статті 92 Конституції України встановлено, що організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України. На основі цього, законодавче врегулювання організації та діяльності органів виконавчої влади було здійснено у Законі України «Про місцеві державні адміністрації», який, в свою чергу, констатував наявність виконавчої влади у містах Києві та Севастополі на рівні Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (частина перша статті 1). Але виходячи з вимог частини другої статті 118, а також пункту 16 частини першої статті 92 Основного Закону України, особливості здійснення виконавчої влади у місті Києві мають бути предметом законодавчого регулювання саме на рівні окремого закону, яким є Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ».

**Отже, визначення особливостей здійснення виконавчої влади в місті Києві конституційно визначено саме в Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ», який є спеціальним законом, натомість норми загальної дії, визначені Законом України «Про місцеві державні адміністрації» можуть застосовуватись виключно у частині, що не суперечить спеціальному закону.**

Разом із цим, структура єдиного в організаційному відношенні органу, яким є Київська міська державна адміністрація у розумінні Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003, та структура виконавчих органів Київської міської ради не є тотожними поняттями.

**Проте, у відповідності до частини першої статті 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, зокрема, і реалізуючи конституційну гарантію, закріплену у частині третій статті 140 Конституції України, на здійснення місцевого самоврядування через виконавчі органи ради.**

Виконавчий орган Київської міської ради утворений рішенням Київської міської ради від 20 червня 2002 року № 28/28 «Про утворення виконавчого органу Київської міської



ради та затвердження його структури і загальної чисельності» із збереженням існуючої назви «Київська міська державна адміністрація».

При цьому, у подальшому Київська міська рада, утворюючи, реорганізовуючи, ліквідовуючи самостійні структурні підрозділи з правом юридичної особи (управління, департаменти) на підставі пунктів 5, 6 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та статті 10 Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» відносила такі структурні підрозділи саме до структури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) за аналогією із структурою місцевої державної адміністрації.

Тобто, реалізуючи повноваження, надані органам місцевого самоврядування, наділяючи через затвердження (погодження) положень про структурні підрозділи виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) самоврядними повноваженнями відповідні управління та департаменти, Київська міська рада утворювала їх у структурі Київської міської державної адміністрації як виконавчого органу Київської міської ради, послуговуючись приписами пунктів 5, 6 частини першої статті 26, статті 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині утворення структурних підрозділів виконавчого органу, а не утворення виконавчих органів, як того вимагають ці приписи Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

За таких умов, реалізуючи конституційну гарантію, закріплену у частині третій статті 140 Конституції України, на здійснення місцевого самоврядування через виконавчі органи ради, із особливостями для міста Києва як столиці України, питання чи може утворювати Київська міська рада відділи, управління та інші виконавчі органи не в структурі Київської міської державної адміністрації потребує офіційного тлумачення Конституційного Суду України.

## 2.

Відповідно до частини другої статті 141 Конституції України 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 голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

Частина четверта статті 118 Конституції України встановлює, що голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Варто зазначити, що хоча Конституція України і визначає Київську міську державну адміністрацію як орган, що здійснює виконавчу владу в місті Києві, в єдиному контексті з обласними, районними державними адміністраціями, проте її конституційно-правова природа відрізняється від природи обласних і районних державних адміністрацій. І одним із визначальних чинників, який зумовлює особливий статус Київської міської державної адміністрації, відмінний від статусу обласних та районних місцевих держадміністрацій, є те, що у Конституції України передбачено обов'язкове створення в містах, а отже і в Києві, виконавчих органів відповідних рад, які і повинні здійснювати переважну більшість



повноважень, віднесених до сфери відання районних та обласних державних адміністрацій.

Якщо за змістом Конституції України районні та обласні державні адміністрації здійснюють не тільки повноваження, які характеризують їх як органи виконавчої влади, а й самоврядні повноваження, делеговані їм обласними та районними радами лише через те, що останні не мають права створювати власні виконавчі органи, то Київська міська державна адміністрація об'єктивно не може (і не повинна) здійснювати переважної більшості повноважень, визначених у статті 119 Конституції та в Законі України «Про місцеві державні адміністрації». Це зумовлено тим, що за логікою Основного Закону України відповідні повноваження мають здійснювати виконавчі органи Київської міської та районних в місті рад.

Зокрема, Конституція України не містить приписів, які зобов'язували б відповідні міські ради (на відміну від районних та обласних рад) делегувати відповідним державним адміністраціям повноваження, за здійснення яких вони були б підзвітними і підконтрольними цим радам, в результаті чого Київська міська рада не має повноважень висловлювати недовіру голові Київської міської державної адміністрації. Не передбачає такої можливості і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Виходячи з системного аналізу зазначених норм Конституції України та положень Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ», зокрема його статей 10, 16 та розділу VII «Прикінцеві положення», однією з таких особливостей є фактичне поєднання не тільки повноважень Київського міського голови та голови міської ради, як це передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 42), а й повноважень голови Київської міської державної адміністрації.

Конституційний Суд України у Рішенні від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 (Офіційний вісник України, 2003 р., № 52, том 1, стор. 318, стаття 2829, код акта 27342/2003) дав офіційне тлумачення частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в їх взаємозв'язку, що **Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації.** Як голова Київської міської державної адміністрації Київський міський голова з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів України.

У подальшому, в Рішенні від 13 жовтня 2005 року № 9-рп/2005 Конституційний Суд України (Офіційний вісник України, 2005 р., № 42, стор. 105, стаття 2663, код акта 34109/2005), надаючи офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ»



підтвердив вказану правову позицію та розвинув її, зазначивши, що оцінка положень Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ», висновків фахівців у справі, а також правової позиції Конституційного Суду України у названому Рішенні дає підстави вважати, що на загальноміському рівні і на рівні районів у місті Києві чинне законодавство передбачає єдиний організаційний порядок формування державних адміністрацій, які здійснюють функції у сфері виконавчої влади і місцевого самоврядування, оскільки є одночасно місцевими органами виконавчої влади і виконавчими органами відповідних районних у місті Києві рад та Київської міської ради (абзаци перший та другий пункту 6 мотивувальної частини Рішення).

Проте, з часу ухвалення вказаних Рішень Конституційним Судом України внесено певні зміни до Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» та Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Разом з тим, правову позицію, викладену у рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 підтверджує і припис статті 16 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», відповідно до якого перший заступник та заступники голови Київської міської державної адміністрації, повноваження яких стосуються сфери виконавчої влади, **призначаються на посади та звільняються з посад Київським міським головою** за погодженням відповідно з Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Призначення та звільнення з посад заступників голови Київської міської державної адміністрації з питань здійснення самоврядних повноважень **Київський міський голова погоджує з Київською міською радою.**

Відповідно до частини першої статті 7 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» система місцевого самоврядування у місті Києві включає: територіальну громаду міста; **міського голову**; міську раду; виконавчий орган міської ради; районні ради (у разі їх утворення); виконавчі органи районних у місті рад; органи самоорганізації населення.

Відповідно до статті 13 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» Київський міський голова обирається шляхом прямих виборів відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (*втратив чинність, зараз діє Закон України «Про місцеві вибори»*). Повноваження Київського міського голови визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та цим Законом.

Вказаний припис статті 13 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» кореспондується із приписом статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого сільський, селищний, **міський голова є головною посадовою особою територіальної громади** відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України.

Сільський, селищний, **міський голова очолює виконавчий комітет** відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях та **не може бути депутатом** будь-якої ради, **суміщати свою службову діяльність з іншою посадою**, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої



діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

**Така посадова особа, як голова Київської міської державної адміністрації відсутня у системі місцевого самоврядування у місті Києві, а обіймання Київським міським головою посади голови Київської міської державної адміністрації не є суміщенням посад (пункти 4 та 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 06 липня 1999 року № 7-рп/99).**

Відповідно до статті 10 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» Київська міська та районні в місті ради (у разі їх утворення) **мають власні виконавчі органи**, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті радами (у разі їх утворення), підзвітні та підконтрольні відповідним радам.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» від 07 вересня 2010 року № 2500-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011 р., № 1, стор. 20, стаття 4) Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» доповнено статтею 10-1.

Відповідно до частини другої статті 10-1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» голова Київської міської державної адміністрації **призначається Президентом України в порядку, передбаченому Конституцією та законами України.**

Виконавчий орган Київської міської ради утворений рішенням Київської міської ради від 20 червня 2002 року № 28/28 «Про утворення виконавчого органу Київської міської ради та затвердження його структури і загальної чисельності» із збереженням існуючої назви «Київська міська державна адміністрація».

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року № 586-XIV (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999 р., № 20-21, стаття 190) зі змінами (далі – Закон України «Про місцеві державні адміністрації») відповідно до Конституції України цей Закон визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України» від 27 лютого 2014 року № 796-VII (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014 р., № 12, стаття 193) внесено зміни статті 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Відповідно до частини другої статті 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами) голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України **на строк повноважень Президента України.**

Разом із цим, такий порядок призначення і звільнення голови Київської міської державної адміністрації відтворено і в пункті 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ», чинному на час ухвалення Конституційним Судом України Рішення від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003.

**Таким чином, норми частини другої статті 10-1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» не містять жодної правової новизни порівняно із існуючим на час ухвалення Конституційним Судом України Рішення від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003.**

Законом України «Про столицю України - місто-герой Київ», зокрема, передбачено, що Київська міська рада, маючи власний виконавчий орган, формує його на базі



відповідної державної адміністрації, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади. При цьому прямо наголошено, що це є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві. Київський міський голова призначає на посади та звільняє з посад за погодженням відповідно з Президентом України та Кабінетом Міністрів України першого заступника та заступників голови Київської міської державної адміністрації, повноваження яких стосуються сфери виконавчої влади. Відповідно ж до частини третьої статті 118 Конституції України формування складу місцевих державних адміністрацій без будь-яких винятків закріплено за головами місцевих державних адміністрацій. А відповідно до частини першої статті 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» саме голови місцевих адміністрацій очолюють відповідні місцеві державні адміністрації.

Стосовно терміну «формують», який вживається у частині третій статті 118 Конституції України, існує правова позиція Конституційного Суду України, яка полягає в тому, що за змістом термін «формують» охоплює такі дії голови місцевої державної адміністрації, як призначення складу місцевих державних адміністрацій (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 1997 року № 8-зп).

Таким чином положення Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо призначення заступників голови Київської міської державної адміністрації Київським міським головою ще раз підтверджує факт існування єдиного в організаційному відношенні органу - Київської міської державної адміністрації, яка є виконавчим органом Київської міської ради і виконує функції місцевої державної адміністрації, та однієї посадової особи, яка очолює цей орган.

Державні бюджети України на 2002-2019 роки, затверджені законами України не передбачають фінансування Київської міської державної адміністрації та її апарату за рахунок коштів Державного бюджету України, в той же час як зазначеними законами, відповідно до частини другої статті 47 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», згідно якої фінансове забезпечення місцевих державних адміністрацій здійснюється за рахунок Державного бюджету України, передбачається фінансування за рахунок Державного бюджету України видатків на утримання обласних, Севастопольської міської державних адміністрацій та їх апаратів.

Гранична чисельність, фонд оплати праці працівників і витрати на утримання місцевих державних адміністрацій та їх апаратів встановлюються Кабінетом Міністрів України (частина третя статті 47 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Разом із цим, Кабінет Міністрів України у постанові від 25 березня 2014 року № 91 «Деякі питання діяльності місцевих державних адміністрацій» (зі змінами) (Офіційний вісник України від 18.04.2014 - 2014 р., № 30, стор. 13, стаття 827, код акта 72152/2014) встановити граничну чисельність усіх місцевих державних адміністрацій, зробив єдиний виняток для Київської міської державної адміністрації, врахувавши, що гранична чисельність працівників та видатки на утримання Київської міської державної адміністрації встановлюються Київською міською радою з урахуванням особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в м. Києві, визначених Законом України «Про столицю України - місто-герой Київ».

Таким чином, Державний бюджет України не фінансує, а Кабінет Міністрів України не визначає граничну чисельність, фонд оплати праці працівників і витрати на утримання Київської міської державної адміністрації, віднісши вказані питання



до виключної компетенції Київської міської ради у відповідності до частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 12, 42, 51) визначає міського голову як посадову особу яка очолює не тільки виконавчий орган, а і всю систему виконавчих органів відповідної ради, керівники яких несуть перед головою персональну відповідальність, що узгоджується з частиною другою статті 141 Конституції України.

**Отже, місто Київ – це адміністративно-територіальна одиниця в якій первинно і повноцінно існує місцеве самоврядування.**

Враховуючи положення частини другої статті 141 Конституції України, статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також висновок про те, що в місті Києві існує повноцінний виконавчий орган місцевого самоврядування, **в місті Києві існує єдина головна посадова особа органу місцевого самоврядування - Київський міський голова, який за своїм статусом очолює виконавчий орган Київської міської ради.**

**Тобто, призначення виключно Київського міського голову на посаду голови Київської міської державної адміністрації Президентом України не є суміщенням посад, а формою виконання Київським міським головою ex officio своїх повноважень, передбачених Конституцією та законами України.**

За цим же прикладом, прямою нормою Основного Закону України визначено, що Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України (частина третя статті 107 Конституції України).

**Слід звернути увагу і не те, що Основний Закон України встановлює різні дати виборів Президента України та сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів, що унеможливорює встановлення юридичного зв'язку між припиненням повноважень обраного Київського міського голову та призначеного голови Київської міської державної адміністрації.**

Так, чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України. У разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень (частина четверта статті 103 Конституції України). Натомість, 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 (частина третя статті 141 Конституції України).

Системний аналіз норм частин дев'ятої та десятої статті 118 Конституції України, які встановили порядок та правові наслідки висловлення недовіри голові державної адміністрації, свідчить про те, що вони стосуються виключно голів районних та обласних державних адміністрацій, а тому не розповсюджують свою дію на правовідносини здійснення виконавчої влади у місті Києві, що ще раз підкреслює розмежування загальноконституційного порядку існування виконавчої влади та закріпленого в Конституції України особливого порядку здійснення місцевого самоврядування в місті Києві. **Тобто норми частини першої та другої зазначеної статті Основного Закону України співвідносяться як загальні та спеціальні норми.** За такого співвідношення, спеціальна норма у частині своєї дії відмінняє загальну норму.



Отже, звільнення особи, обраної Київським міським головою з посади голови Київської міської державної адміністрації на підставі частини другої статті 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України) не відповідає викладеним вище приписам Конституції України.

Однак, народним депутатом України Писаренком В.В. зареєстровано проект Закону про внесення змін до Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» щодо розмежування функцій і повноважень Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації (реєстраційний номер 10280 від 13 травня 2019 року)<sup>1</sup>.

Суб'єкт законодавчої ініціативи, мотивуючи необхідність ухвалення проекту Закону України, вказує, що «зазначене рішення [Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 – прим.] ухвалювалось як тлумачення положень Конституції України та статей Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», які на сьогодні є іншими за змістом. Тобто, на сьогодні не має правових підстав щодо заборони Президенту України призначити голову Київської міської державної адміністрації, як окрему посадову особу, що не є Київським міським головою відповідно до чинної на сьогодні редакції частини другої статті 10-1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (абзаци восьмий, дев'ятий пояснювальної записки).

Керівник Офісу Президента України Богдан А.Й. з посиланням на приписи частини четвертої статті 118 Конституції України та норми статті 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» спрямував на адресу Кабінету Міністрів України лист від 23.07.2019 року № 02-01/1151 щодо підготовки подання про звільнення Кличка В.В. з посади голови Київської міської державної адміністрації, хоча повноваження Кличка В.В. як обраного Київського міського голови в установленому законодавством порядку не припинені.

Разом із цим, Кабінет Міністрів України 14 серпня 2019 року відмовився розглядати вказаний лист та вносити відповідне подання саме через необхідність врегулювання на законодавчому рівні питання розподілу повноважень та посад Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації<sup>23</sup>.

Такими чином, існують різні правові точки зору Президента України, народних депутатів України, Кабінету Міністрів України, Київського міського голови щодо безальтернативного призначення особи, обраної Київським міським головою, на посаду голови Київської міської державної адміністрації.

Розподіл самоврядних повноважень Київського міського голови та виконавчого органу Київської міської ради і повноважень щодо реалізації державної політики голови Київської міської державної адміністрації та Київської міської державної адміністрації ніяк не може зменшувати закріплених нині та гарантованих державою (частина перша статті 7 Конституції України), самоврядних прав і можливостей їх реалізації (пункту 54 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 листопада 2000 року № 13-рп/2000). Більше

<sup>1</sup> Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65917](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65917)

<sup>2</sup> Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=jpS7wmFhzBg>

<sup>3</sup> Режим доступу: [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=42&v=FKC0r\\_IRa\\_I](https://www.youtube.com/watch?time_continue=42&v=FKC0r_IRa_I)



того, на законодавчому рівні практично неможливо вичерпно та однозначно, із дотриманням принципу правової визначеності, здійснити ефективний розподіл зазначених повноважень між двома центрами прийняття рішень» щодо однієї і тієї ж території та одних і тих же питань життєдіяльності, про що свідчать і положення частин шостої, дев'ятої, десятої статті 118, частин третьої та четвертої статті 143 Конституції України.

Разом із тим, питання:

чи може бути звільнена Президентом України з посади голови Київської міської державної адміністрації особа, обрана Київським міським головою за умови, якщо повноваження особи, обраної Київським міським головою, не припинені в установленому законодавством порядку

та

чи може бути призначена Президентом України на посаду голови Київської міської державної адміністрації особа, не обрана Київським міським головою за умови, якщо повноваження особи, обраної Київським міським головою, не припинені в установленому законодавством порядку

потребує офіційного тлумачення Конституційного Суду України.

**Позиція щодо остаточності рішень Конституційного Суду України.**

Відповідно до статті 147 Конституції України (у редакції на час ухвалення вказаних Рішень Конституційного Суду України, тобто на 28 червня 1996 року) Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Частина друга статті 150 Конституції України (у редакції на час ухвалення вказаних Рішень Конституційного Суду України, тобто на 28 червня 1996 року) встановлює, що з питань, передбачених цією статтею, Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Відповідно до статті 151-2 Конституції України (у редакції станом на 21 лютого 2019 року) рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Таким чином, Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 та від 13 жовтня 2005 року № 9-рп/2005 носять характер остаточного судового рішення як на момент їх ухвалення, так і на даний час.

Попри те, що Конституційний Суд України не надавав офіційного тлумачення приписам статті 10-1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» та статті 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» у чинній на сьогодні редакції, вказані норми матеріального права відповідають на питання «як має бути призначений голова Київської міської державної адміністрації» у той час, коли Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 відповідає на питання «хто має бути призначений головою Київської міської державної адміністрації».

Конституційний Суд України в абзаці другому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 зазначив, що верховенство права - це панування права в суспільстві; верховенство права вимагає від держави його



втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо.

Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями; обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010).

Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

Ратифікувавши Конвенцію та протоколи до неї, держава передусім зобов'язалася гарантувати кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, права і свободи, визначені у Конвенції та цих протоколах. У пункті 1 частини першої Закону України № 475/97-ВР від 17 липня 1997 р., на підставі якого відбулася ратифікація Конвенції та окремих протоколів до неї, зазначено, що: «Україна повністю визнає на своїй території [...] щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції». Таке законодавче визнання обов'язкової юрисдикції Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції, зумовлює вивчення практики Європейського суду з прав людини та застосування національного законодавства з урахуванням позиції Європейського суду з прав людини, оскільки саме в рішеннях Європейського суду з прав людини розкривається зміст більшості положень Конвенції. Окрім того, стаття 17 Закону України № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (з подальшими змінами) передбачає застосування судами Конвенції та практики Європейського суду з прав людини як джерела права, а стаття 18 цього Закону визначає порядок посилання на Конвенцію та практику Суду. При цьому варто зауважити, що йдеться саме про «практику Суду» у значенні, розкритому у статті 1 цього Закону, тобто практику Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини, а не лише про рішення щодо України. Важливо пам'ятати, що у Законі України № 3477-IV немає положень, які б забороняли застосовувати рішення чи ухвали Європейського суду з прав людини, постановлені щодо інших країн.

Суд повторює, що право на справедливий судовий розгляд, гарантоване пунктом 1 статті 6 Конвенції, слід тлумачити в контексті преамбули Конвенції, яка, зокрема,



проголошує верховенство права як складову частину спільної спадщини Договірних держав. Одним з основоположних аспектів верховенства права є принцип юридичної визначеності, згідно з яким у разі остаточного вирішення спору судами їхнє рішення, що набрало законної сили, не може ставитися під сумнів (див. справу «Брумареску проти Румунії» (*Brumarescu v. Romania*) [GC], заява № 28342/95, пункт 61, ECHR 1999-VII). Принцип юридичної визначеності вимагає поваги до принципу *res judicata* (див. там же, пункт 62), тобто поваги до остаточного рішення суду. Згідно з цим принципом жодна сторона не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового до виконання рішення суду лише з однією метою – домогтися повторного розгляду та винесення нового рішення у справі. Повноваження судів вищого рівня з перегляду мають здійснюватися для виправлення судових помилок і недоліків, а не задля нового розгляду справи.

Відхід від цього принципу можливий лише тоді, коли цього вимагають відповідні вагомі й непереборні обставини (див. справу «Рябих проти Росії» (*Ryabukh v. Russia*), заява № 52854/99, пункт 52, ECHR 2003-IX). Отже, у справі, що розглядається, Суд має визначити, чи здійснювали органи влади свої повноваження порушити та провести екстраординарну процедуру перегляду судової постанови таким чином, щоб забезпечити, наскільки це можливо, справедливу рівновагу між інтересами відповідної особи та необхідністю підтримання ефективності системи судочинства (див., *mutatis mutandis*, справи «Нікітін проти Росії» (*Nikitin v. Russia*), заява № 50178/99, пункт 57, ECHR 2004-VIII, та «Савінський проти України» (*Savinskiy v. Ukraine*), заява № 6965/02, пункт 23, від 28 лютого 2006 року).

З огляду на вказане вище, керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 51, 52, 92 Закону України «Про Конституційний Суд України»,

#### ПРОСИМО:

1. Відкрити конституційне провадження у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення статті 7, частини сьомої статті 20, пунктів 12, 15, 16 частини першої статті 92, частин першої – п'ятої статті 118, частини другої статті 133, частин першої – четвертої статті 140, частин другої, четвертої статті 141 Конституції України у їх взаємозв'язку.

2. Надати офіційне тлумачення статті 7, частини сьомої статті 20, пунктів 12, 15, 16 частини першої статті 92, частин першої – п'ятої статті 118, частини другої статті 133, частин першої – четвертої статті 140, частин другої, четвертої статті 141 Конституції України у їх взаємозв'язку в аспекті наступних питань:

1). Чи може Київська міська рада утворювати відділи, управління та інші виконавчі органи не в структурі Київської міської державної адміністрації?

2). Чи може бути звільнена Президентом України з посади голови Київської міської державної адміністрації особа, обрана Київським міським головою за умови, якщо повноваження особи, обраної Київським міським головою, не припинені в установленому законодавством порядку?

3). Чи може бути призначена Президентом України на посаду голови Київської міської державної адміністрації особа, не обрана Київським міським головою за



умови, якщо повноваження особи, обраної Київським міським головою, не припинені в установленому законодавством порядку?

3. Визнати провадження за цим конституційним поданням невідкладним і розглянути його у місячний строк, визначений пунктом 3 частини третьої статті 75 Закону України «Про Конституційний Суд України».

4. Залучити до участі у конституційному провадженні за цим поданням уповноважених представників суб'єкта права на конституційне подання за дорученням народного депутата України ЛОГВИНСЬКОГО Георгія Володимировича, народного депутата України АЛЕКСЄЄВА Сергія Олеговича, представників РЕЗНІКОВА Олексія Юрійовича, БОНДАРЕНКА Володимира Володимировича.

Перелік документів і матеріалів, що додаються:

1. Витяг з Конституції України у редакції на 25 грудня 2003 року;
2. Витяг з Конституції України у чинній редакції;
3. Витяг з Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» у редакції на 25 грудня 2003 року;
4. Витяг з Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» у чинній редакції;
5. Витяг з Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у редакції на 25 грудня 2003 року;
6. Витяг з Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у чинній редакції;
7. Витяг з Закону України «Про місцеві державні адміністрації» у редакції на 25 грудня 2003 року;
8. Витяг з Закону України «Про місцеві державні адміністрації» у чинній редакції;
9. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад» від 07 вересня 2010 року № 2500-VI;
10. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України» від 27 лютого 2014 року № 796-VII;
11. Копія Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003;
12. Копія Рішення Конституційного Суду України від 13 жовтня 2005 року № 9-рп/2005;
13. Порівняльна таблиці редакцій Конституції України, Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про місцеві державні адміністрації» у редакції на 25 грудня 2003 року та у редакції на 27 серпня 2019 року;
14. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» щодо розмежування функцій і повноважень Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації (реєстраційний номер 10280 від 13 травня 2019 року);



15. Копія листа Керівника Офісу Президента України від 23.07.2019 року № 02-01/1151;

16. Додаток з підписами 51 народного депутата України - суб'єктів права на дане конституційне подання.