

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗРОБКИ ПРОЕКТІВ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ЩОДО ВСТАНОВЛЕННЯ (ЗМІНИ) МЕЖ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

Дорош О.С., доктор економічних наук, доцент

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Проаналізовано стан проведення робіт по встановленню та зміні меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні, проаналізовано проблеми пов'язані з їх встановленням та запропоновано методичні підходи до розроблення проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

***Ключові слова:** проект землеустрою, встановлення меж, зміна меж, адміністративно-територіальна одиниця, місцеве самоврядування*

Постановка проблеми

У відповідності до положень Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування» систему адміністративно-територіального устрою країни складають: АР Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища, села. Адміністративно-територіальна одиниця являє собою компактну частину єдиної території України, тобто просторову основу для організації та діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

За інформацією Верховної Ради України на даний час існує така структура адміністративно-територіального устрою в Україні: 1 автономна республіка, 24 області, 2 міста з особливим статусом (міста-регіони); 490 сільських районів; 459 міст (з них 2 міста – регіони, 178 міст обласного значення); 114 районів у містах; 885 – селищ міського

типу; 28 449 сільських населених пунктів (з них 1207 – селищ та 27 242 сіл; 783 селищних рад; 10 278 сільських рад).

За даними Держкомстату України станом на 1 січня 2014 року встановлено межі в 20 555 населених пунктах, або 69,1 % від їх загальної кількості. Зокрема, роботи із встановлення меж завершено у 97 містах обласного значення, що становить 53,9 % від їх загальної кількості та у 117 містах (42,1 %). Крім того, із 885 селищ міського типу встановлені межі мають 476 (53,8 %), а із 28 397 сільських населених пунктів (селища та села) межі встановлено у 19 865 сільських населених пунктах (70 %).

Отже, відсутність меж у 30,9 % адміністративно-територіальних одиниць або їх необґрунтоване визначення не тільки істотно ускладнює діяльність органів виконавчої влади та органів

місцевого самоврядування, а й веде до порушення положень земельного законодавства при розпорядженні землями, до зменшення грошових надходжень до місцевих бюджетів. Це призводить до конфліктних ситуацій, що відображається на ефективності використання земель в межах певних територій.

Відповідно до вимог Земельного кодексу України, межі адміністративно-територіальних одиниць встановлюються й змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування їх розвитку (далі – ТЕО), Генеральної схеми планування території України, схем планування території областей, районів і генеральних планів населених пунктів. З практичного досвіду ведення землевпорядної діяльності щодо використання існуючих генеральних планів та ТЕО, необхідно зазначити, що більшість цих матеріалів є застарілими, виконані за методичними підходами, що не відповідають чинному законодавству.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій

Дослідженням питань розроблення проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць присвячені праці Д. Бабміндри, Й. Дороша, О. Краснолуцького, А. Мірошніченка, М. Стецюка, А. Третяка, А. Юрченка. Однак на часі запропонувати нові методичні підходи щодо розроблення цих проектів, які б відповідали сучасним вимогам реформування земельних відносин та чинному законодавству.

Мета статті – запропонувати та науково-обґрунтувати нові методичні підходи до розроблення проектів землеустрою щодо встановлення (зміни)

меж адміністративно-територіальних одиниць.

Виклад основного матеріалу

Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць (далі проекти землеустрою) розробляються для створення повноцінного їх функціонування та створення сприятливих умов їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій із забезпеченням їх природних ландшафтів та історико-культурної цінності, з урахуванням інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі орендарів, і затвердженої містобудівної документації.

Основною законодавчо-нормативною базою для розроблення проектів землеустрою є Земельний кодекс України, Закони України «Про землеустрій» і «Про місцеве самоврядування».

Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж сіл, селищ, міст розробляються за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради. Ці проекти на районному рівні розробляються за рішенням відповідної районної ради, а у разі якщо районна рада не утворена – обласної ради. А на підставі рішення міської ради розробляється проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району в місті. Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж областей мають розроблятися за окремим законом в процесі адміністративно-територіальної реформи за рішенням Верховної Ради України.

Загалом проекти землеустрою розробляються на підставі договору між замовником та його розробником відповідно до завдання на розроблення проекту. Замовлення на розроблення проектів землеустрою можуть подавати

сільські, селищні, міські, районні або обласні ради. Розробляти ці проекти можуть як юридичні, так і фізичні особи, що володіють необхідним технічним і технологічним забезпеченням та у складі яких працюють не менш як два сертифікованих інженеро-землевпорядники або фізичні особи – підприємці, які володіють необхідним технічним і технологічним забезпеченням та є сертифікованими інженерами-землевпорядниками.

Фінансування робіт з розроблення проектів землеустрою здійснюється за кошти державних, місцевих бюджетів та інших джерел у відповідності до законодавства.

Перед розробленням проекту землеустрою здійснюється обґрунтування змін меж адміністративно-територіальних одиниць. Генеральна схема планування території України, схеми планування території областей і районів, а також схеми землеустрою і техніко-економічне обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць є документами, на підставі яких змінюються межі областей та районів.

Генеральні плани населених пунктів у відповідності до ст. 173 Земельного кодексу України вважаються документами, згідно яких змінюються межі міст, селищ та сіл.

Зазначена документація розробляється на підставі діючої законодавчої та нормативної бази і визначає: пріоритетні та концептуальні питання планування і використання території країни; вдосконалення системи розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі; пропозиції щодо вдосконалення земельних відно-

син; організації раціонального використання та охорони земель; перерозподілу земель з урахуванням потреб сільськогосподарського, лісового та водного господарства; перспективи для розвитку територій оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення та природно-заповідного фонду; довгострокову стратегію планування та забудови території населених пунктів.

Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць розробляються у такому порядку:

- підготовчі роботи;
- складання проекту;
- погодження та затвердження проекту;
- перенесення проекту в натуру (на місцевість).

Підготовчі роботи включають: збір, вивчення та систематизацію земельно-облікових та статистичних даних; аналіз планово-картографічних матеріалів об'єкту дослідження; вивчення еколого-економічних, соціальних, історичних, географічних та демографічних особливостей території; вивчення прогнозно-планувальної документації та техніко-економічних обґрунтувань щодо доцільності встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць; рекогносцировочне обстеження території; нанесення на планово-картографічний матеріал землекористувань та землеволодінь, що знаходяться у смузі проектування межі адміністративно-територіальних одиниць.

Складовими проекту землеустрою є:

- пояснювальна записка;
- додатки;
- графічні матеріали.

Пояснювальна записка повинна містити: економічне обґрунтування доці-

льності встановлення або зміни меж, яке включає в себе інформацію щодо загальних обсягів економічного і фінансового потенціалу; перелік підприємств розташованих в смузі встановлення меж або на території, яка додатково включається в межі населених пунктів; інформацію про зайнятість населення, обсяги і склад податкових надходжень до місцевих бюджетів для забезпечення можливостей вирішувати питання місцевого значення; пропозиції щодо розвитку соціальної, оздоровчої, рекреаційної, транспортної інфраструктури; відомості щодо розмірів населених пунктів в існуючих та проєктних межах та відомості щодо зонування по доцільному використанню земель з врахуванням їх придатності.

При проєктуванні меж адміністративно-територіальних одиниць необхідно враховувати, що межі районів та населених пунктів встановлюються:

- на суходолі – за характерними точками на місцевості та по лініях рельєфу;
- на річках та струмках – по середині головного фарватеру судноплавних річок, несудноплавних річок або їх головного рукава та струмків;
- на природних водоймах – по лінії, розташованій по середині водного простору, між берегами суходолу адміністративно-територіальних одиниць;

- на штучних водоймах – відповідно до лінії меж, що проходили на місцевості до їх утворення, а у разі утворення чи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць після утворення штучних водойм – по середині водного простору;
- на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через ділянки річок та струмків – таким чином, щоб відповідні споруди повністю знаходились в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці;
- на автомобільних дорогах та залізницях – таким чином, щоб полотно доріг та полотно залізничних колій знаходилось виключно в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці.

Межа області встановлюється за межами районів, які входять до її складу, з районами, що входять до складу сусідніх областей.

У випадку розроблення проєкту землеустрою щодо встановлення і зміни меж населеного пункту додатково складається перелік земельних ділянок державної власності (із зазначенням їх кадастрових номерів, місцезнаходження, площі та цільового призначення), які переходять у комунальну власність відповідної територіальної громади (табл.).

Перелік земельних ділянок державної власності, які переходять у комунальну власність територіальної громади населеного пункту

№ п/п	Назва землекористувача (орендаря)	Кадастровий номер	Місцезнаходження	Площа, га	Цільове призначення
1					
2					
n					

Начальник Управління Держземагентства
району

М.П. « _____ » _____ 20__ р. (підпис) (ініціали, прізвище)

Складовою проекту землеустрою є додатки, які містять:

- завдання на виконання робіт;
- рішення про розроблення проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж адміністративно-територіальних одиниць;
- експлікацію земель в існуючих (за їх наявності) та проектних межах адміністративно-територіальних одиниць;
- опис меж адміністративно-територіальних одиниць;
- матеріали погодження проекту;
- матеріали виносу меж адміністративно-територіальних одиниць в натуру (на місцевість) з каталогу координат їх поворотних точок.

Графічна частина проекту землеустрою включає:

- план встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць (з нанесенням існуючих та проектних меж);
- посвідчені в установленому порядку копії генерального плану населеного пункту рішень про його затвердження (у разі зміни меж населеного пункту);
- вкопювання із схеми землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальної одиниці (утворення), а у разі її відсутності-вкопювання із проекту формування територій сільських, селищних рад;
- вкопювання із кадастрових карт (планів) з відображенням існуючих (за їх наявності) та проектних меж адміністративно-територіальної одиниці.

Погодження та затвердження проекту землеустрою. Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці погоджується сільськими, селищни-

ми, міськими, районними радами та районними державними адміністраціями. У разі розширення меж населеного пункту на території, яка не входить до складу відповідного району, або якщо районна рада не утворена, проект погоджується з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною державною адміністрацією. У разі встановлення меж міст проект також погоджується з Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою.

Погоджений проект землеустрою підлягає державній експертизі землевпорядної документації. Після погодження проекту землеустрою та отримання позитивного висновку державної експертизи землевпорядної документації приймаються рішення про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальних одиниць.

Рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міських рад.

Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які входять до складу відповідного району, приймаються районною радою за поданням відповідних сільських, селищних рад.

Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які не входять до складу відповідного району, або у разі, якщо районна рада не утворена, приймаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідних сільських, селищних рад.

Рішення про встановлення і зміну меж районів у містах приймається міською радою за поданням відповідних районних у містах рад.

Рішення про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальних одиниць вважається рішенням про

затвердження проєктів землеустрою щодо їх встановлення (зміну).

Перенесення меж адміністративно-територіальних одиниць в натуру (на місцевість) здійснюється після затвердження проєкту землеустрою за окремим клопотанням замовника. Роботи виконуються відповідно до Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками, що затверджена наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 18.05.2010 № 376.

У складі проєкту землеустрою розробляється креслення перенесення в натуру меж адміністративно-територіальних одиниць. Креслення складається у масштабі не дрібнішому як 1:10 000. На кресленні відображається проєктна межа, точки повороту межі та місця встановлення межових знаків та вказуються пункти їх прив'язки до державної геодезичної мережі. Креслення супроводжується умовними позначеннями та каталогом координат поворотних точок.

Висновки

Сучасний адміністративно-територіальний устрій в Україні не створює сприятливих передумов для проведення ефективної регіональної політики із-за відсутності на планово-картографічних матеріалах меж адміністративно-територіальних одиниць та не встановлення їх на місцевості, через недостатність фінансування проведення робіт зі встановлення меж та часто без врахування побажань органів місцевого самоврядування. Тому запропоновані методичні підходи до розроблення проєктів землеустрою щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць суттєво впливатимуть на становлення місцевого самоврядування та

забезпечать проведення ефективної регіональної політики.

Список літератури

1. Про землеустрій: Закон України від 25.10.2011 № 858 / Верховна Рада України – 2003: [Електронний ресурс] / – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
3. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
4. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

Исследовано состояние проведения работ по установлению и изменению границ административно-территориальных единиц в Украине, проанализированы проблемы связанные с их установлением и предложены новые методические подходы к разработке проектов землеустройства по установлению (изменению) границ административно-территориальных единиц.

Ключевые слова: проект землеустройства, установление границ, изменение границ, административно-территориальная единица, местное самоуправление.

Status of executed works for establishment and change of administrative-territorial borders of formations in Ukraine is researched. Problems connected with their delineation were analyzed as well as methodical approaches to develop projects for land management for establishment (change) borders of administrative – territorial formations were shown.

Keywords: project for land management, border establishment, border change, administrative-territorial formation, local government.