

**ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ МЕЖ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ЗЕМЛЕВПОРЯДНО-
ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Дорош Й.М., доктор економічних наук, доцент,

E-mail: dorosholgas@ukr.net

Купріяничук І.П., кандидат економічних наук, доцент,

E-mail: kupriyanchuk@ukr.net

Дорош А.Й., аспірант,

E-mail: doroshandriy1@ukr.net

Національний університет біоресурсів і природокористування України

У результаті проведених досліджень з'ясовано, що відсутність сформованих і встановлених меж у новоутворених територіальних громадах значно впливає на здійснення землеустрою в межах їх території, достовірність обліку земель та статистичної звітності, на надходження коштів у місцеві бюджети, ефективність та раціональність використання природних ресурсів, що ускладнює діяльність органів місцевого самоврядування. З'ясовано, що перенесення проектів формування та встановлення меж сільських та селищних рад у натуру не виконувалося, тобто формування їх меж відбувалося камеральними методами і, як наслідок, отримали неточні площі та межі. Зазначені заходи можливо запровадити за умови внесення запропонованих змін до Земельного кодексу України та Закону України «Про землеустрій». Наведено очікувані результати в разі запровадження зазначених заходів.

Ключові слова: *об'єднана територіальна громада, формування меж, встановлення меж, органи місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. У кожній з 874 новостворених станом на 10 грудня 2018 року в Україні громад [4] є спільне природне бажання – набути статусу спроможної та самодостатньої, для реалізації якого територіальна громада має ефективно розпоряджатися всіма активами, що знаходяться в межах її території.

Оскільки об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) не визнано суб'єктом адміністративно-територіального устрою за Конституцією України, то й межі цих спільнот за діючим законодавством неможливо сформувати та встановити. Щодо існуючих меж населених пунктів, що входять до складу громади, відзначимо, що вони не відповідають юридично встановленим межах, так як і житлова, і громадська забудова в більшості випадків вийшла за межі населених пунктів. До того ж документація, на підставі якої визначено межі сільських рад, які входять в ОТГ – це технічні документації по інвентаризації, виготовлені ще в 1991-1992 рр. [6]. В результаті за чотири роки не встановлено меж жодної територіальної громади, їх не внесено до Державного земельного кадастру.

Цілком очевидно, що відсутність сформованих і встановлених меж у новосформованих територіальних громадах суттєво ускладнює діяльність органів місцевого самоврядування, веде до численних порушень положень земельного законодавства при розпорядженні землями та й місцеві бюджети недоотримують значну кількість коштів. На цій основі виникають конфліктні ситуації, що відображається на раціоналізації землекористування в межах територій громад, що потребує невідкладного вирішення.

Мета статті – розкрити сутність проблемних питань пов'язаних із формуванням і встановленням меж об'єднаних територіальних громад та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Наразі в Україні існує ціла низка проблем пов'язаних із формуванням і встановленням меж об'єднаних територіальних громад у зв'язку з законодавчою неврегульованістю механізму їх встановлення.

На підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» сільські, селищні та міські ради об'єднуються в об'єднані територіальні громади [1]. Водночас статтею 133 Основного Закону ці спільноти не визнані складовою адміністративно-територіального устрою держави, оскільки до них віднесено: Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [3]. А чинною Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»

визначено категорію «територіальна громада», під якою розуміють первинний суб'єкт місцевого самоврядування як сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Жителі громад мають спільний інтерес – районні та обласні ради. При цьому виникає конфлікт інтересів: із одного боку – наявність адміністративно-територіальних утворень, а з іншого – органів місцевого самоврядування із своїми специфічними функціями. З огляду на це, територіальні громади можуть планувати розвиток території тільки у визначених межах, які за нормами чинного законодавства можливо сформувати лише для адміністративно-територіальних одиниць.

На підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» відбувається об'єднання суміжних сільських, селищних та міських рад в об'єднані територіальні громади (ОТГ). Територія ОТГ має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися. Цей процес веде до суттєвого збільшення площі та населення суб'єктів місцевого самоврядування за рахунок передачі сільськими, селищними та міськими радами своїх повноважень одній сільській, селищній чи міській раді новоутвореної громади [1].

Формування меж сільських та селищних рад, які станом на початок 1990-х років також не були адміністративно-територіальними одиницями мало на меті визначення меж, у яких місцеві громади через відповідні сільські та селищні ради народних депутатів могли б впроваджувати місцеве самоврядування. Відповідне формування меж здійснювалося на підставі вказівки державного Комітету України по земельній реформі «по складанню проектів формування територій і встановлення меж сільських, селищних рад народних депутатів».

Вказівка формулює мету формування територій та встановлення меж сільських та селищних рад народних депутатів наступним чином: «проекти формування територій і встановлення меж сільських, селищних рад народних депутатів складаються з метою створення територіальних умов для

самостійного вирішення сільськими, селищними радами народних депутатів та їх органами усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, що проживає на цих територіях, на підставі законодавства України та повної економічної самостійності» [2].

Також дуже важливою була вимога встановлювати межі для всіх сільських та селищних рад народних депутатів у межах адміністративного району та їх ув'язки між собою. У процесі формування меж сільських, селищних рад до її території включалися землі всіх без винятку землеволодінь і землекористувань усіх категорій незалежно від їх цільового призначення.

Території адміністративного району розмежовували на території сільських, селищних рад, як правило, по межах землеволодінь колгоспів, радгоспів та їх підрозділів, інших сільськогосподарських підприємств, державних лісогосподарських підприємств та їх підрозділів, межах землекористувань підприємств, установ і організацій та по чітко виражених контурах чи живих урочищах [2].

Проекти формування територій і встановлення меж сільських рад погоджувалося сільськими радами і затверджувалося районними радами народних депутатів.

Роботи з формування територій та встановлення меж сільських та селищних рад народних депутатів виконувались у наступному порядку:

- підготовчі роботи;
- розробка схеми формування територій сільських, селищних рад народних депутатів в межах адміністративного району;
- розробка проектів формування території і встановлення меж кожної сільської, селищної ради;
- погодження та затвердження проектів формування території і встановлення меж сільських, селищних рад;
- виготовлення проектної документації;
- перенесення проекту в натуру (на місцевість) [2].

Чи не найважливішою складовою проектів формування та встановлення меж сільських та селищних рад є саме перенесення проектів і натуру й ув'язка

меж між собою задля уникнення помилок. На жаль перенесення проектів у натуру не виконувалося, тобто формування меж сільських та селищних рад відбувалося з допомогою камеральних методів (без контрольних вимірювань), і, як наслідок, отримали неточні площі та межі, а землі запасу, що не вважалися землями КСП не могли ввійти в межі рад. Для прикладу наведемо дані по Паланській об'єднаній територіальній громаді Уманського району Черкаської області (табл. 1).

Таблиця 1. Порівняння площ складових Паланської об'єднаної територіальної громади [5]

Назва СР	Площа сільської ради, га			Площа в межах НП, га		
	За даними формування територій	За даними статистичної звітності	Різниця	За даними формування територій	За даними статистичної звітності	Різниця
Паланська	4399.415	4395.000	4.415	501.990	520.528	-18.537
Берестівецька	2705.193	2702.600	2.593	339.684	337.150	2.534
Городецька	3262.355	3256.900	5.455	570.742	555.194	15.548
Громівська	3429.394	3425.100	4.294	426.375	438.800	-12.426
Кочержинська	3197.098	3195.600	1.498	495.903	486.500	9.403
Кочубіївська	2552.688	2546.400	6.288	582.914	586.200	-3.286
Максимівська	1831.750	1836.400	-4.650	209.563	207.900	1.663
Томашівська	2104.157	2108.100	-3.943	240.953	244.900	-3.947
Всього	23482.050	23466.100	15.950	3368.124	3377.171	-9.048

У процесі виконання досліджень **виявлено** значні розбіжності між площею сільських рад, що входять до складу Паланської ОТГ та населених пунктів. Площа, отримана за даними формування сільських рад (23 482,0498 га) відрізняється від площі, обчисленої зведенням даних статичної звітності за формою № 6-зем, які складено для сільських рад, що ввійшли до території ОТГ, яка становить 23 466,1 га. Отже, розбіжність між ними складає 15,9498 га, або 0,07 %. З точки зору статистичної науки, дана похибка є незначною, проте дана розбіжність є недопустимою в земельпорядній практиці. Розходження в площі сільськогосподарських угідь можуть бути спричинені змінами в процесі земельної реформи, відсутністю документації на земельні ділянки, а також

неточністю й застарілістю проектів формувань територій КСП. Ці розбіжності спричинені також невизначеністю меж Паланської ОТГ і похибками, які виникли в процесі формування меж сільських рад, що стали складовими Паланської ОТГ, бо формувалися на основі картографічних матеріалів проектів внутрішньогосподарського устрою КСП, та не були ув'язані між собою й винесені в натуру (на місцевість). Також відсутність моніторингу стану землекористування в межах сільських рад, що ввійшли до складу ОТГ є причиною виникнення цієї проблеми.

З огляду на зазначене, формування та встановлення меж новоутворених територіальних громад набуває особливого значення, від чого залежить:

- достовірність обліку земель та статистичної звітності;
- здійснення землеустрою в межах території ОТГ;
- забезпечення ефективного та раціонального використання природних ресурсів;
- збільшитися кількість об'єктів оподаткування земель на території ОТГ;
- регулювання земельних відносин та адміністрування землекористування в межах територій громад.

Відповідно враховуючи необхідність формування територій та встановлення меж, в яких об'єднані територіальні громади могли б здійснювати місцеве самоврядування ми пропонуємо наступні заходи:

1. запровадити розроблення Проекту землеустрою щодо визначення та встановлення меж території громади;
2. урегулювати на законодавчому рівні, що підставою для встановлення (зміни) меж населеного пункту має бути план земельно-господарського устрою (просторовий план розвитку території), а не Генеральний план населеного пункту;
3. спростити процедуру встановлення (зміни) меж населених пунктів на території громад;
4. розробляти план меж рад, що входять до складу територіальної громади;

Впровадження даних заходів можливе шляхом внесення змін до Конституції України стосовно набуття громадами статусу адміністративно-територіальної одиниці, які дозволять розробляти проекти із землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць. На нашу ж думку є інший шлях, який не потребує змін до основного закону, які потребують глобального підходу та переосмислення системи державної влади й системи виконання нею своїх функцій.

Необхідно доповнити розділ X «Перехідні положення» Земельного кодексу України пунктом 22 у наступній редакції:

Установити що межі земель (територій) об'єднаних територіальних громад, що утворюються відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», до внесення змін у законодавство щодо адміністративно-територіального устрою України встановлюються (змінюються) у порядку, визначеному главою 29 цього кодексу та статтею 45¹ Закону України «Про землеустрій».

Викласти порядок встановлення (зміни) меж земель об'єднаних територіальних громад, доповнивши Земельний кодекс України статтею 173¹, а Закон України «Про землеустрій» – статтею 45¹.

Назву глави 29 ЗКУ викласти в такій редакції:

Встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць, а також територій об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних і міських рад.

У статті 173¹, якою необхідно доповнити ЗКУ, слід дати визначення поняття меж об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад у наступній редакції – умовні замкнені лінії на поверхні землі, що відокремлюють територію об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад від інших територій. Також у даній статті необхідно визначити, що межі об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) їх меж. При цьому зміна меж може відбуватись на

конкретному її відрізку без розроблення проекту на всю територію відповідної ОТГ, або ради.

Назву статті 45¹, якою пропонується доповнити ЗУ «Про землеустрій», слід подати в наступній редакції: «Схеми землеустрою територій об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад».

Цією статтею необхідно передбачити, що схеми землеустрою територій об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад розробляються за рішенням відповідної територіальної громади, або ради. Метою розроблення даних схем є визначення перспективи щодо використання та охорони земель, для підготовки обґрунтованих пропозицій у галузі земельних відносин, організації раціонального використання та охорони земель і інших природних ресурсів залежно від їх придатності, цінності та потенціалу, ринкового перерозподілу земель з урахуванням інтересів держави, територіальних громад, їх мешканців і юридичних осіб.

Також даною статтею необхідно передбачити склад, зміст та процедуру розробки схеми землеустрою територій об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад.

Як, наслідок, ми очікуємо наступних результатів впровадження запропонованих нами змін до українського законодавства:

територіальна громада стає базовою одиницею здійснення місцевого самоврядування;

формування меж територій об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад здійснюється через розроблення проекту землеустрою;

перспективи щодо використання та охорони земель об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад здійснюється шляхом розроблення відповідних схем із землеустрою;

як результат, топологічно ув'язані межі громад формують цілісну територію України;

*межі населених пунктів, як адміністративно-територіальних одиниць, обмежують зону потенційної забудови в населених пунктах;

□ впровадження даних змін можлива без зміни основного закону й відповідно не потребує глобального переосмислення адміністративно-територіального устрою держави, її системи владної вертикалі та здійснення нею власних функцій.

Висновки. Проведені дослідження свідчать, що згідно діючого земельного законодавства сформувати межі ОТГ неможливо, а на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» такі межі не формуються. Тому нами запропоновано внесення змін до Земельного кодексу України, Закону України «Про землеустрій», що дозволить територіальним громадам здійснювати землеустрій в межах власної території та сприятиме їх економічному, екологічному і соціальному розвитку.

Оскільки їх не визначеність суттєво впливає на рівень економічного розвитку цих спільнот. У цьому зв'язку маємо законодавчо врегулювати (внести зміни до Земельного Кодексу України, Закону України «Про землеустрій» без внесення змін до основного закону, що відповідно не потребує глобального переосмислення адміністративно-територіального устрою держави, її системи владної вертикалі та здійснення нею власних функцій) цей процес через розроблення Проекту землеустрою щодо формування та встановлення меж об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних і міських рад. Територіальні громади отримають можливість проведення землеустрою в межах власної території, що сприятиме їх економічному, екологічному і соціальному розвитку.

Перелік використаної літератури

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91;
2. Земельні відносини в Україні: Законодавчі акти і нормативні документи / Держкомзем України. – К.: Урожай, 1998. – 816 с.;
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141;
4. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування // Децентралізація – 2018. – [Електронний ресурс]. – Режим

доступу:

<https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/346/10.12.2018.pdf>;

5. Паланська громада – 2018. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://palanskaotg.org.ua/>

6. Самойлова І.І., Мельник Д. М. Напрями посилення впливу територіальних громад в системі управління земельними ресурсами. // Збалансоване природокористування. 2017. № 4. С. 12–17;

References

1. Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" (2015). Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 13, 91. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>;

2. Derzhkomzem of Ukraine (1998). Zemelni vidnosyny v Ukraini: Zakonodavchi akty i normatyvni dokumenty [Land Relations in Ukraine: Legislative Acts and Regulatory Documents]. Kyiv, Ukraine: Urozai, 816;

3. Constitution of Ukraine (1996). Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 30, 141. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>;

4. Monitoring of the process of decentralization of power and reforming of local self-government. Decentralization (2018). Available at: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/346/10.12.2018.pdf>;

5. Palanska UTC (2018) Available at: <http://palanskaotg.org.ua/>;

6. Samoiloва І., Melnyk D. (2017). Napriamy posylennia vplyvu terytorialnykh hromad v systemi upravlinnia zemelnymy resursamy [Directions of strengthening of influence of territorial communities in the system of management of land resources]. Balanced Nature Using, 4, 12-17.

Dorosh Y., Kupriyanchyk I., Dorosh A.

Problems of formation and establishment of the united territorial communities' boundaries: land legal aspects

As a result of the research, it was found that the lack of formed and established boundaries in newly formed territorial communities significantly affects the

implementation of land management within their territory, the reliability of land registration and statistical reporting, the flow of funds to local budgets, the efficiency and rationality of the use of natural resources, which complicates the activities of local self-government bodies. It was clarified that the implementation of projects for the formation and establishment of boundaries of village and settlement councils was not carried out, that is, the formation of their boundaries took place only on paper without verification on the ground, and as a result, inaccurate areas and limits were obtained. These measures may be introduced in case of implementation of the proposed changes to the Land Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On Land Management". The expected results are presented in the event of implementation of these measures.

Key words: *united territorial community, formation of boundaries, establishment of boundaries, bodies of local self-government.*

Дорош И.М., Куприянчик И.П., Дорош А.И.

Проблемы формирования и установления границ объединенных территориальных общин: землеустроительно-правовой аспект

В результате проведенных исследований установлено, что отсутствие сформированных и установленных границ новообразованных территориальных общин оказывает значительное влияние на осуществление землеустройства в пределах их территории, достоверность учета земель и статистической отчетности, на поступление средств в местные бюджеты, эффективность и рациональность использования природных ресурсов, затрудняет деятельность органов местного самоуправления. Выяснено, что перенос проектов формирования и установления границ сельских и поселковых советов в натуре не выполнялось, то есть формирование их границ происходило камеральными методами и, как следствие, получили неточные площади и границы. Указанные мероприятия возможно ввести при условии внесения предложенных изменений в Земельный кодекс Украины и Закон Украины «О землеустройстве». Приведены ожидаемые результаты в случае введения указанных мер.

Ключевые слова: *объединенная территориальная община, формирования границ, установление границ, органы местного самоуправления.*