

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ФОРМУВАННЯ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ МЕЖ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

АВРАМЧУК Б.О. кандидат економічних наук, старший викладач
ЛОШАКОВА Ю.А., аспірантка, науковий керівник Бутенко. Є.В. к.е.н.,
доцент

Національний університет біоресурсів і природокористування України
Email: yulialoshakova5@gmail.com

Анотація. В сучасних умовах децентралізації та добровільного об'єднання громад виникає потреба в комплексному, актуальному та якісному дослідженні їх ресурсного потенціалу, розподілу та перспективи майбутнього розвитку громади. Найбільш актуальним для громад є питання про конкретне визначення їх меж, планування, використання та охорону земель, особливо це стосується повноважень у розпорядженні земельними ресурсами за межами населеного пункту.

В статті проаналізовано конституційну основу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні, базове законодавство та особливості його застосування в умовах змін. Встановлено, що за відсутності ухвалення відповідних законів, змін до існуючих, незавершеності реалізації заходів щодо децентралізації влади, несвоєчасного вирішення проблем, що виникають в процесі впровадження реформи щодо управління земельними ресурсами в межах юрисдикції місцевих рад, процес реформування місцевого самоврядування стримується.

Ключові слова: сталий розвиток, просторове планування, стале використання, межі, адміністративно-територіальний устрій, децентралізація.

Постановка проблеми.

Термін "об'єднана територіальна громада" (далі ОТГ) використовується [1] для опису політики міського та регіонального розвитку в Україні. "ОТГ" в цьому контексті розглядається як утверджена територіальна громада, здатна формувати незалежну позицію з ключових питань місцевого розвитку і готова вжити спільних дій для вирішення спільних проблем.

У кожній з новостворених громад виникає практична проблема – набути статусу дієздатного та самодостатнього утворення, що дозволить ефективно керувати всіма активами розташованими на її території. Об'єднані територіальні громади не розпізнаються як суб'єкти адміністративно-територіального устрою в Конституції України, тому межі цих органів місцевого самоврядування неможливо сформувати чинним законодавством. Що стосується існуючої

чих меж населених пунктів, що входять до складу громади, зазначимо що вони часто не відповідають встановленій межі [2] або взагалі не встановлені.

Власне, справа в тому, що новостворені об'єднані територіальні громади можуть стати основою адміністративно-територіального устрою країни та базовою одиницею селищної системи. Крім того, на рівні громади буде впроваджений так званий принцип «місцевості», відповідно до якого органи місцевого самоврядування є розпорядниками земель за межами населених пунктів.

Регіональний просторовий розвиток, стримування стрімкого зниження рівня демографії в малих містах та сільських поселеннях, забезпечення соціальної інфраструктури, що функціонує на місцях - далеко не повний перелік сфер відповідальності новостворених громад.

Мета статті - обґрунтувати стан нормативного правового забезпечення формування та встановлення меж об'єднаних територіальних громад, визначити напрями його вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Питання ефективності управління земельними ресурсами та землекористуванням на сучасному етапі в країні досліджували такі вчені: В.Є. Данкевич, Є.М. Данкевич, А.Г.Мартин, О.М. Чумаченко, А.Я. Сохнич, А.М. Третяк, І.Г.Колганова.

Значний внесок в питання формування та встановлення меж новоутворених територіальних громадах, ефективності використання земель сільськогосподарського призначення і зменшення проблем земельного законодавства зробили такі вчені: Д.С. Добряк, А.М. Москаленко, Й.М. Дорош, Р.М. Ступень, М.Г. Ступень, О.В. Ходаківська тощо.

Виклад основного матеріалу.

У сучасних умовах децентралізації та добровільного об'єднання громад постає питання юрисдикції нових утворень та їх ресурсів. Можливість об'єднаним територіальним громадам мати чітке уявлення про свої ресурси, їх розподіл та перспективи майбутнього розвитку є тими викликами, які постали перед місцевим самоврядуванням, що потребують ефективного та швидкого реагування.

Одним з найактуальніших для громад є питання коректного визначення їхніх меж, а також планування, використання і охорони земель в межах цих територій, особливо при наданні громадам повноважень розпорядження земельними ресурсами за межами населених пунктів.

Основною метою визначення меж громади є впорядкування адміністративно-територіального устрою та юридичне закріплення фактичних меж. Саме це забезпечить повноваження територіальних громад у регулюванні земельних відносин на території, яка є її просторовим базисом та об'єднує в одне ціле житлову, громадську, промислову забудову, інженерну інфраструктуру, землі загального користування, рекреаційного та іншого призначення [2].

За роки незалежності України сформовано законодавство, що визначає систему органів публічної влади, порядок їх формування, ресурсну основу діяльності та повноваження. Проте з різних причин, в Україні так і не було сформовано таку, що відповідала б потребам її розвитку, систему адміністративно-територіального устрою. Україна чи не єдина держава в Європі, яка досі немає окремого закону, що регулює питання створення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, ведення їх реєстру і створення на цій основі первинного реєстру адрес [4].

Виділяють ряд проблем адміністративно-територіального устрою України:

- відсутність єдиної класифікації та порядку віднесення існуючих адміністративно-територіальних одиниць до відповідної категорії;
- віднесення до системи адміністративно-територіальних одиниць населених пунктів, невідповідність реально існуючих категорій населених пунктів визначенням Конституцією України;
- законодавча невпорядкованість структури адміністративно-територіального устрою;
- надмірна відмінність адміністративно-територіальних одиниць одного рівня та категорії за кількістю населення, площею, іншими параметрами;
- невідповідність багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх кадровому, ресурсному та організаційному потенціалу [3];
- у межах території деяких адміністративно-територіальних одиниць територій, наявні АТО, що належать іншим одиницям цього ж рівня АТУ;

- нерациональне розмежування окремих адміністративно-територіальних одиниць;

- надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць базового (близько 12 тис.) та районного рівня (близько 500), що знижує ефективність управління територіями та контролю [3].

Протягом чотирьох років проведення реформи децентралізації меж жодної об'єднаної територіальної громади не встановлено, а як наслідок і не було внесено до Державного земельного кадастру.

На сьогодні в Україні існує ряд проблем пов'язаних з утворенням та встановленням меж об'єднаних територіальних громад, оскільки відсутній регульований законодавчий механізм їх формування та затвердження.

Деякі політики протягом тривалого часу стверджували та стверджують, що реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади (далі реформа децентралізації), яка здійснюється відповідно до Концепції реформи №333-р від 01.04.2014 року, не відповідає Конституції України - ОТГ не можуть бути основою нового АТУ. Як і притаманно головному закону, Консти-

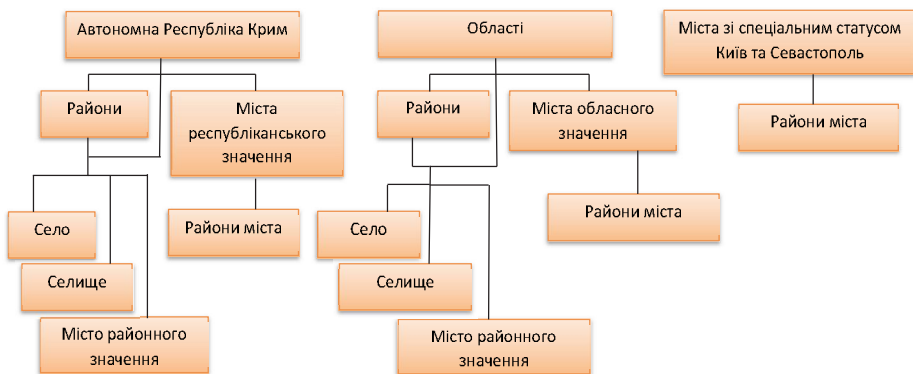


Рис.1 Система адміністративно територіального устрою України

Джерело: сформовано автором за [5]

туція України у досить загальному вигляді регулює питання адміністративного устрою. Єдина стаття, що встановлює певні прямі норми щодо АТУ - це стаття 133., але при цьому, вона не може застосовуватися поза статтями 85, 92, 140, 142 та 243. Зі змісту статті 133 видно, що до системи АТУ віднесені різні категорії суб'єктів регулювання: АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища та села. В цьому переліку присутні як класичні адміністративно-територіальні одиниці, такі як області та райони, а також і одиниці розселення, тобто міста, селища і села, що належать до категорії містобудування. Це надає підставу стверджувати, що суб'єкти перераховані в статті 133, можна тлумачити, як адміністративно-територіальні одиниці [7]. Якщо розглянути статтю 133 у сукупності зі статтями 85 та 92, слідує, що територіальний устрій України визначається виключно законами країнами, а повноваження щодо районів, зміни меж районів та міст здійснюється Верховною Радою України і не може бути передано іншим органам. Тому, щоб вирішити питання, які стосуються встановлення рівнів (категорій) адміністративно-територіальних одиниць, порядку їх утворення, реорганізації/ліквідації, визначення статусу населених пунктів, має існувати окремий закон.

Норми статті 140 стверджують, що органи місцевого самоврядування в Україні діють у територіальній громаді (сільська, селищна, міська ради), районні (районна рада) та області (обласна рада). При цьому базовим або первинним суб'єктом місцевого самоврядування є власне територіальна громада. Разом з попередньо наведеними статтями, стаття 140 дає підстави для визначення предмету та вимог щодо зміни закону про адміністративно-територіальний устрій країни [7].

Проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що розпочалося у 2014 році на основі створення об'єднаних територіальних громад на добровільній основі, є ілюстрацією того, що конституційні норми, які частково критикувалися експертами, не стали на заваді реформі. Створені ОТГ по суті стали територіальною основою спроможного місцевого самоврядування базового рівня – адміністративно-територіальною одиницею. Тепер необхідно впорядкувати на рівні закону всю систему адміністративно-територіального устрою України [6].

Територія ОТГ повинна бути нероздільної межі та бути утворена зовнішніми межами рад, які утворили її внаслідок об'єднання. Це звісно ж, призведе до значного збільшення площі, чисельності населення, та розширення повноважень органів місцевого самоврядування за рахунок передачі своїх повноважень одному селу, селищу або міській раді новоствореного територіального об'єднання [8]. Відсутність зареєстрованих в Державному земельному кадастрі меж ОТГ стає на шляху ефективного управління земельними ресурсами.

Ще одним питанням компетенції яке постає перед реформою децентралізації – це визначення правового статусу земель поза межами населених пунктів. Попередньо, землями державної власності сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів розпоряджається Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру. Суттєва частина цих земель здавалася в оренду за найменшою орендною платою – 1-3 %, тобто за цінами, нижчими за ринкові, а об'єднані територіальні громади були повністю усунені від розпорядження такими земельними ділянками державної

власності. Це збільшувало корупційні ризики, а громади недоотримували кошти на свій розвиток. Органи місцевого самоврядування фактично мали вплив лише на 12 % власних територій і були позбавлені можливостей ефективно планувати їх розвиток [3].

Станом на 4 березня 2020 року Держгеокадастр та його територіальні органи передали створеним ОТГ у власність або у користування земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у розмірі 1,5 млн гектар Рис.2 [1].

Законодавчо неврегульовано питання встановлення меж, розроблення схем та проектів землеустрою єдиного земельно-ресурсного простору об'єднаних територіальних громад сільських, селищних та міських рад є одним із серйозних недоліків впровадження місцевого самоврядування, формування раціональної системи землекористування та створення екологічно-збалансованих ландшафтів [12].

У переважній більшості, межі АТУУ не закріплені в натурі (на місцевості) або межові споруди втрачено, а тому спори між органами місцевого самоврядування щодо проходження меж АТУУ майже неможливо врегулювати шляхом переговорів. Фактично, вирішення відповідних питань стає проявом політичної волі. Відповідно до Земельного Кодексу України, а саме до вимог статей 173, 174, “межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць”.

Станом на 01.01.2020 в Україні налічується 28 299 населених пунктів (без урахування АР Крим та тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей), з них встановлено межі у 21 702 населених пунктах, що становить 76,7 % від їх загальної кількості, в тому числі: відповідно до відомостей Державного земельного



Рис.2 Стан передачі/отримання земель сільськогосподарського призначення ОТГ станом на квітень 2019 Джерело: [1]

кадастру станом на 27.01.2020 до Державного земельного кадастру внесено відомості про межі 6 060 населених пунктів [1].

Таким чином, законодавство має визначати дієву процедуру щодо визначення механізму встановлення меж об'єднаних територіальних громад. Права та обов'язки щодо цього питання, доцільно надати вищим колегіальним органам державного управління або спеціально створеному для цих цілей органу влади.

Висновок:

Встановлено, що формування меж об'єднаних територіальних громад здійснюється на законодавчих засадах сформованих меж територій сільських, селищних та міських рад. В таких випадках мова йде про удосконалення землевпорядного процесу відновлення меж територій сільських, селищних та міських рад. При потребі зміни існуючих меж територій сільських, селищних та міських рад в результаті формування меж об'єднаних територіальних громад, необхідне удосконалення чинної законодавчо-нормативної бази.

Перелік використаної літератури:

1. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 18 лютого 2020 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>
2. Дорош Й.М., Проблеми формування та встановлення меж об'єднаних територіальних громад: землевпорядно-правовий аспект / Й.М. Дорош, І.П. Купріянич, А.Й. Дорош // *Землеустрій, кадастра та моніторинг земель* - 2018.-№4.
3. Про стан встановлення меж населених пунктів. [Електронний ресурс]: <https://land.gov.ua/info/vstanovlennia-mezh-naselenykh-punktiv/>
4. Лісова Т.А. Удосконалення адміністративно-територіального устрою країни / Т.А. Лісова // *Економіст* - 2017.
5. Проект закону України про засади адміністративно-територіального устрою України. [Електронний ресурс] / Верховна рада України. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508
6. Конституція України. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
7. До питання про реформу адміністративно-територіального устрою та конституційне регулювання [Електронний ресурс]: <https://decentralization.gov.ua/news/11333>
8. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/15719/print_1473700920200673
9. Цивільний кодекс України. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
10. Земельний кодекс України. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
11. Розпорядженням КМУ від 31.01.18 р. № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад». [Електронний ресурс]: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-peredachi-1>
12. Л. Новаковський. Стан та проблеми землеустрою ОТГ у контексті підвищення їх фінансової стійкості / Новаковський Л., Третяк А., Дорош Й. // *Земельний вісник України*- 2018.-№3.

13. Закон України “Про державний земельний кадастр”. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17
9. The Civil Code of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
10. Land Code of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

Reference

1. Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government as of February 18, 2020 Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine. Available at: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>
2. Dorosh Y. (2018). Problemy formuvannya ta vstanovlennya mezh ob'yednanykh terytorial'nykh hromad: zemlevporyadno-pravovyy aspekt [Problems of formation and establishment of boundaries of united territorial communities: land management aspect]. Land management, cadastre and land monitoring, 4.
3. The status of settling boundaries of settlements. Available at: <https://land.gov.ua/info/vstanovlennia-mezh-naselenykh-punktiv/>
4. Lisova T. (2017). Udoskonalennya administrativno-terytorial'noho ustroyu krayiny [Improvement of the administrative and territorial structure of the country]. Economist.
5. Draft Law of Ukraine on the Principles of the Administrative and Territorial System of Ukraine. Available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508
6. Constitution of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>
7. On the issue of administrative-territorial reform and constitutional regulation. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/11333>
8. Law of Ukraine “On voluntary association of territorial communities”. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/15719/print1473700920200673>
11. Order No. 60-r of 31.01.18 “Issue of Transfer of State-Owned Agricultural Land to Communal Property of United Territorial Communities”. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-peredachi-1>
12. Novakovsky L. (2018). Stan ta problemy zemleustroyu OTH u konteksti pidvyshchennya yikh finansovoyi stiykosti [The status and problems of land use management in the context of improving their financial stability]. Land Gazette of Ukraine, 3.
13. Law of Ukraine “On the State Land Cadastre”. Available at: zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17.

Avramchuk B., Loshakova Y.

ANALYSIS OF THE CURRENT STATE OF FORMATION AND ESTABLISHMENT OF BOUNDARIES OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

<https://doi.org/10.31548/zemleustriy2020.02.04>

Abstract. *In the current conditions of decentralization and voluntary community integration, there is a need for a comprehensive, up-to-date and high-quality study of their resource potential, distribution and prospects for future community development. The most pressing issue for communities is the issue of specific definition of their boundaries, planning, use and protection of land, especially with regard to the authority to dispose of land resources outside the settlement.*

The article analyzes the constitutional basis of the administrative-territorial system and local self-government in Ukraine, the basic legislation and the peculiarities of its application in the conditions of change. It is established that in the absence of the adoption of relevant laws, changes to existing ones, incompleteness of implementation of measures on decentraliza-

tion of power, untimely resolution of problems arising in the process of implementation of land management reform within the jurisdiction of local councils, the process of reforming local self-government is hampered.

Keywords: sustainable development, spatial planning, sustainable use, borders, administrative and territorial structure, decentralization.

Аврамчук Б., Лошакова Ю.

**АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИИ
ФОРМИРОВАНИЯ И УСТАНОВЛЕНИЯ ГРА-
НИЦ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬ-
НЫХ ГРОМАД**

[https://doi.org/](https://doi.org/10.31548/zemleustriy2020.02.04)

10.31548/zemleustriy2020.02.04

Аннотация. В современных условиях децентрализации и добровольного объединения громад возникает потребность в комплексном, актуальном и качественном исследовании их ресурсного потенциала, распределения и перспективы будущего развития сообщества. Наиболее актуальным для громад яв-

ляется вопрос о конкретном определении их границ, планирования, использования и охраны земель, особенно это касается полномочий в распоряжении земельными ресурсами за пределами населенного пункта.

В статье проанализированы конституционная основа административно-территориального устройства и местного самоуправления в Украине, базовое законодательство и особенности его применения в условиях изменений. Установлено, что при отсутствии принятия соответствующих законов, изменений в существующие, незавершенности реализации мер по децентрализации власти, несвоевременного решения проблем, возникающих в процессе внедрения реформы по управлению земельными ресурсами в пределах юрисдикции местных советов, процесс реформирования местного самоуправления сдерживается.

Ключевые слова: устойчивое развитие, пространственное планирование, устойчивое использование, границы, административно-территориальное устройство, децентрализация.