

УДК 349.41

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ (ЗМІНИ) МЕЖ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УКРАЇНІ : ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХНЬОГО ВИРІШЕННЯ**

***В. Федорович***

*Львівський національний університет імені Івана Франка  
вул. Університетська, 1, 79000, Львів, Україна*

Розглянуто питання правового регулювання встановлення (зміни) меж населених пунктів в Україні. З'ясовано головні проблеми правового регулювання зазначених відносин та запропоновано шляхи їхнього вирішення.

*Ключові слова:* межа; населений пункт; адміністративно-територіальна одиниця; встановлення; зміна; проект землеустрою; генеральний план.

Відповідно до Земельного кодексу (надалі – ЗК) України [4] встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць (надалі – АТО) є однією з найважливіших функцій управління в галузі використання й охорони земель. Адже саме межі АТО є основою для розмежування повноважень органів управління загальної компетенції – органів державної виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій) та органів місцевого самоврядування.

Відсутність меж або їхнє необґрунтоване визначення не тільки суттєво ускладнює діяльність цих органів, а й призводить до виникнення численних порушень чинного земельного законодавства під час розпорядження землями, недоотримання місцевими бюджетами грошових надходжень, провокує виникнення спірних і конфліктних ситуацій, що неодмінно негативно позначається на ефективності використання, охорони та відтворення земель в межах певних територій [2, с. 59].

Вказані та інші проблеми у цій сфері особливо стосуються встановлення та зміни меж АТО найнижчого рівня – населених пунктів, до яких, згідно з Конституцією України (ст. 133), належать міста, селища і села [5].

З-поміж населених пунктів проблеми встановлення та зміни їхніх меж найбільше стосуються міст – населених пунктів, у яких проживає більшість населення України, зосереджено основи її економічного та соціального потенціалу. Потрібно враховувати й те, що землекористування саме в межах міст є чи не найскладнішою сферою регулювання земельних відносин в Україні. Це зумовлено багатьма чинниками, зокрема подвійним характером планування, використання і охорони земель (землевпорядним і містобудівним), поєднанням правового режиму земель окремих категорій та населених пунктів; зонуванням земель у межах населених пунктів; значно вищою цінністю і вартістю земельних ділянок у межах міст і т.ін. Крім цього, нерідко ситуація у сфері землекористування у межах населених пунктів ускладнюється відсутністю їхніх чітко встановлених меж та закріплення їх в натурі (на місцевості).

Сьогодні в Україні налічується близько 30 тисяч населених пунктів, межі закріплено приблизно у 60% від їхньої загальної кількості.

Більшість меж населених пунктів в Україні встановлено досить давно, ще у минулому столітті. З цього часу значно зросла площа земель, що використовуються населеними пунктами у багатьох випадках. Це потребує зміни меж значної кількості населених пунктів, що відповідно до п. 2 ст. 173 ЗК України здійснюється

шляхом розроблення й затвердження проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

Однією з причин незадовільного стану ситуацій із встановленням та зміною меж населених пунктів в Україні є низький рівень правового забезпечення зазначених процесів.

Основні законодавчі положення щодо встановлення та зміни меж АТО містяться у Конституції України (розділ IX «Територіальний устрій України») та у ЗК України (Глава 29 «Встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць»).

Відповідно до п. 2 ст. 173 ЗК України межі району, села, селища, міста, району в місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж АТО. У Законі України «Про землеустрій» [9] визначено, що землеустрій забезпечує встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць (п. а ст. 2), виділено серед об'єктів землеустрою території адміністративно-територіальних одиниць або їхні частини (ст. 5), визначено особливості розробки, змісту та затвердження проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень (ст. 46).

Відомості про землі в межах АТО повинні вноситися до Державного земельного кадастру. Закон України «Про Державний земельний кадастр» [8] визначає землі в межах адміністративно-територіальних одиниць одним з об'єктів державного земельного кадастру (ст. 10), закріплює склад відомостей Державного земельного кадастру про землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць (ст. 13), встановлює, що відомості про межі адміністративно-територіальних одиниць вносяться до державного земельного кадастру на підставі проектів землеустрою щодо встановлення та зміни меж АТО (п. 8 ст. 21) і т.ін.

Окрім положення щодо встановлення і зміни меж АТО містяться і в деяких інших нормативно-правових актах. Єдиного та спеціального нормативно-правового акту, який би регулював зазначені відносини, немає.

У 2012 р. до глави 29 ЗК України було внесено низку змін та доповнень, зокрема, передано районним радам повноваження щодо затвердження меж сіл та селищ, які входять до території району. Відповідні зміни були внесені і до Закону України «Про землеустрій» в частині розробки та затвердження проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень.

За ЗК України в редакції від 13.03.1992 р. землі населених пунктів були окремою самостійною категорією земель. Тому за цим ЗК межа населеного пункту визначалася як зовнішня межа земель населеного пункту, що відокремлює їх від земель іншого призначення проектом планування та забудови міста або техніко-економічним обґрунтуванням розвитку міста. Межа населеного пункту відокремлювала його від земель інших категорій.

Виділення в чинному ЗК України земель житлової та громадської забудови як окремої категорії земель (замість земель населених пунктів) призвело й до законодавчої зміни поняття межі населеного пункту. Оскільки у межах населених пунктів можуть перебувати землі різних категорій, межа населеного пункту розмежовує не землі різних категорій, як це було за ЗК України у редакції від 13.03.1992 р., а території різних адміністративно-територіальних одиниць.

Виділення земель житлової та громадської забудови у самостійну категорію земель замість земель населених пунктів видається дещо необґрунтованим і недоцільним. Можна погодитися з А. М. Мірошніченком у тому, що мотивом законодавчої заміни категорії «землі населених пунктів» на «землі житлової та громадської забудови» стало те, що категорію земель населених пунктів виділяли

не за критерієм цільового призначення, а за критерієм територіального розміщення. А. М. Мірошніченко справедливо зазначає, що «виділення земель в окрему категорію – не самоціль, а визначення їх однорідного і детального правового режиму, відмінного від режиму інших земель». У земель населених пунктів такий режим є, а у земель житлової та громадської забудови – немає [7, с. 252]. Головною рисою правового режиму земель житлової та громадської забудови відповідно до ст. 39 ЗК є їхнє використання на підставі містобудівної документації, що характерно для земель у межах населених пунктів у цілому.

Вищенаведене свідчить про те, що поняття «межа АТО» (населеного пункту), маючи за попереднім ЗК України земельно-правовий зміст, набуло за чинним ЗК України, по суті, адміністративно-правового характеру. Це ще раз підкреслює нелогічність та недоцільність вищезгаданої «заміни» категорій земель. Використання земель різних категорій у межах населених пунктів регулюється не тільки земельним, а й містобудівним законодавством, що суттєво змінює їх правовий режим порівняно з їхнім використанням поза межами населених пунктів.

Під час аналізу поняття «межі АТО» (ст. 173 ЗК України) може скластися враження, що кожна АТО має «власну» межу. Однак ця сама умовна замкнена лінія є одночасно межею і для суміжних АТО, що досить часто не береться до уваги при розробленні проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) АТО. Відповідно до ст. 46 Закону України «Про землеустрій» проект землеустрою щодо зміни меж населеного пункту може також передбачати пов'язані із цим зміни меж інших суміжних адміністративних одиниць, якщо прийняття рішення про їхню зміну згідно із законом належить до компетенції одного органу. Але на практиці реалізувати положення зазначеної норми досить проблематично, оскільки переважно йдеться про зміну меж суміжних АТО, що перебувають в компетенції різних органів.

Найчастіше виникає ситуація, коли ставиться питання про зміну меж міст, рішення про це приймає Верховна Рада України за рахунок меж сусідніх сіл, рішення про зміну яких приймає районна Рада. У цьому випадку узгодити інтереси територіальних громад суміжних міста і села практично неможливо.

Цілком погоджуємося з тим, що сьогодні головним стимулом для зміни меж адміністративно-територіальних одиниць переважно виступає природне прагнення багатьох органів місцевого самоврядування збільшувати територію своїх населених пунктів з метою розширення власних управлінських повноважень, пов'язаних із розпорядженням нерозподіленими землями державної власності, а також створення передумов для освоєння нових територій для містобудівних потреб [6, с. 20].

На перший погляд, розмежування земель державної та комунальної власності дещо зменшує проблему зміни та встановлення меж населених пунктів. Нагадаємо, що з 1 січня 2013 р. землі державної та комунальної власності вважаються розмежованими відповідно до закону.

Недостатньо обгрунтованою видається думка про те, що зміна меж АТО з моменту розмежування земель державної та комунальної власності не припиняє права державної або комунальної власності на земельні ділянки з боку держави і територіальних громад [6, с. 20]. Адже ЗК України містить пряму вказівку про те, що земельні ділянки державної власності, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів, за рішенням органів виконавчої влади передаються у комунальну власність (п. 3 ст. 83). Тож збільшення території населеного пункту шляхом зміни його меж здебільшого приводить і до збільшення площі земель комунальної власності відповідної територіальної громади.

Із вищенаведеного випливає ще одна проблема, пов'язана із встановленням (зміню) меж АТО – небажання, невмотивованість органів місцевого самоврядування вирішувати питання про встановлення (зміну) меж населених пунктів.

Відсутність меж населених пунктів нерідко сприяє прийняттю місцевими радами рішень про розпорядження земельними ділянками і поза межами населених пунктів. Непоодинокими є випадки прийняття рішень про розпорядження одними й тими самими земельними ділянками різними органами місцевого самоврядування, наприклад, міською радою і прилеглою до міста сільською радою.

На практиці досить часто неможливо прийняти рішення про зміну меж населених пунктів (про розробку проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж сіл, селищ, міст) через відсутність погодження нових меж із суміжними АТО.

Відсутність таких погоджень пояснюється незгодою органів місцевого самоврядування суміжних територіальних громад з розширенням території міста за рахунок територій суміжних сільських рад. Включення територій сільських рад до складу міських земель суттєво впливає на фінансово-економічні основи місцевого самоврядування, оскільки зменшує поступлення до місцевих бюджетів платежів за землю і обмежує право органів місцевого самоврядування розпоряджатися комунальною власністю. У таких випадках слушною є пропозиція про доцільність компенсувати місцевим територіальним громадам відповідні втрати [1, с. 30–31; 2, с. 61]. Очевидно, що ці виплати треба здійснювати за рахунок коштів територіальної громади тієї АТО, яка виступила з ініціативою зміни своїх меж і в інтересах якої прийнято відповідне рішення в порядку, визначеному законом.

Проте чинне законодавство не встановлює порядку визначення розмірів такої компенсації. Невирішеним залишається питання структури такої шкоди. Треба враховувати також і вартість інших природних об'єктів, розташованих на землях, що передаються відповідній АТО.

Законодавство України встановлює певні гарантії для фізичних та юридичних осіб у випадках включення їхніх земельних ділянок у межі населеного пункту: в ЗК України зазначено, що включення земельних ділянок у межі району, села, селища, міста, району у місті не тягне за собою припинення права власності і права користування цими ділянками (п. 3 ст. 173 ЗК України). Однак важливо пам'ятати, що ставки земельного податку у межах населених пунктів значно вищі, ніж поза їхніми межами. Це може призвести до погіршення майнового стану відповідних власників землі чи землекористувачів.

Ще однією гарантією прав громадян при зміні меж населених пунктів і включення до їхнього складу земельних ділянок є проведення громадських слухань. Відповідно до ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [10] затвердження на місцевому рівні містобудівної документації (генеральних планів населених пунктів, планів зонування території, детальних планів територій) без проведення громадських слухань щодо проектів такої документації забороняється. І хоч проект землеустрою щодо встановлення зміни меж населеного пункту не відноситься до містобудівної документації, генеральний план населеного пункту є основою для його розробки.

Можливість врахування громадських інтересів при здійсненні землеустрою передбачає і Закон України «Про землеустрій». Ст. 48 Закону передбачає обов'язок органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування залучати представників громадських організацій та об'єднань громадян до участі в обговоренні схем землеустрою адміністративно-територіальних одиниць, підготовці пропозицій щодо врахування інтересів територіальних громад при здійсненні землеустрою.

Однак зазначені норми рідко реалізуються на практиці, а переважно рекомендаційний характер результатів громадських слухань зводить практично нанівець врахування громадської думки при встановленні (зміні) меж адміністративно-територіальних одиниць. Та й незрозуміло, яким чином враховувати громадську думку, якщо мешканці суміжних АТО, межі яких підлягають зміні, висловлять протилежні думки про необхідність такої зміни.

Суттєвою проблемою у сфері встановлення (зміни) меж населених пунктів є низький рівень фінансування таких робіт. Середня вартість проектів щодо встановлення та зміни меж населених пунктів – 70–80 тис. грн. Місцеві бюджети здебільшого не в змозі фінансувати такі проекти.

Ст. 173 ЗК України вказує, що проекти землеустрою щодо зміни меж населених пунктів розробляються з урахуванням генеральних планів населених пунктів, тобто встановлення (зміна) меж населених пунктів ставиться в залежність від розробки містобудівної документації.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (ст. 17) визначає генеральний план населеного пункту як основний вид містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. Однак територія населеного пункту визначається та окреслюється його межами. Виходить замкнене коло: генеральний план населеного пункту неможливо розробити і затвердити без встановлення меж населеного пункту, а межі населеного пункту неможливо встановити без генерального плану населеного пункту.

На сьогодні в Україні далеко не у всіх населених пунктах розроблені і затверджені генеральні плани та інша містобудівна документація. Забудова населених пунктів, особливо міст, нерідко відбувається хаотично, на підставі окремих рішень органів місцевого самоврядування про надання земельних ділянок для забудови. Наявність генерального плану у такій ситуації часто є просто невивідною, оскільки в ньому встановлено відповідні обмеження для забудови.

Тож проблема полягає в неузгодженості землепорядної та містобудівної документації, тобто у подвійному плануванні використання земель у межах населених пунктів. Тому видається абсолютно справедливою думка А. Мартина про те, що «встановлення меж адміністративно-територіальних утворень не треба ставити в залежність від розроблення містобудівної документації (особливо щодо сільських населених пунктів), оскільки її роль може бути вирішальною виключно у випадках, коли вона обґрунтовує розширення населених пунктів» [6, с. 23]. Можна стверджувати, що визначена законодавством України взаємозалежність землепорядної документації (проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населених пунктів) від містобудівної (генеральний план населеного пункту, інша містобудівна документація) є необґрунтованою та недоцільною. З нею, по суті, і пов'язані основні проблеми правового регулювання встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні.

Після зміни з 2013 р. порядку розмежування земель державної та комунальної власності, встановлення меж населених пунктів суттєво впливає на формування комунальної власності на землю. Так, відповідно до п. 4 ст. 173 ЗК України землі та земельні ділянки державної власності, включені в межі населеного пункту (крім земель, які не можуть передаватися у комунальну власність), переходять у власність територіальних громад. Рішення про встановлення меж населеного пункту та витяги з Державного земельного кадастру про межу відповідної адміністративно-територіальної одиниці та про відповідні земельні ділянки, право власності на які

переходить до територіальної громади, є підставою для державної реєстрації права комунальної власності на такі земельні ділянки.

Крім того, ч. 13 ст. 46 Закону України «Про землеустрій» встановлює, що складовою проекту землеустрою щодо встановлення і зміни меж населеного пункту є перелік земельних ділянок державної власності, які переходять у державну власність відповідної територіальної громади.

Наведене у статті дає змогу зробити такі висновки:

1. Наявне правове забезпечення встановлення (зміни) меж населених пунктів та інших адміністративно-територіальних одиниць є недостатнім, має суттєві вади та потребує вдосконалення.

2. Для вдосконалення законодавства у сфері встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць останнім часом були внесені відповідні зміни до ЗК України, окремих законів, зокрема, до Закону України «Про землеустрій». Однак цього замало. Треба прийняти спеціальний закон, який би визначав адміністративно-територіальний устрій України та порядок встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

3. Потрібно законодавчо усунути взаємозалежність містобудівної та землевпорядної документації під час прийняття рішень про встановлення (зміну) меж населених пунктів.

4. Однією з головних проблем у цій сфері є небажання органів місцевого самоврядування приймати рішення щодо зміни меж населених пунктів, складність погодження цього питання між місцевими радами різних рівнів. Для усунення зазначених перешкод у встановленні (зміні) меж адміністративно-територіальних одиниць доцільно було б законодавчо затвердити компенсаційні виплати органам місцевого самоврядування за рахунок територій яких розширюються межі населених пунктів.

#### Список використаної літератури

1. *Анисимов А. П.* Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации : Монография. / Алексей Павлович Анисимов. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 456 с.
2. *Бабміндра Д. І.* Проблеми встановлення та зміни межі міста Запоріжжя / Д. І. Бабміндра, Т. І. Єлефтеріаді // Землевпорядний вісник. - 2008. – № 1. – С. 59–62.
3. Земельний кодекс України в редакції від 13 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 354.
4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1213.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості В. Ради України. – 1996. – № 30.
6. *Мартин А.* Встановлення меж адміністративно-територіальних утворень : проблеми та напрями їх вирішення / А. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2012. – №4. – С. 17–24.
7. *Мірошниченко А. М.* Земельне право України: Підручник / Анатолій Миколайович Мірошниченко. – [3-тє видання, допов. і перероб.]. – К. : Алерта, 2013. – 512 с.
8. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07 липня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. – Ст. 61.
9. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
10. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. // Голос України від 12.03.2011. – № 45.

*Стаття: надійшла до редакції 13.02.2015  
прийнята до друку 01.07.2015*

**LEGAL REGULATION OF THE ESTABLISHMENT  
(ALTERATION) OF THE SETTLEMENTS' BOUNDARIES  
IN UKRAINE: PROBLEMS AND WAYS OF THEIR SOLUTION**

*V. Fedorovych*

*Ivan Franko National University of Lviv  
Universytetska Str., 1, UA – 79000, Lviv, Ukraine*

The article deals with the issues of legal regulation of the establishment (alteration) of the settlements' boundaries in Ukraine.

The contemporary issues regarding the establishment (alteration) of the Ukrainian settlements' boundaries are analyzed; the author makes his own proposals as to their solution.

The author pays specific attention to the fact that in Ukraine most of the settlements boundaries' were established a long time ago, particularly, in the last century. Since then the area of the settlements' lands has significantly increased. This requires adoption of the local decisions connected with changing of the boundaries of the large number of settlements.

The main issues in establishment (alteration) of the settlements' boundaries include the following :

- absence of the unified law on administrative-territorial structure of Ukraine;
- absence of master plans in many cities under which the establishment of settlements' boundaries is conducted;
- insufficient level of financial funding for establishing of settlements' boundaries;
- reluctance of local governments to settle issues of establishing and changing of settlements' boundaries.

The conclusion about the need for compensation to local authorities whose territory is reduced by expanding the boundaries of urban areas was made by the author.

Replacement of the category of lands of settlements on lands of residential and public buildings was considered to be unsuccessful. This led to a change in the concept of «settlement boundary» and its legal significance.

The author concludes that the dependence of formation of settlements' boundaries from the development of master plans should be eliminated.

The suggestion for improving of the legislation of Ukraine on establishing the settlements' boundaries is made by the author. It is necessary to adopt the specialized law on administrative-territorial structure of Ukraine, amend the Land Code of Ukraine and other legal acts.

*Keywords:* boundary; settlement; administrative-territorial unit; establishment; alteration; land management projects; master plan.