

## Питання адміністративно-територіального устрою України в рішеннях Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції

**Р. Губань**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства  
Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова

*У статті розглянуто питання доцільності проведення реформи адміністративно-територіального устрою України. Водночас автор наголошує на відсутності цілісної концепції реформи. Проаналізовано рішення Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції, в яких розглядаються питання реформи адміністративно-територіального устрою України. Зроблено висновок про необхідність прийняття спеціального закону про територіальний устрій України, який спирався б на практику Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій України, Конституційний Суд України, міський населений пункт, сільський населений пункт, суд загальної юрисдикції.

Напередодні 22-ї річниці незалежності України вже можемо підбивати певні підсумки нашого державотворення. Потрібно визнати, що реформу адміністративно-територіального устрою так і не було проведено, незважаючи на те, що систему адміністративно-територіального устрою можна назвати «скелетом держави». Але чому так сталося? Спробуємо відповісти на це запитання.

Будь-яке явище чи систему, на наш погляд, потрібно розглядати стереоскопічно. Саме з цих позицій і підійдемо до системи адміністративно-територіального устрою України. Про те, наскільки ця реформа є нагальною, висловлювалося багато вчених. Зокрема, О. Кучабський вважає, що реформування адміністративно-територіальної структури в сучасній Україні є принциповою проблемою. Від її успішного вирішення залежить ефективність функціонування та розвитку українського суспільства на тривалий період<sup>1</sup>. В. Новик доводить, що проблеми адміністративно-територіального устрою негативно впливають на вирішення питань соціально-економічного розвитку, державного управління, забезпечення відповідно до Конституції та законів України гарантій місцевого самоврядування, здійснення передбачених законодавством повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, забезпечення наповнення відповідних місцевих бюджетів, фінансове забезпечення надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування повноцінних послуг населенню<sup>2</sup>.

В іншій роботі В. Новик пише: «Аналіз соціально-економічного розвитку регіонів України останніх років дає підстави зробити висновок, що закріплена

<sup>1</sup> Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України : теорія, методологія, механізми становлення : моногр. Олександр Кучабський. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — С. 168.

<sup>2</sup> Новик В. П. Адміністративно-територіальний устрій : організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний аграрний ун-т. — К., 2008. — С. 9.

Конституцією України модель адміністративно-територіального устрою продемонструвала недостатню спроможність в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечувати якісний рівень надання громадських послуг населенню, що відповідав би європейським стандартам»<sup>1</sup>. Не можна не відзначити й не зовсім коректне регулювання адміністративно-територіального устрою України. Наприклад, професор М. Корнієнко неодноразово звертав увагу на те, що якщо буквально тлумачити статті 133 та 140 Основного Закону України в їх нинішньому стані, то виходить, що кожен населений пункт (село, селище, місто) незалежно від його розміру та ресурсів економічного і соціального характеру, по-перше, є самостійною адміністративно-територіальною одиницею і, по-друге, територіальною громадою, яка має право на місцеве самоврядування. А це, на думку вченого, гальмує розвиток місцевого самоврядування в Україні. Крім того, на його погляд, не зовсім коректним є і питання регіонального устрою, адже законодавець лише перерахував області. Існують проблеми, закладені у Конституції України, і на рівні районів у місті<sup>2</sup>.

А. Гетьман також переконаний, що існуючий адміністративно-територіальний устрій гальмує становлення одного з основних інститутів європейської демократії — місцевого самоврядування<sup>3</sup>.

Підтримує цю позицію І. Сторожук, підкреслюючи, що без адміністративно-територіальної реформи є неконструктивним і неповним проведення реформування у сфері місцевого управління<sup>4</sup>.

І. Скуратович звернував увагу на регіональний вимір проблеми: «Адміністративно-територіальний устрій перекоханий і не враховує сучасних потреб регіонів. Існуюча модель блокує самодостатній і ефективний розвиток регіонів, тому не випадково більшості з них необхідні дотації з центру»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Новик В. П. Реформування адміністративно-територіального устрою у контексті конституційної реформи в Україні // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення: зб. наук. праць. — Ч. I / за заг. ред. В. М. Олуйка. — Хмельницький : вид-во Хмельницького університету управління та права, 2008. — С. 101.

<sup>2</sup> Корнієнко М. Районні у містах ради як конституційний інститут // Право України. — 2011. — № 2. — С. 201–208.

<sup>3</sup> Гетьман А. Б. Проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою України як територіальної основи місцевого самоврядування // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення : зб. наук. праць. — Ч. II / за заг. ред. В. М. Олуйка. — Хмельницький : вид-во Хмельницького ун-ту управління та права, 2008. — С. 269.

<sup>4</sup> Сторожук І. П. Взаємозв'язок місцевого управління з територіальністю // Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез міжн. наук. конф. «Восьмі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 13–14 листопада 2009 року). — У 4-х ч. — Ч. 2. — «Конституційне право. Адміністративне право. Фінансове право. Інформаційне право. Земельне право. Аграрне право. Екологічне право. Природно-ресурсне право. Трудове право та право соціального забезпечення». — Хмельницький : вид-во Хмельницького університету управління та права, 2009. — С. 194.

<sup>5</sup> Скуратович І. М. Адміністративно-територіальний устрій України в 1920–1930-х рр. і його впливи на організацію державного управління : історико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2005. — С. 13.

Однак, мабуть, найкрасномовніше про необхідність проведення реформи адміністративно-територіального устрою висловився М. Мельник: «Необхідність проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи практично ні в кого не викликає сумнівів, що пояснюється неефективністю сучасної системи адміністративно-територіального устрою з погляду реалізації соціально-економічних перетворень, фінансового розподілу коштів та надання якісних державних послуг громадянам України»<sup>1</sup>.

Приблизно такої самої думки дотримуються й інші вчені — М. Пітцик, Ю. Ганущак, Д. Шиманке, Х. Цимерманн вважають, що якщо в 2004–2005 роках про реформу адміністративно-територіального устрою говорили лише спеціалісти, то тепер практично ні в кого, хто причетний до державного управління, не залишається сумнівів, що упорядкування адміністративно-територіальних відносин не можна відкладати у довгий ящик<sup>2</sup>. Вони також стверджують, що недоліки сучасного адміністративно-територіального устрою останнім часом стали настільки очевидними, що керівництво країни було змушене звернути на це увагу. Адже це є досить серйозним гальмом на шляху просування низки реформ: бюджетної, податкової, медичного страхування, державного управління, освіти<sup>3</sup>. І це очевидно, оскільки нинішній адміністративно-територіальний устрій був адаптований до командно-адміністративної системи управління<sup>4</sup>.

В. Малиновський також переконаний, що провести демократичні перетворення, спираючись на територіальну організацію влади, підлаштовану до командно-адміністративної системи, неможливо<sup>5</sup>.

Потрібно враховувати і те, що централізація управління визнана нині світовою спільнотою одним з відчутних гальм на шляху розвитку людства<sup>6</sup>. А перегляд адміністративно-територіального устрою держави є об'єктивною потребою. Як зауважує В. Малиновський, «об'єктивні політико-економічні зміни спонукають до періодичного перегляду окремих аспектів територіального облаштування будь-якої країни»<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Мельник М. І. Реформування адміністративно-територіального устрою України : необхідність та проблеми реалізації // Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / за ред. Л. Т. Шевчук. — Львів, 2007. — С. 36.

<sup>2</sup> Пітцик М. В., Ганущак Ю. І., Шиманке Д., Цимерманн Х. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі в Україні / Міжнародний досвід та практичні пропозиції. — К., 2008. — С. 6.

<sup>3</sup> Там само. — С. 4.

<sup>4</sup> Кулик Т. О., Юрковська Л. Г. Конституційні основи реформування територіального устрою і місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми конституційного права України : підруч. за заг. ред. проф. Олійника А. Ю. — К. : Центр учб. л-ри, 2013. — С. 504.

<sup>5</sup> Малиновський В. Територіальна організація влади України : Європейські орієнтири реформування // зб. наук. праць Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. зед. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. — К. : Вид-во НАДУ, 2007. — Вип. 1. — С. 158.

<sup>6</sup> Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність. — Моногр. / Олуйко В. М., Слободянюк П. Я., Балюк М. І. / за заг. ред. Смоля В. А., Слободянюка П. Я. — Хмельницький, 2005. — С. 338.

<sup>7</sup> Малиновський В. Адміністративно-територіальна реформа — визначальний фактор ефективної організації регіональної та місцевої влади // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2006. — № 2. — С. 347.

Аналіз результатів експертного опитування фахівців щодо адміністративно-територіальної реформи, проведеного в липні–серпні 2009 року Центром політичних досліджень<sup>1</sup>, свідчить, що для абсолютної більшості експертів проведення адміністративно-територіальної реформи є актуальним завданням (85,7%).

Якщо такий значний відсоток експертів підтримує реформу адміністративно-територіального устрою (що сьогодні не так часто трапляється щодо інших реформ), то чому цю реформу досі не проведено? Очевидно, має рацію В. Новик, який стверджує, що через відсутність ґрунтового наукового бачення процесу удосконалення адміністративно-територіального устрою (поряд з іншими чинниками) задекларована у 2005 році адміністративно-територіальна реформа не відбулася<sup>2</sup>. А. Гетьман звернув увагу на те, що останні спроби законодавчо закріпити адміністративно-територіальну організацію держави і водночас реформувати її систему не увінчалися успіхом через відсутність наукового обґрунтування цієї реформи<sup>3</sup>.

«Головною причиною того, що не відбулася реформа адміністративно-територіального устрою, стала відсутність комплексного підходу до реформи і відсутність концептуального документа», — вважає авторський колектив на чолі з О. Врублевським<sup>4</sup>.

Фактично такого погляду дотримується і О. Кучабський, який пише, що зволікання з адміністративно-територіальною реформою в Україні пов'язане з відсутністю загальноприйнятної для всіх зацікавлених сторін концепції<sup>5</sup>.

В. Шкабаро зазначає: «Про необхідність реформування існуючої системи адміністративно-територіального устрою говорять давно і багато, проте проблема все ще існує, та її складність і багатогранність вимагають продовження досліджень у цій сфері та розробки науково обґрунтованих шляхів її вирішення»<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Дівак В. В. Сепаратизм як феномен сучасної політики : політологічні та правові аспекти. — К. : Логос, 2010. — С. 186.

<sup>2</sup> Новик В. П. Адміністративно-територіальний устрій : організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний аграрний ун-т. — К., 2008. — С. 1.

<sup>3</sup> Гетьман А. Б. Теоретичні засади адміністративно-територіального устрою України // Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез міжнар. наук. конф. «Шості осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 26–27 жовтня 2007 року) : У 3-х ч. — Ч. 1. — Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2007. — С. 122; Гетьман А. Б. Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України // Держава і право. — 2008. — № 40. — С. 177.

<sup>4</sup> Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні : проекти нормативно-правових актів / упоряд. О. С. Врублевський. — К. : Ін-т громадян. суп-ва, 2009. — С. 4.

<sup>5</sup> Кучабський О. Забезпечення реального народовладдя як концептуальна основа реформування адміністративно-територіальної структури в сучасній Україні // Ефективність державного управління: зб. наук. праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. — Вип. 18/19 / за заг. ред. член.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — С. 23.

<sup>6</sup> Шкабаро В. М. Історичні передумови та вплив радянської моделі управління територіями на формування сучасної системи адміністративно-територіального устрою та право-

Тут потрібно зауважити, що робота над проектами законів України «Про територіальний устрій України» та «Про адміністративно-територіальний устрій України» позитивно вплинула на рівень дискусії щодо проведення реформи адміністративно-територіального устрою України.

Проблемою реформи адміністративно-територіального устрою України, окрім зазначених авторів, займалися й інші вчені, зокрема В. Бабаєв, І. Белебиха, В. Бібік, З. Варналій, Я. Верменич, Н. Зелінська, О. Іщенко, В. Кампо, М. Корнієнко, І. Кресіна, В. Куйбіда, В. Олуйко, М. Пітцик, О. Сагач, О. Совгіря, О. Соскін, О. Скрипнюк, А. Ткачук, В. Шабельников, Л. Шевчук, В. Яцуба та інші. Однак вони не приділяли належної уваги судовим рішенням, особливо рішенням судів загальної юрисдикції. Ми ж вирішили розглянути питання необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи України з позицій реалістичної школи права. Зрозуміло, що такий підхід зобов'язує до аналізу значного масиву судових рішень. На наш погляд, саме цей шлях дозволить продемонструвати ті нагальні проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою України, які неможливо виявити шляхом інтелегібельного підходу з суто об'єктивних підстав.

Ключовим з питань адміністративно-територіального устрою України, безсумнівно, є Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001<sup>1</sup>. Головним у цьому Рішенні, на наш погляд, є позиція Конституційного Суду України, викладена в пункті 3: «Виключно законами України визначається «територіальний устрій України», і це необхідно 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». Таким чином, Конституційний Суд України чітко визначив необхідність прийняття закону України, який врегулював би питання адміністративно-територіального устрою України.

Питання адміністративно-територіального устрою України розглядалося і в Рішенні Конституційного Суду України у справі про Конституцію Автономної Республіки Крим від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003. В ньому Конституційний Суд України, зокрема, зауважив про некоректність використання в Конституції Автономної Республіки Крим словосполучення «столиця Автономної Республіки Крим» стосовно міста Сімферополя, яке відповідно до законодавства України за

---

вий статус міста в Україні // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : зб. наук. праць. – 2008. — № 3. — С. 49.

<sup>1</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) // Офіційний вісник України. — 2001. — № 29. — Ст. 1327.

статусом є адміністративним центром адміністративно-територіальної одиниці. Столицею, на думку Конституційного Суду України, є місто Київ<sup>1</sup>. Хоча О. Іщенко вважає, що Конституційний Суд України відповідно до частини третьої статті 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» мав би визнати таке положення неконституційним<sup>2</sup>. Про територіальний устрій України Конституційний Суд України згадав і в Рішенні від 29 травня 2013 року № 2-рп/2013. Зокрема, він зазначив: «Проведення чергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів одночасно на всій території України зміцнює засади унітарної форми державного устрою України, єдності та цілісності її території»<sup>3</sup>.

Якщо рішення Конституційного Суду України стосуються концептуальних аспектів адміністративно-територіального устрою України, то, судячи з аналізу рішень судів загальної юрисдикції, чи не головним у сфері адміністративно-територіального устрою є питання визначення належності населених пунктів до сільських чи міських. Як свідчить практика, це питання має не абстрактне, а цілком конкретне значення. І відповідь на нього не така вже й однозначна. Відповідно до «Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року, населені пункти, які є на території України, поділяються на міські й сільські. До міських населених пунктів належать міста республіканського, обласного, районного підпорядкування і селища міського типу. На цих же позиціях ґрунтується і Земельний кодекс України. У пункті 7 статті 25 розрізняється сільська місцевість та селища міського типу<sup>4</sup>. А відповідно до статті 1 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» від 17 червня 2004 року сільська місцевість — території, що знаходяться за межами міст і є переважно зонами сільськогосподарського виробництва та сільської забудови<sup>5</sup>. Таким чином, між цими двома документами є суперечність, оскільки відповідно до Указу Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою

<sup>1</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) // Офіційний вісник України. — 2003. — № 5. — С. 92.

<sup>2</sup> Іщенко О. П. Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. акад. внутр. справ. — К., 2013. — С. 116.

<sup>3</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-13/print1360592103784659>

<sup>4</sup> Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

<sup>5</sup> Закон України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 38. — Ст. 470.

Української РСР» селища міського типу належать до міських населених пунктів. А от відповідно до зазначеного Закону залежно від особливостей виробництва і забудови селище міського типу може бути як міським, так і сільським населеним пунктом. Ще більше ускладнює ситуацію з розумінням природи селища міського типу постанова Кабінету Міністрів «Про встановлення норм користування житлово-комунальними послугами громадянами, які мають пільги щодо їх оплати»<sup>1</sup>. Відповідно до пункту 1 цієї постанови сільська місцевість і селища міського типу віднесені до однієї категорії щодо отримання безоплатного освітлення житла. Тож не дивно, що немає однаковості з цього питання і в судових рішеннях.

Так, суддя Чемеровецького районного суду Хмельницької області з огляду на статтю 1 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» вирішив, що смт Дунаєвці є сільським, а не міським населеним пунктом<sup>2</sup>. Достатньо оригінально підійшов до цього питання і суддя Теофіпольського районного суду Хмельницької області І. Стецюк. У справі № 3-1290/11, яка розглядалася у 2011 році, він зазначив, що поняття «сільська місцевість» у «Положенні про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» не визначене. Враховуючи роз'яснення, надані Міністерством аграрної політики у листах від 8 квітня 2009 року № 17-2/286 та від 1 липня 2009 року № 31-17-2-13/11081, в яких вказувалося, що сільська місцевість — це не населені пункти, а відповідні території населених пунктів, що є зонами переважно сільськогосподарського виробництва та переробки сільськогосподарської продукції та сільської забудови, суддя дійшов висновку, що особа, яка мешкає в смт Теофіполь є такою, яка проживає у сільській місцевості<sup>3</sup>. Прокурор Теофіпольського району опротестував постанову Теофіпольського районного суду від 27 грудня 2011 року, зазначивши, що суд безпідставно визнав територію смт Теофіполь сільською місцевістю. Однак Апеляційний суд Хмельницької області дійшов висновку, що протест прокурора задоволенню не підлягає. Зазначивши в абзаці третьому частини першої статті 9 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», що положення абзаців першого та другого цієї частини не поширюються на осіб, які працюють в сільській місцевості, законодавець не уточнив, що під поняттям «сільська місцевість» він має на увазі саме населені пункти, зокрема села чи селища, як не вказав і того, що це поняття не стосується селищ міського типу. Визначення ж поняття «сільська місцевість», наведене в Законі України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність», не пов'язується тільки з типом населеного пункту. Відповідно до статті 1 цього Закону сільська місцевість — це території, що знаходяться за межами міст і є переважно зонами сільськогосподарського виробництва та сільської забудови. При цьому належних і допустимих доказів,

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про встановлення норм користування житлово-комунальними послугами громадянами, які мають пільги щодо їх оплати». — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/879-96-п>

<sup>2</sup> Постанова Чемеровецького районного суду Хмельницької області від 21 листопада 2011 року у справі № 3-2219-1014/11. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/1>

<sup>3</sup> Постанова Теофіпольського районного суду Хмельницької області від 27 грудня 2011 року у справі № 3-1290/11. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/20655925>

що з достовірністю та достатністю вказували б на те, що Теофіпольський район та смт Теофіполь, зокрема, однозначно не є сільською місцевістю, у справі немає. З огляду на це суд постановив: «Постанову Теофіпольського районного суду від 27 грудня 2011 року щодо ОСОБА\_2 залишити без зміни, а протест прокурора без задоволення»<sup>1</sup>.

Водночас суддя Куликівського районного суду в постанові від 29 січня 2007 року, посилаючись на Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», дійшов висновку, що селище міського типу належить до міських населених пунктів<sup>2</sup>. Ця позиція відображена і в низці інших судових рішень (ухвалі Апеляційного суду Київської області у справі № 22ц-1423/2008<sup>3</sup>, постанові Хмельницького окружного адміністративного суду у справі № 2а-9272-09\2270\7<sup>4</sup>, постанові Сосницького районного суду Чернігівської області у справі № 3/2520/660/11<sup>5</sup> тощо). Такого самого висновку дійшов і суддя Таращанського районного суду Київської області в постанові від 6 квітня 2012 року. Однак він свою позицію обґрунтував, посилаючись на пункт 7 статті 25 Земельного кодексу України<sup>6</sup>.

Очевидно, ця колізія виникла у тому числі через те, що відповідно до Конституції України не передбачена можливість існування селищ міського типу. Фактично про це йдеться і в ухвалі Апеляційного суду Полтавської області: «Статтею 133 Конституції України визначено систему адміністративно-територіального устрою України, яку складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Тобто в Конституції України не зазначено такої адміністративно-територіальної одиниці, як селище міського типу. Відсутність у статті 133 Конституції України адміністративної одиниці «селище міського типу» автоматично не робить Оржицю селом, а позивача — сільським жителем. До проведення адміністративно-територіальної реформи населений пункт Оржиця є селищем міського типу, тобто міським поселенням»<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Постанова Апеляційного суду Хмельницької області від 9 лютого 2012 року у справі № 33-47. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21490458>

<sup>2</sup> Постанова Куликівського районного суду від 29 січня 2007 у справі № 2-а-1/2007. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/1>

<sup>3</sup> Ухвала Апеляційного суду Київської області від 23 травня 2008 року у справі № 22ц-1423/2008. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1963211>

<sup>4</sup> Постанова Хмельницького окружного адміністративного суду від 16 листопада 2009 року у справі № 2а-9272-09\2270\7. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7258021>

<sup>5</sup> Постанова Сосницького районного суду Чернігівської області від 23 листопада 2011 року у справі № 3/2520/660/11. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/1>

<sup>6</sup> Постанова Таращанського районного суду Київської області від 6 квітня 2012 року у справі № 3-13/12. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/1>

<sup>7</sup> Ухвала Апеляційного суду Полтавської області від 10 квітня 2012 року у справі № 22-ц/1690/1533/2012. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24776074>



Децо інакше витлумачив відсутність серед адміністративно-територіальних одиниць селищ міського типу Господарський суд Херсонської області. У постанові у справі № 14/362-ап-06 він зазначив, що Конституційний Суд України у Рішенні від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 дійшов висновку, що правовий режим адміністративно-територіальних одиниць як окремих складових адміністративно-територіального устрою України (в тому числі визначення порядку утворення, ліквідації, зміни меж) повинен визначатися законами України. Відповідного закону на цей час в Україні не прийнято. Таким чином, будь-яке правове визначення поняття «селище міського типу» відсутнє взагалі<sup>1</sup>.

Однак судам все-таки доводиться вирішувати питання про сільську і міську місцевості. Так, Обласний фонд підтримки індивідуального житлового будівництва на селі в 2009 році звернувся до Полтавського окружного адміністративного суду з адміністративним позовом до Контрольно-ревізійного управління в Полтавській області про визнання протиправною вимоги відповідача у частині приведення у відповідність до вимог Правил надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам житла на селі, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 1998 року № 1597 (із змінами), наданих кредитів особам, які не мали на це права, на загальну суму 194 100 грн. Одна з таких осіб проживала в смт Решетилівка, інша — в смт Чутово, що в Полтавському районі. Однак суд, пославшись на абзац третій преамбули Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року, зазначив, що до міських населених пунктів належать міста республіканського, обласного, районного підпорядкування і селища міського типу, до сільських — села і селища, незалежно від їх адміністративної підпорядкованості. З огляду на це суд постановив: «У задоволенні адміністративного позову Обласного фонду підтримки індивідуального житлового будівництва на селі до Контрольно-ревізійного управління в Полтавській області про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії відмовити»<sup>2</sup>.

Ще один приклад. 2010 року до Донецького окружного адміністративного суду з позовом до Контрольно-ревізійного управління в Донецькій області про часткове скасування першого пункту вимоги від 26 липня 2010 року № 05-07-10-14/8048 за актом від 5 липня 2010 року № 07-17/015 в частині незаконного кредитування 64 осіб на загальну суму 1 393 000 гривень звернувся Обласний фонд підтримки індивідуального житлового будівництва на селі Донецької обласної державної адміністрації, позовні вимоги якого було задоволено.

Контрольно-ревізійне управління в Донецькій області стверджувало, що у 2009 році всупереч законодавству було надано кредити 64 особам, які проживають, будують, (реконструюють) житло та інженерні мережі не в сільській місцевості, тобто особам, які не мали права на отримання пільгових кредитів, а саме:

<sup>1</sup> Постанова Господарського суду Херсонської області від 22 грудня 2006 року у справі № 14/362-ап-06. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/338312>

<sup>2</sup> Постанова Полтавського окружного адміністративного суду від 15 грудня 2009 року у справі № 2а-46204/09/1670. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/7422022>

мешканцям Волновахи та смт Оленівка Волноваського району, Красного Лиману, смт Дробишеве та смт Кіровське Краснолиманського району, смт Билбасівка та смт Черкаське Слоб'янського району, смт Тельманове Тельманівського району на загальну суму 1 393 000 гривень.

Суд встановив, що усі 64 особи, яким були видані фондом кредити, проживають у межах відповідних районів, включаючи районні центри і невеликі міста районного підпорядкування, працюють на підприємствах, в установах та організаціях агропромислового комплексу, інших господарських формуваннях, що функціонують в сільській місцевості, соціальній сфері села, навчальних закладах, закладах культури, охорони здоров'я, органах місцевого самоврядування тощо, розташованих у межах району, а тому дійшов висновку, що вони мали право на одержання кредитів за рахунок коштів фонду<sup>1</sup>. Однак Донецький апеляційний адміністративний суд апеляційну скаргу Контрольно-ревізійного управління в Донецькій області на постанову Донецького окружного адміністративного суду від 20 грудня 2010 року в адміністративній справі № 2а-24947/10/0570 задовольнив. Суд послався на «Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», в якому встановлено, що до міських населених пунктів належать міста республіканського, обласного, районного підпорядкування і селища міського типу, до сільських — села і селища незалежно від їх адміністративної підпорядкованості. Зауважив, що наявність таких населених пунктів, як селища міського типу, визначається в класифікаторі об'єктів адміністративно-територіального устрою України, а також звернув увагу на згадку про такі населені пункти і в інших законодавчих актах України, зокрема в статті 25 Земельного кодексу України. Виходячи з зазначених нормативно-правових актів колегія суддів дійшла висновку, що такі населені пункти, як селища міського типу, належать до категорії міських населених пунктів<sup>2</sup>.

Аналізуючи правові позиції Конституційного Суду України О. Совгиря та О. Іщенко дійшли висновку, що йому 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 потрібно невідкладно розробити та прийняти спеціальний закон про територіальний устрій України, який спирався б на практику Конституційного Суду України, що є необхідним елементом модернізації цього устрою<sup>3</sup>. На наш погляд, при розробці закону слід спиратися не лише на практику Конституційного Суду України, а й на рішення судів загальної юрисдикції, адже вони красномовно вка-

<sup>1</sup> Постанова Донецького окружного адміністративного суду від 20 грудня 2010 року у справі № 2а-24947/10/0570. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/13373572>

<sup>2</sup> Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від 15 лютого 2011 року у справі № 2а-24947/10/0570. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/13947499>

<sup>3</sup> Совгиря О. В., Іщенко О. П. Питання адміністративно-територіального устрою у правових позиціях Конституційного Суду України : проблеми теорії та практики // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 4. — С. 117.

зують на конкретні недоліки сучасного адміністративно-територіального устрою України. Враховуючи наукову позицію В. Кампо та В. Барвицького, вважаємо, що з метою захисту громадян у сфері адміністративно-територіального устрою України було б доцільно як один з механізмів захисту та реалізації цих прав передбачити на законодавчому рівні право ініціативних груп громадян звертатися до судів<sup>1</sup>.

---

**Губань Р. В. Вопросы административно-территориального устройства Украины в решениях Конституционного Суда Украины и судов общей юрисдикции.** В статье рассмотрен вопрос о целесообразности проведения реформы административно-территориального устройства Украины. В то же время автор акцентирует на отсутствии целостной концепции реформы. Проанализированы решения Конституционного Суда Украины и судов общей юрисдикции, в которых рассматриваются вопросы реформы административно-территориального устройства Украины. Сделан вывод о необходимости принятия специального закона о территориальном устройстве Украины, который бы опирался на практику Конституционного Суда Украины и судов общей юрисдикции.

**Ключевые слова:** административно-территориальное устройство Украины, Конституционный Суд Украины, городской населенный пункт, сельский населенный пункт, суд общей юрисдикции.

**Guban R. Issues of Administrative and Territorial System of Ukraine in Decisions of the Constitutional Court of Ukraine and Courts of General Jurisdiction.** The article concerns the issue of appropriateness of reform of the administrative and territorial system of Ukraine. At the same time the author points out the absence of consistent concept of the reform. The article analysis decisions of the Constitutional Court of Ukraine and courts of general jurisdiction which concern the issues of reform of the administrative and territorial system of Ukraine. The author came to a conclusion concerning necessity of adoption of a special law on the territorial system of Ukraine which would be based on the case law of the Constitutional Court of Ukraine and courts of general jurisdiction.

**Key words:** administrative and territorial system of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine, city settlement, village settlement, court of general jurisdiction.

---

<sup>1</sup> Кампо В. М., Барвицкий В. Ю. Судебная защита прав и законных интересов территориальных громад в Украине : муниципальная доктрина в деятельности органов судебной власти // Журнал Конституционного правосудия. — 2013. — № 2. — С. 37.