

Питання адміністративно-територіального устрою  
у правових позиціях  
Конституційного Суду України:  
проблеми теорії та практики

**О. Совгиря**

доцент кафедри конституційного  
та адміністративного права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка,  
кандидат юридичних наук

**О. Іщенко**

здобувач кафедри конституційного  
та адміністративного права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

*Стаття присвячена дослідженню практики вирішення Конституційним Судом України проблемних питань правового регулювання у сфері адміністративно-територіального устрою України.*

**Ключові слова:** Конституційний Суд України, адміністративно-територіальний устрій України, правові позиції Конституційного Суду України.

Необхідність перманентної перебудови територіальної структури суспільства зумовлюється стрімкістю економічних, інформаційних, науково-технічних, соціальних та інших процесів у сучасному світі. За таких умов територіальному аспекту розвитку суспільства та його інституційного інструменту (держави) має приділятися значно більше уваги, ніж це робиться сьогодні, особливо у контексті доктринального осмислення, належного нормативного забезпечення, прогнозування та проектування якісних структурно-функціональних перетворень в Україні.

Відповідно до оновленої парадигми конституційно-правового ладу України особливу роль у реалізації зазначених завдань покликаний відігравати Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції нашої держави.

Загальні питання про правову природу актів Конституційного Суду України, їх юридичну силу та значення в науковій літературі досліджували П. Євграфов, В. Кампо, М. Козюбра, В. Погорілко, М. Савчин, А. Селіванов, О. Скакун, В. Скомороха, А. Стрижак, М. Тесленко, І. Тимченко, В. Тихий, П. Ткачук, Ю. Тодика, Г. Христова, Т. Цимбалістий, В. Шаповал, С. Шевчук, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков та інші. Проте вчені-дослідники рідко звертаються до тео-

ретичного осмислення змістовних характеристик актів Конституційного Суду України в широкому розумінні за їх галузевою спрямованістю (предметною ознакою)<sup>1</sup>.

Метою цієї статті є аналіз практики вирішення Конституційним Судом України проблемних питань правового регулювання у сфері адміністративно-територіального устрою нашої держави та в цьому контексті — дослідження розвитку окремих доктринальних положень про правову природу актів Суду і вироблення практичних пропозицій з удосконалення чинного законодавства України.

Конституційний Суд України розглядає справи, ухвалює рішення і дає висновки у справах за конституційними поданнями, конституційними зверненнями на пленарних засіданнях. Залежно від питань, що вирішуються на пленарному засіданні Конституційного Суду України, акти останнього поділяються на процесуальні (щодо розгляду справ і вирішення конституційних спорів по суті) та непроцесуальні (які не стосуються розгляду справ). Процесуальними актами Суду є ухвали (у тому числі протокольні), рішення, висновки<sup>2</sup>.

Предметом нашого дослідження є процесуальні акти Конституційного Суду України, оскільки саме в них містяться інтерпретаційні висновки Суду з окремих питань адміністративно-територіального устрою України. Такі висновки мають характер особливих правових феноменів, які в юридичній літературі часто позначаються поняттям «правові позиції» Конституційного Суду України. Разом із дослідниками цього явища зауважимо, що на рівні чинного законодавства України відсутнє нормативне визначення правової позиції. Втім, будучи продуктом практичної діяльності Суду, правові позиції стали незамінною категорією-інструментом юридичної техніки під час викладення рішень Конституційного Суду України.

Що ж являють собою правові позиції Конституційного Суду України з точки зору доктринального осмислення? На нашу думку, правові позиції — це висновки Конституційного Суду України, які є результатом тлумачення положень Конституції чи законів України, відображають неявний смисл норм права, містять правове розуміння Судом норм, положень, принципів, закріплених у Конституції чи законах України; можуть міститися у процесуальних актах Конституційного Суду України як у мотивувальній, так і в резолютивній їх частинах, мають загальнообов'язковий та нормативний характер<sup>3</sup>. Слід також зважати на те, що

<sup>1</sup> *Паліюк В. П.* Застосування судами України Конвенції про захист прав людини та основних свобод. — К.: Фенікс, 2004. — 264 с.; *Депутатська недоторканність* (Сучас. парлам. та судова практика: правовий аналіз) / О. В. Задорожний, М. М. Добкін, А. О. Селіванов; За заг. ред. О. В. Задорожного. — К.: Логос, 2004. — 288 с.

<sup>2</sup> Абзац 2 пункту 1 параграфу 6, підпунктів 1, 2 параграфу 54 Регламенту Конституційного Суду України, затвердженого Рішенням Конституційного Суду України від 5 березня 1997 р. (у редакції Рішення № 34-р/2008 від 14.10.2008; із змінами) // <http://www.rada.gov.ua>.

<sup>3</sup> На рівні конституційно-правової практики Конституційний Суд України у своїх рішеннях та висновках часто посилається на правові позиції, викладені в резолютивних частинах попередніх рішень. Див., наприклад: 1) абзац 4 пункту 3.2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду

«офіційним тлумаченням вважається діяльність компетентного органу державної влади щодо з'ясування і роз'яснення волі законодавця, матеріалізованої в нормі права (усвідомлення та роз'яснення смислу норм права з метою найбільш правильної їх реалізації)»<sup>1</sup>.

Правові позиції Конституційного Суду України з окремих питань адміністративно-територіального устрою України містяться, як правило, у його рішеннях щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України, щодо перевірки конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також у висновках щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157, 158 цієї Конституції чи в окремих ухвалах про відмову у відкритті конституційного провадження або про припинення конституційного провадження у справі<sup>2</sup>.

Акти Конституційного Суду України з питань адміністративно-територіального устрою можна умовно розподілити на дві групи: 1) що безпосередньо стосуються зазначених питань (наприклад, Рішення від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001<sup>3</sup>, Ухвала від 17 червня 1997 року № 22-з<sup>4</sup>, Ухвала від 25 грудня

---

України у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України від 4 червня 2009 р. № 13-рп/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 45. — Ст. 1526; 2) абзац 6 пункту 4.4 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 80, 105, 108 Конституції України) від 1 квітня 2010 р. № 1-в/2010 // <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=106427>.

<sup>1</sup> Друге речення абзацу 2 пункту 3 мотивувальної частини Ухвали Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Кіровоградської міської ради Донецької області щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, частин першої, другої статті 143 Конституції України, частини першої статті 10, частини першої статті 11, підпункту 2 пункту «а» статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», частини третьої статті 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», абзацу сьомого статті 13, частини третьої статті 20 Закону України «Про тепlopостачання», пункту 7 статті 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 31 березня 2010 р. № 15-у/2010 // <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=107865>.

<sup>2</sup> Надалі у статті цитати із актів Суду братимуться в лапки, а за текстом цитат нами, для виокремлення головної думки, робитимуться виділення курсивом.

<sup>3</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій).

<sup>4</sup> Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Туряниці Івона Миколайовича та Годьмаша Петра Васильовича щодо офіційного тлумачення Указу Президії Верховної Ради УРСР «Про утворення Закарпатської області в складі Української РСР» від 22 січня 1946 р. від 17 червня 1997 р. № 22-з // <http://www.rada.gov.ua>.

2003 року № 60-у/2003<sup>1</sup>); 2) якими опосередковано вирішуються питання адміністративно-територіального устрою (Рішення від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003<sup>2</sup>, Рішення від 18 червня 2002 року № 12-рп/2002<sup>3</sup> тощо).

Особливе місце у структурі предмета нашого дослідження посідає Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 у справі про адміністративно-територіальний устрій<sup>4</sup>. Так, у ньому зазначено, що «територія України поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які складають систему адміністративно-територіального устрою України»<sup>5</sup>. «Адміністративно-територіальна одиниця — це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування»<sup>6</sup>. «Система місцевого самоврядування у своїй основі визначається адміністративно-територіальним устроєм України»<sup>7</sup>, «...місцеве самоврядування здійснюється в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці»<sup>8</sup>.

Як відомо, за Конституцією України територіальний устрій нашої держави визначається виключно законами України. Конституційний Суд України з цього приводу роз'яснив, що «положення пункту 13 частини першої статті 92 Конституції

<sup>1</sup> Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини першої статті 133 Конституції України від 25 грудня 2003 р. № 60-у/2003 // <http://www.rada.gov.ua>.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Конституції Автономної Республіки Крим та Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003 // *Офіційний вісник України*. — 2003. — № 5. — Ст. 192.

<sup>3</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад) від 18 червня 2002 р. № 12-рп/2002 // *Офіційний вісник України*. — 2002. — № 26. — Ст. 1233.

<sup>4</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 // *Офіційний вісник України*. — 2001. — № 29. — Ст. 1327.

<sup>5</sup> Там само. — Останнє речення абзацу 2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення.

<sup>6</sup> Абзац 4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій).

<sup>7</sup> Там само. — Останнє речення абзацу 3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення.

<sup>8</sup> Перше речення абзацу 4 пункту 3 мотивувальної частини Ухвали Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини першої статті 133 Конституції України від 25 грудня 2003 р. № 60-у/2003 // <http://www.rada.gov.ua>.

України про те, що виключно законами України визначається «територіальний устрій України», треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом<sup>1</sup>, а «...правовий режим адміністративно-територіальних одиниць як окремих складових адміністративно-територіального устрою України (в тому числі визначення порядку утворення, ліквідації, зміни меж районів у містах) повинен визначатися законами України»<sup>2</sup>.

Важливе значення для правильного розмежування адміністративно-територіальних одиниць має позиція Конституційного Суду України про те, що «у частині першій статті 133, частинах четвертій, п'ятій статті 140 Конституції України і відповідно в абзаці третьому статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ..., у частині першій статті 2 Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» ... район і район у місті визначаються як окремі адміністративно-територіальні одиниці, які мають різний правовий статус та інші відмінні ознаки»<sup>3</sup>.

Окремі положення зазначеного Рішення стосуються розмежування повноважень Верховної Ради України та місцевих рад. Конституційний Суд України вирішив, що «згідно з пунктом 29 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах»<sup>4</sup>. Конституційний Суд України також зазначив, що «поняття «організація управління районами в містах» у контексті частини п'ятої статті 140 Конституції України та частини першої статті 41 базового Закону (Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». — Авт.) пов'язане з питаннями організації і надає можливість міським радам у містах з районним поділом вирішувати питання щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи неутворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою — та інші питання в межах і порядку, визначених Конституцією України, базовим Законом та іншими законами України»<sup>5</sup>. «Положення пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про те, що до компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою, — Конституційний Суд України вважає, — треба розуміти так, що вирішення цих питань не віднесено виключно до повноважень

<sup>1</sup> Абзац 1 пункту 3 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій).

<sup>2</sup> Там само. — Останнє речення абзацу 1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення.

<sup>3</sup> Там само. — Абзац 5 пункту 2 мотивувальної частини Рішення.

<sup>4</sup> Абзац 2 пункту 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій).

<sup>5</sup> Там само. — Абзац 5 пункту 3 мотивувальної частини Рішення.

державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених цим та іншими законами України. Межі таких повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, зазначеним та іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Ці питання, виходячи із спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, може вирішувати Київська міська рада»<sup>1</sup>.

Цитовані правові позиції Конституційного Суду України визначили напрям подальшого розвитку практичної діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, таким чином було підведене правове підґрунтя під рішення Київської міської ради «Про адміністративно-територіальний устрій м. Києва» від 30 січня 2001 року № 162/1139 і «Про межі нових адміністративних районів м. Києва та організаційні заходи по проведенню адміністративно-територіальної реформи» від 27 квітня 2001 року № 280/1257, якими Київська міська рада утворила в місті Києві десять районів, присвоїла їм відповідні назви та затвердила межі нових адміністративних районів. Згодом Одеська міська рада рішенням «Про адміністративно-територіальний поділ міста Одеси» від 26 липня 2002 року № 197–XXIV встановила з 1 січня 2003 року новий адміністративно-територіальний поділ міста Одеси у складі чотирьох районів з приблизною чисельністю мешканців понад 250 тисяч у кожному: Київський, Малиновський, Приморський та Суворовський райони, — та затвердила межі новоутворених районів<sup>2</sup>.

Однак правозастосовна практика у цій частині і досі залишається суперечливою. Так, наприклад, у 2003 році Верховна Рада України самостійно здійснила перейменування Ленінського району міста Чернівців на Шевченківський<sup>3</sup>.

Нагадаємо, що після оприлюднення Конституційним Судом України Рішення у справі про адміністративно-територіальний устрій Верховна Рада України у прийнятому 25 жовтня 2001 року Земельному кодексі України закріпила за міськими радами міст з районним поділом та Київською і Севастопольською міськими радами повноваження щодо встановлення та зміни меж районів у містах та зазначила, що рішення про встановлення і зміну меж районів у містах приймається міською радою за поданням відповідних районних у містах рад<sup>4</sup>. Однак на законодавчому рівні досі не визначено, хто повинен ініціювати встановлення меж районів у містах за умови, коли районні у містах ради створюються вперше. Прогалиною чинного законодавства також залишається порядок вирішення питань про утворення і ліквідацію районів у містах, їх найменування і перейменування.

Ще одним проблемним питанням адміністративно-територіального устрою України є порядок об'єднання адміністративно-територіальних одиниць у разі

<sup>1</sup> Там само. — Пункт 4 резолютивної частини Рішення.

<sup>2</sup> //<http://www.odessa.ua/ua/acts/council/2549>.

<sup>3</sup> Постанова Верховної Ради України «Про перейменування Ленінського району міста Чернівці» від 9 липня 2003 р. № 1075-IV //<http://www.rada.gov.ua>.

<sup>4</sup> Статті 9, 12, 174 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III (із змінами і доповненнями) //<http://www.rada.gov.ua>.

об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду або об'єднання територіальних громад. Чинним законодавством такий порядок не врегульовано. З цього приводу Конституційний Суд наголосив, що «...врегулювання порушеного ... питання є прерогативою Верховної Ради України», а «... питання стосовно об'єднання адміністративно-територіальних одиниць у разі об'єднання жителів кількох сіл в сільську громаду або об'єднання територіальних громад не може бути вирішене шляхом тлумачення положення частини першої статті 133 Конституції України, в якій визначено лише систему адміністративно-територіального устрою України»<sup>1</sup>. Втім, в юридичній літературі висловлюється думка про те, що в основу формування територіальних громад в Україні покладено поселенсько-територіальний принцип, тому територія громади не обов'язково повинна збігатися з адміністративно-територіальною одиницею<sup>2</sup>.

Надзвичайно важливими є правові позиції Конституційного Суду України щодо визначення порядку вирішення адміністративно-територіальних спорів за участю суб'єктів місцевого самоврядування (територіальних громад села, селища, міста або утворених ними органів місцевого самоврядування). Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року зазначено, що «...положення частини першої статті 143 Конституції України, згідно з якими територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції», слід розуміти так, що при вирішенні цих питань органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень»<sup>3</sup>. Таким чином, під час реалізації закріплених за сільськими, селищними, міськими радами повноважень (згідно з пунктом 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>4</sup> виключно на пленарних засіданнях рад приймати рішення з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами) відповідні ради діють як суб'єкти владних повноважень, тому спори із зазначених питань за їх участю є публічно-правовими, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Знаковими для утвердження статусу Автономної Республіки Крим як адміністративно-територіальної автономії у складі України є правові позиції, що містяться у Рішенні Конституційного Суду України від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003. Суд зазначив, що «у Конституції України застосовуються терміни «територія України» (стаття 2), «державна територія» (стаття 132) і «територія» як

<sup>1</sup> Абзаци 8, 9 пункту 3 мотивувальної частини Ухвали Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р. № 60-у/2003 // <http://www.rada.gov.ua>.

<sup>2</sup> Бідей О. Колізійність імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в національне законодавство України // *Право України*. — 2008. — № 11. — С. 106.

<sup>3</sup> Абзац 2 пункту 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 // <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=106423>.

<sup>4</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (із змінами і доповненнями) // <http://www.rada.gov.ua>.

територія адміністративно-територіальної одиниці, в межах якої здійснюють свої повноваження органи місцевого самоврядування (частина перша статті 144), місцеві державні адміністрації (стаття 119)». «Поняття «державна територія» (територія України) і «територія відповідної адміністративно-територіальної одиниці», зокрема територія Автономної Республіки Крим, ... хоча й взаємопов'язані, але за своїм змістом є різними». Отже, «термін «територія Автономної Республіки Крим», що застосовується в тексті Конституції Автономної Республіки Крим, характеризує Автономну Республіку Крим лише як адміністративно-територіальну одиницю», для якої «... не характерні державний суверенітет, власне громадянство та інші ознаки держави. Межі Автономної Республіки Крим з іншими адміністративно-територіальними одиницями не є державними кордонами»<sup>1</sup>.

При розгляді питання щодо суперечності положення пункту 2 статті 7 Конституції Автономної Республіки Крим Основному Закону України Конституційний Суд України встановив, що «положення пункту 2 статті 7 Конституції Автономної Республіки Крим, за яким «територію Автономної Республіки Крим може бути змінено з урахуванням рішення республіканського (місцевого) референдуму та рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим», можна реалізувати лише відповідно до Конституції та законів України за рішенням Верховної Ради України». Такою правовою позицією Суд легалізував право Верховної Ради України змінювати межі території Автономної Республіки Крим та фактично підтвердив у цій частині чинність пункту 2 Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР<sup>2</sup>. Проте Конституцією України до повноважень Верховної Ради України не віднесено вирішення питань про зміну території Автономної Республіки Крим чи областей. Порухене питання є прогалиною чинного конституційно-правового регулювання у сфері територіального устрою та має бути вирішено шляхом внесення відповідних змін до Конституції України та прийняттям спеціального закону про територіальний устрій. Саме тому Конституційний Суд України самоусунувся від контролю за конституційністю, оскільки згідно з його правовою позицією до повноважень Суду «...не належить ... усунення прогалин у чинному законодавстві»<sup>3</sup>.

В аналізованому Рішенні Конституційного Суду України також зазначено, що Суд «...вважає некоректним використання в Конституції Автономної Республіки Крим словосполучення «столиця Автономної Республіки Крим» стосовно міста Сімферополя (пункт 2 статті 8), яке відповідно до законодавства України за статусом є адміністративним центром адміністративно-територіальної одиниці.

<sup>1</sup> Абзаци 1–4 пункту 1.4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003 (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим).

<sup>2</sup> Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. // <http://www.rada.gov.ua>.

<sup>3</sup> Абзац 3 пункту 3 мотивувальної частини Ухвали Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням компанії «НОУ-ХАУ 1» щодо офіційного тлумачення статей 248<sup>1</sup>–248<sup>9</sup> (за винятком статті 248<sup>3</sup>) Цивільного процесуального кодексу України від 8 липня 1963 року та статті 1 Закону України «Про господарські суди» від 26 березня 2002 р. № 21-у/2002 // <http://www.rada.gov.ua>.



У контексті положень статті 20 Конституції України поняття «столиця України», якою є місто Київ (частина сьома), символізує єдиний загальнонаціональний і адміністративно-політичний центр України як унітарної, суверенної і незалежної держави<sup>1</sup>. З цього приводу слушним є зауваження судді Конституційного Суду України Скоморохи В. Є., викладене ним в окремій думці стосовно Рішення від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003: «як розуміти ..., що Конституційний Суд у своєму Рішенні використання в Конституції Автономної Республіки Крим словосполучення «столиця Автономної Республіки Крим» стосовно міста Сімферополя вважає всього лише «некоректним»?»<sup>2</sup>. На нашу думку, Конституційний Суд України мав би дати чітку правову оцінку використанню в тексті Конституції Автономної Республіки Крим зазначеного положення та відповідно до частини третьої статті 61 Закону України «Про Конституційний Суд України»<sup>3</sup> визнати таке положення неконституційним.

Чільне місце серед актів Конституційного Суду України з проблематики, що розглядається, посідають висновки, зокрема, щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам її статей 157 і 158.

Так, у Висновку Конституційного Суду України від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003 зазначено, що у законопроекті про внесення змін до Конституції України міститься нова редакція статті 133 Конституції України, а «запропоновані зміни спрямовані на реформування системи адміністративно-територіального устрою України: з переліку адміністративно-територіальних одиниць вилучаються райони в містах (але про ці одиниці йдеться в частині сьомій статті 140 і частині першій статті 142); як адміністративно-територіальну одиницю визначено громаду (сільську, селищну, міську). Конституційний Суд України вважає, що ці зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина»<sup>4</sup>.

У Висновку Конституційного Суду України від 7 вересня 2005 року № 1-в/2005 Суд підтвердив свою попередню позицію про несуперечність статті 157 Основного Закону запропонованим змінам до Конституції України у частині реформування системи адміністративно-територіального устрою, проте зазначив, що «...звертає увагу на те, що в частині першій статті 95 Конституції України, де йдеться про бюджетну систему України, зберігається поняття тери-

<sup>1</sup> Абзац 5 пункту 3.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003 (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим).

<sup>2</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України Скоморохи В. Є. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Конституції Автономної Республіки Крим та Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) // <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9478>.

<sup>3</sup> Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР (із змінами і доповненнями) // <http://www.rada.gov.ua>.

<sup>4</sup> Абзац 5 пункту 4.24 Висновку Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України) від 30 жовтня 2003 р. № 1-в/2003 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 48. — Ст. 2535.

торіальної громади, що не узгоджується з терміном «громада», визначеним у пропонованій редакції статті 133 Конституції України»<sup>1</sup>.

Згідно зі статтею 69 Закону України «Про Конституційний Суд України» рішення і висновки Конституційного Суду України рівною мірою є обов'язковими до виконання. Відповідно до правової позиції Суду, викладеної в Рішенні від 9 червня 1998 року № 8-рп/98, «незважаючи на відмінності за формою, рішення і висновки Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання. Це впливає з частини третьої статті 124 Конституції України, за якою судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції, а також з частини п'ятої цієї статті, згідно з якою всі судові рішення, незалежно від їх конкретних форм, що ухвалюються судами іменем України, є обов'язковими до виконання на всій території України». «Висновок Конституційного Суду України матиме значення гарантії додержання встановленого порядку внесення змін до Конституції України та стабільності Конституції України тільки за умови його обов'язковості для Верховної Ради України». «Недодержання цієї умови Верховною Радою України є порушенням принципу здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову...»<sup>2</sup>. Практика діяльності Верховної Ради України враховує правові позиції Суду. На нашу думку, здійснюючи превентивний конституційний контроль, Конституційний Суд України сприяє належному здійсненню Верховною Радою України повноважень щодо внесення змін до Основного Закону, забезпечує конституційність їх реалізації, що є однією з основних гарантій стабільності Конституції України.

Конституційний Суд України стосовно законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1)<sup>3</sup> зазначив, що «систему адміністративно-територіального устрою України пропонується доповнити новою адміністративно-територіальною одиницею — округою. Округи утворюються на основі добровільного об'єднання жителів кількох населених пунктів». Крім того, було наголошено, що «запропоновані зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина», проте «на думку Конституційного Суду України, у запропонованій редакції статті має бути чіткіше визначено поняття округи та її меж»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Абзац 6 пункту 4.4 Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України) від 7 вересня 2005 р. № 1-в/2005 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 38. — Ст. 2377.

<sup>2</sup> Абзаци 8–10 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 9 червня 1998 р. № 8-рп/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 23. — Ст. 854.

<sup>3</sup> Див. Додаток до Постанови Верховної Ради України від 23 грудня 2005 р. № 3288-IV // <http://www.rada.gov.ua>.

<sup>4</sup> Пункт 4.4 Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України) від 15 січня 2008 р. № 1-в/2008 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 80. — Ст. 2702.

Зауважимо, що відповідно до запропонованої законопроектом № 3207-1 редакції статті 133 Основного Закону межі областей, міст Києва та Севастополя повинні визначатися законом. Чинною ж редакцією Конституції України однозначно не встановлено види актів, у формі яких мають прийматися рішення з питань адміністративно-територіального устрою України. Також зазначеним законопроектом № 3207-1 передбачалося закріпити на конституційному рівні положення щодо вирішення обласними і районними радами у визначених законах меж питань адміністративно-територіального устрою. Прийняття зазначених норм законопроекту надало б юридичної визначеності відносинам з приводу встановлення та зміни меж областей і міст зі спеціальним статусом, вирішення інших питань адміністративно-територіального устрою, відповідало б конституційним засадам демократичної, правової держави, якою проголошено Україну.

Підбиваючи підсумки проведеного дослідження, наголосимо, що Конституційний Суд України у своїй практичній діяльності нерідко звертається до проблемних питань правового регулювання у сфері адміністративно-територіального устрою України. Завдяки конструктивній позиції Суду вдалося вирішити низку проблемних питань територіальної організації України, чим було забезпечено стабільність та поступовість правової практики у відповідній сфері конституційно-правових відносин. Однак очевидно залишається потреба у законодавчому врегулюванні питань, пов'язаних з адміністративно-територіальним устроєм нашої держави, для чого необхідно невідкладно розробити та прийняти спеціальний закон про територіальний устрій України, який би спирався на практику Конституційного Суду, що є необхідним елементом модернізації цього устрою.

---

*Совгиря О. В., Ищенко А. П. Вопросы административно-территориального устройства в правовых позициях Конституционного Суда Украины: проблемы теории и практики. Статья посвящена исследованию практики решения Конституционным Судом Украины проблемных вопросов правового регулирования в сфере административно-территориального устройства Украины.*

*Ключевые слова:* Конституционный Суд Украины, административно-территориальное устройство Украины, правовые позиции Конституционного Суда Украины.

*Sovhyria O., Ishchenko O. Questions of administrative-territorial system in lawful positions of Constitutional Court of Ukraine: problems of theory and practice. The article is devoted to the research of Constitutional Court's practice in problem spheres of Ukrainian administrative-territorial system's legal adjusting.*

*The key words:* Constitutional Court of Ukraine, administrative-territorial system of Ukraine, lawful positions of Constitutional Court of Ukraine.