



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

01008, Україна, місто Київ, вулиця Грушевського, будинок 5

№ 04-02/6-440

«16» листопада 2020 року

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Україна, 01033, місто Київ,
вулиця Жилянська, будинок 14

Суб'єкт права на конституційне подання
51 (п'ятдесят один) народний депутат
України

Уповноважені за дорученням народні
депутати України

народний депутат України
Німченко Василь Іванович
(посвідчення № 140)

народний депутат України
Плачкова Тетяна Михайлівна
(посвідчення № 155)

народний депутат України
Приходько Наталія Ігорівна
(посвідчення № 150)

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

щодо відповідності Конституції України (конституційності)
пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті 11
Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»

Відповідно до статей 147 і 150 Конституції України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 року (Відомості Верховної Ради України, 23.07.1996 р.), пункту першого статті 7, статей 51, 52 Закону України «Про Конституційний Суд України» № 2136-VIII від 13 липня 2017 року (Голос України від 02.08.2017 р., № 141) суб'єкт права на конституційне подання 51 народний депутат України звертаються до Конституційного Суду України з конституційним

Конституційний Суд України

03/502 від 19.10.2020

поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91) зі змінами.

Суб'єкт права на конституційне подання звертається до Конституційного Суду України у зв'язку з необхідністю перевірки на відповідність Конституції України пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»:

Стаття 4. Основні умови добровільного об'єднання територіальних громад

1. Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов:

«б) об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області.»

Стаття 11. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області

«3. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації.»

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що пункт шостий частини першої статті 4, частина третя статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не відповідає окремим положенням Конституції України, а саме: *статті 7*, відповідно до якої в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування; *частинам першій, другій статті 8*, згідно з якими в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; згідно з якими конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод; *частинам першій, третій, четвертій статті 140*, відповідно до яких місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів 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; органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Згідно з вимогами частини третьої статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України» наводимо обґрунтування тверджень щодо неконституційності пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Верховною Радою України 05 грудня 2019 року було прийнято Закон України №348-IX «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей» (далі - Закон № 348) згідно з яким було доповнено пунктом 6 частину першу статті 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» новою умовою добровільного об'єднання територіальних громад, яка передбачає можливість такого об'єднання відповідно до перспективних планів та виключено із частини третьої статті 11 цього Закону можливість схвалення перспективних планів органами місцевого самоврядування, затвердження яких наразі належить до одноособових повноважень Кабінету Міністрів України.

Відповідно до положень статті 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у редакції до внесення змін Законом № 348 до основних умов при дотриманні яких можливе добровільне об'єднання територіальних громад належали: 1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; 4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади; 5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

У свою чергу, частина третя статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у редакції до внесення змін Законом № 348 передбачала, що перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області схвалюється відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації та затверджується Кабінетом Міністрів України.

У розділі XI «Місцеве самоврядування» Конституції України, зокрема, визначено засади організації і діяльності місцевого самоврядування як конституційно-правового інституту.

Відповідно до положень 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.

Про це зазначав і Конституційний Суд України, який у своєму рішенні № 12-рп/2002 від 18 червня 2002 року встановив: «У статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» конкретизовано конституційне визначення місцевого самоврядування як гарантованого державою права та

реальної здатності територіальної громади самостійно, тобто через різноманітні форми безпосередньої демократії, або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Територіальна громада визначається у частині першій статті 140 Конституції України як жителі села, селища та міста чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл.

Питання об'єднання або роз'єднання територіальних громад, виходячи з визначеного положеннями частини першої статті 140 Конституції України поняття «територіальна громада», має вирішуватися з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад, яке здійснюється згідно з законом.» (пункт 3, 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2002 у справі № 1-16/2002 від 18 червня 2002 року за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад).

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» встановлено, що цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад (стаття 1).

Одними з принципів об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, як це передбачено пунктами 2, 5 частини першої статті 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», є добровільність та повсюдність місцевого самоврядування.

У свою чергу, відповідно до положень цього Закону процедура об'єднання територіальних громад здійснюється на підставі рішення органу місцевого самоврядування відповідної територіальної громади.

Однак Законом № 348 доповнюється перелік основних умов добровільного об'єднання територіальних громад, визначених частиною третьою статті 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», пунктом 6 такого змісту: «б) об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області».

Варто зазначити, що за останніми даними моніторингу Міністерства регіонального розвитку та будівництва, за 2015-2019 роки в Одеській області перспективний план охоплює лише 40% території, в Київській – 54%, Вінницькій – 76%, Черкаській – 75% території. Закарпатська область взагалі ще не має затвердженого Кабінетом Міністрів України перспективного плану.

Згідно зі статтею 22 Конституції України конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга), при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя). Скасування конституційних прав і свобод - це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення

потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини - це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками).

На порушення вищенаведених конституційних положень, запровадження та наявність законодавчо встановленого механізму об'єднання територіальних громад суперечить ідеології добровільного об'єднання територіальних громад та призводить до звуження конституційного права жителів громади на таке добровільне об'єднання. Оскільки процес об'єднання наразі має відбуватися в чітко регламентованих рамках, які визначені перспективними планами.

Також встановлена вищевказаним Законом нова редакція частини третьої статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» відповідно до якої: «перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації».

Тобто, на відміну від попередньої редакції Закону виключається вимога схвалення перспективних планів обласними радами, поклавши здійснення процедури розроблення та затвердження перспективних планів тільки органами виконавчої влади.

Наприклад, Методика формування спроможних територіальних громад розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, та затверджується Кабінетом Міністрів України (частина друга статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»). На базі цієї Методики, створеної виключно в межах виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласною державною адміністрацією розробляються відповідні перспективні плани (частина перша статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

Водночас, за приписами Закону до внесення змін до нього у формуванні перспективного плану шляхом його схвалення беруть участь представницькі органи Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 7 Конституції України в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Частиною третьою статті 140 Конституції встановлено, що 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.

Частиною четвертою вищезазначеної статті Конституції вказано, що органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Виключення відповідних представницьких органів місцевого самоврядування з числа органів, уповноважених брати участь у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою, чим, по суті, є «добровільне об'єднання територіальних громад», є порушенням основоположного порядку здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами, встановленого Конституцією України та основ верховенства права, адже закони та інші правові акти повинні прийматися на основі Конституції України та відповідати їй (стаття 8 Конституції України).

Також у Рішенні від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018 Конституційний Суд України зазначив: «Діяльність правотворчих і правозастосовчих органів держави має здійснюватися за принципом верховенства права і прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Оновним Законом України межах і відповідно до законів.» (пункт 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 1-р/2018 у справі № 1-6/ 2018 від 27 лютого 2018 року).

Разом з тим, такі новели конфліктують з ратифікованою Верховною Радою України Європейською Хартією місцевого самоврядування, відповідно до якої у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином (частина шоста стаття 4). Статтею 5 Хартії передбачається, що зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

Таким чином, наразі декларується жорстке дотримання пропонованих виконавчою гілкою влади перспективних планів формування територій громад. Такий безальтернативний та безкомпромісний підхід не лише нівелює поняття добровільності і порушує положення статті 140 Конституції України, відповідно до якої місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, а й саме поняття місцевого самоврядування, як конституційно-правового інституту.

Враховуючи наведене, пункт шостий частини першої статті 4, частина третя статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», які встановлюють, що добровільне об'єднання територіальних громад має здійснюватися відповідно до перспективних планів, затвердження яких належить до одноособових повноважень виконавчої гілки влади не відповідає статті 7, частинам першій, другій статті 8, частині третій статті 22, частинам першій, третій, четвертій статті 140 Конституції України та є неконституційним.

Щодо визнання конституційного провадження у справі за даним конституційним поданням невідкладним.

Оскільки оспорюваний в даному конституційному поданні пункт шостий частини першої статті 4, частина третя статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не відповідає Конституції України, а його правозастосування призводить до порушення гарантованих Конституцією засад організації місцевого самоврядування в Україні та звуження права територіальних громад на добровільне об'єднання, з метою запобігання подальшим негативним наслідкам від застосування неконституційних положень, - просимо Конституційний Суд України визнати конституційне провадження у справі невідкладним та розглянути його у місячний строк згідно з пунктом 3 частини третьої статті 75 Закону України «Про Конституційний Суд України».

З огляду на викладене, відповідно до статей 147 і 150 Конституції України, пункту першого статті 7, статей 51, 52 Закону України «Про Конституційний Суд України»,

ПРОСИМО:

1. Відкрити конституційне провадження у справі за конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»

2. Оскільки оспорюваний в даному конституційному поданні пункт шостий частини першої статті 4, частина третя статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» порушує Конституцію України, а його правозастосування призводить до порушення гарантованих Конституцією засад організації місцевого самоврядування в Україні та права територіальних громад на добровільне об'єднання, з метою запобігання подальшим негативним наслідкам від застосування неконституційних положень, відповідно до пункту 3 частини третьої статті 75 Закону України «Про Конституційний Суд України» просимо визнати конституційне провадження у справі за даним конституційним поданням невідкладним.

3. Визнати такими, що не відповідає Конституції України (є неконституційними) пункт шостий частини першої статті 4, частина третя статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

**4. Залучити до участі в конституційному провадженні представників суб'єкта права на конституційне подання:
народних депутатів України:**

Німченка Василя Івановича

(відомості про представника: адреса: вул. Грушевського, 5, м. Київ, Укаріна, 01008; телефон (044) 255-31-60, адреса електронної пошти: nimchenko@rada.gov.ua);

Плачкову Тетяну Михайлівну

(відомості про представника: адреса: вул. Грушевського, 5, м. Київ, Укаріна, 01008; телефон (044) 255-31-30, адреса електронної пошти: plachkova@rada.gov.ua);

Приходько Наталію Ігорівну

(відомості про представника: адреса: вул. Грушевського, 5, м. Київ, Укаріна, 01008; телефон (044) 255-47-66, адреса електронної пошти: prykhodko@rada.gov.ua).

Додатки до конституційного подання:

- 1) Витяг із Конституції України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 року - Відомості Верховної Ради України від 23 липня 1996 року на 7 арк.;
- 2) Витяг із Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року на 4 арк.;
- 3) Витяг із Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05 лютого 2015 року - Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст. 91 на 2 арк.;
- 4) Витяг із Закону України «Про Конституційний Суд України» № 2136-VIII від 13 липня 2017 року - Голос України № 141 від 02 серпня 2017 року на ___ арк.;
- 5) Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2002 від 18.06.2002 у справі № 1-16/2002 за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад) – Офіційний вісник України від 12 липня 2002 року - № 26, ст. 1233 на 4 арк.
- 6) Рішення Конституційного Суду України № 1-р/2018 у справі № 1-6/2018 від 27 лютого 2018 року за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання) - Офіційний вісник України від 2018 року - № 37, ст. 132 на 7 арк.

**Додаток до конституційного подання
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті 11
Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»**

№	Прізвище, ім'я та по батькові народного депутата України	№ посвідчення	Підпис
1.	Абрамович Ігор Олександрович	138	
2.	Бойко Юрій Анатолійович	125	
3.	Борт Віталій Петрович	152	
4.	Бурміч Анатолій Петрович	N 144	
5.	Волошин Олег Анатолійович	N 154	
6.	Гнатенко Валерій Сергійович	N 260	
7.	Дунаєв Сергій Володимирович	N 133	
8.	Загородній Юрій Іванович	N 143	
9.	Іоффе Юлій Якович	136	
10.	Ісаєнко Дмитро Валерійович	139	

10(десять) підписів

**Додаток до конституційного подання
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті 11
Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»**

№	Прізвище, ім'я та по батькові народного депутата України	№ посвідчення	Підпис
11.	Кальцев Володимир Федорович	148	
12.	Качний Олександр Сталіноленович	160	
13.	Кива Ілля Володимирович	158	
14.	Кісільов Ігор Петрович	142	
15.	Козак Тарас Романович	134	
16.	Колтунович Олександр Сергійович	146	
17.	Королевська Наталія Юріївна	128	
18.	Кузьмін Ренат Равелійович	105	
19.	Ларін Сергій Миколайович	132	
20.	Лукашев Олександр Анатолійович	314	

10/десять/підписів

**Додаток до конституційного подання
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті 11
Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»**

№	Прізвище, ім'я та по батькові народного депутата України	№ посвідчення	Підпис
21.	Львовчкін Сергій Володимирович	129	
22.	Львовчкіна Юлія Володимирівна	145	
23.	Макаренко Михайло Васильович	153	
24.	Мамка Григорій Миколайович	147	
25.	Мамоян Суто Чолоєвич	157	
26.	Медведчук Віктор Володимирович	127	
27.	Мороз Володимир Вікторович	266	
28.	Німченко Василь Іванович	120	
29.	Павленко Юрій Олексійович	149	
30.	Папієв Михайло Миколайович	137	

10 (десять) підписів

**Додаток до конституційного подання
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті 11
Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»**

№	Прізвище, ім'я та по батькові народного депутата України	№ посвідчення	Підпис
31.	Плачкова Тетяна Михайлівна	155	
32.	Пономарьов Олександр Сергійович	284)
33.	Приходько Наталія Ігорівна	150	
34.	Пузанов Олександр Геннадійович	156	
35.	Рабінович Вадим Зіновійович	126	
36.	Скорик Микола Леонідович	140	
37.	Славицька Антоніна Керимівна	162	
38.	Солод Юрій Васильович	258	
39.	Столлар Вадим Михайлович	135	
40.	Суркіс Григорій Михайлович	141	

10 (десять) підписів

**Додаток до конституційного подання
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті 11
Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»**

№	Прізвище, ім'я та по батькові народного депутата України	№ посвідчення	Підпис
41.	Фельдман Олександр Борисович	375	
42.	Христенко Федір Володимирович	257	
43.	Чорний Віктор Іванович	151	
44.	Шуфрич Нестор Іванович	101	
45.	Шлемов Дмитро Сергійович	252	
46.	Шлак І.О.	(310)	
47.	Кобелів А.В.	262	
48.	Варкоммисет С.В.	379	
49.	Сухол О.Р.	312	
50.	Іценко А.В.	401	
51.	Свямелюга Ю.О.	434	

Зведено 51 (п'ятдесят один) підпис ~~народних депутатів України~~
 керівників громадських організацій
 Анатолія Веровської: ~~України~~
 багатомова 30.06.2020р.