

# ЗЕМЛЕВПОРЯДНЕ ВИРОБНИЦТВО

УДК 711.522-024.526

<https://doi.org/10.31548/zemleustriy2019.01.08>

## ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВСТАНОВЛЕННЯ (ЗМІНИ) МЕЖ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

**О. С. ДОРОШ**, доктор економічних наук, професор

E-mail: dorosholgas@ukr.net

Національний університет біоресурсів і природокористування України

**Ш. І. ІБАТУЛЛІН**, доктор економічних наук, професор,

член-кореспондент НААН

E-mail: shamilibatullin@gmail.com

**Є. А. ТАРНОПОЛЬСЬКИЙ**, кандидат технічних наук, доцент

E-mail: zeka0037@gmail.com

**Р. А. ХАРИТОНЕНКО**, кандидат економічних наук

E-mail: kharytonenkor@gmail.com

Інститут землекористування Національної академії аграрних наук України

**Анотація.** З метою встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, на прикладі села Мала Вільшанка Білоцерківського району Київської області проведено передпроектні дослідження, а саме: проаналізовано матеріали генерального плану, проект формування меж сільської ради та встановлення її меж, наявну картографічну і топографічну основи, дані державного земельного кадастру, земельно-облікові дані.

До того ж, було проведено рекогносцироване обстеження території сільської ради в зоні існуючої та проектної межі (визначеної генеральним планом) зазначеного сільського населеного пункту. Встановлено, що значна частина проектної межі за генеральним планом ділить сформовані земельні ділянки землевласників і землекористувачів, контури угідь, сприяє утворенню анклавів і, відповідно до законодавства, у разі затвердження такої межі буде вимагати поділу таких ділянок.

Обґрунтовано потребу в поєднанні містобудівної документації (генерального плану) із землепорядною (проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень) в єдину систему просторового (територіального) планування для створення ефективного інструменту у розв'язанні проблем, пов'язаних із формуванням та встановленням меж.

**Ключові слова:** проект землеустрою, встановлення меж, зміна меж, межа населеного пункту, адміністративно-територіальна одиниця, генеральний план, просторове планування

### **Актуальність.**

Загальновідомо, що базисом для встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць є містобудівна та землепорядна документація. Генеральним планом як видом містобудівної документації передбачається вирішення питань стосовно планування та благоустрою населених пунктів для розміщення будівель, транспортних комунікацій, інженерних мереж, побутового та господарського обслуговування територій, а також безпечного проживання населення.

Згідно зі статтею 173 Земельного кодексу України, на землеустрій покладається завдання встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням генеральних планів населених пунктів [1]. Саме проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень є видом землепорядної документації якою передбачається створення повноцінного життєвого середовища та створення сприятливих умов для їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій зі збереженням їх природних ландшафтів та історико-культурної цінності, з урахуванням інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі орендарів, і затвердженій містобудівної документації [2].

Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць здійснюється з метою ефективного управління природно-ресурсним потенціалом територій, розмежування земель державної та комунальної власності.

Під час проектування нових меж населеного пункту, передбачених ге-

неральним планом, як правило, з'являється розбіжність між проектною межею та межею, запроєктованою з урахуванням меж земельних ділянок землевласників і землекористувачів, контурів угідь, наявних обмежень (що визначають певний режим використання земель), що надалі буде впливати на правовий режим території, раціональне використання земельних ресурсів та сталий розвиток територій в умовах можливого конфлікту інтересів.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Щодо питання встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, дослідження вітчизняних науковців були переважно спрямовані на розроблення методичних підходів стосовно встановлення (зміни) меж населених пунктів та розкриття теоретичних аспектів у цьому напрямі досліджень. Із започаткуванням реформи децентралізації в Україні (формування об'єднаних територіальних громад), запровадженням територіального (просторового) планування дана проблематика потребує нових наукових досліджень та їх апробації на практиці.

### **Результати дослідження та їх обговорення.**

Об'єктом дослідження є встановлення (зміни) меж с. Мала Вільшанка Маловільшанської сільської ради Білоцерківського району Київської області. Даний населений пункт є центром Маловільшанської сільської ради, який розташований за 16 км на південь від районного центру м. Біла Церква та за 95 км від обласного центру – м. Києва.

Найближчим територіальним сусідом із півночі є м. Біла Церква, зі сходу – с. Бикова Гребля та с. Черкас, з півдня – с. Сорочотяги та с. Коржівка та с. Бакали на заході. На підставі даних сільської ради станом на 01.01.2017 року на території с. Мала Вільшанка проживає 1742 жителі. Відповідно до потреб територіальної громади с. Мала Вільшанка, ТОВ «ПРОЕКТГЕНПЛАН» розробило генеральний план, який передбачав організацію території щодо розвитку населеного пункту та приєднання існуючих виробничих підприємств. На першому етапі розроблення проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) межі адміністративно-територіальних одиниць проводилися підготовчі роботи, які передбачали: наукове обґрунтування, збір, систематизацію та аналіз вихідних даних, переведення картографічних, планових матеріалів та даних в електронний вигляд, формування можливих варіантів межі населеного пункту, виконання уточнюючих геодезичних вимірів.

Проаналізувавши проект формування меж сільської ради та встановлення меж Маловільшанської сільської ради, розроблений Київським відділенням Інституту землеустрою та експлікацію земельних угідь, було встановлено, що площа Маловільшанської сільської ради, станом на 01.01.1993 року, становила 4050,6 га, з них під населеними пунктами 516,2 га. Площа с. Мала Вільшанка становила 346,5 га, а разом із площею «робітничого поселення» – 388,3 га. Відповідно до затвердженої форми державної статистичної звітності земельних ресурсів (форми № 6-зем), станом на 01.01.2018 року, існуюча площа земель у межах населених пунктів Маловільшанської сільської ради Білоцерківського району Київської області (с. Мала Вільшанка та

с. Бакали) становить 516,5 га. Враховуючи матеріали державної статистичної звітності, площа села Мала Вільшанка становить 388,3 га.

Аналіз матеріалів генерального плану свідчить, що майже 80% від існуючої території населеного пункту забудовано об'єктами житлової, громадської забудови та транспортної інфраструктури. За існуючою структурою використання земельних ресурсів можна констатувати, що можливість для розвитку населеного пункту в наявних межах обмежена. Тому для забезпечення розвитку населеного пункту генеральним планом передбачені додаткові території. Планувальна організація території с. Мала Вільшанка розроблена з урахуванням потреб розвитку територіальної громади. Таким чином, за генеральним планом територія с. Мала Вільшанка збільшиться на 606,0 га і становитиме 994,3 га.

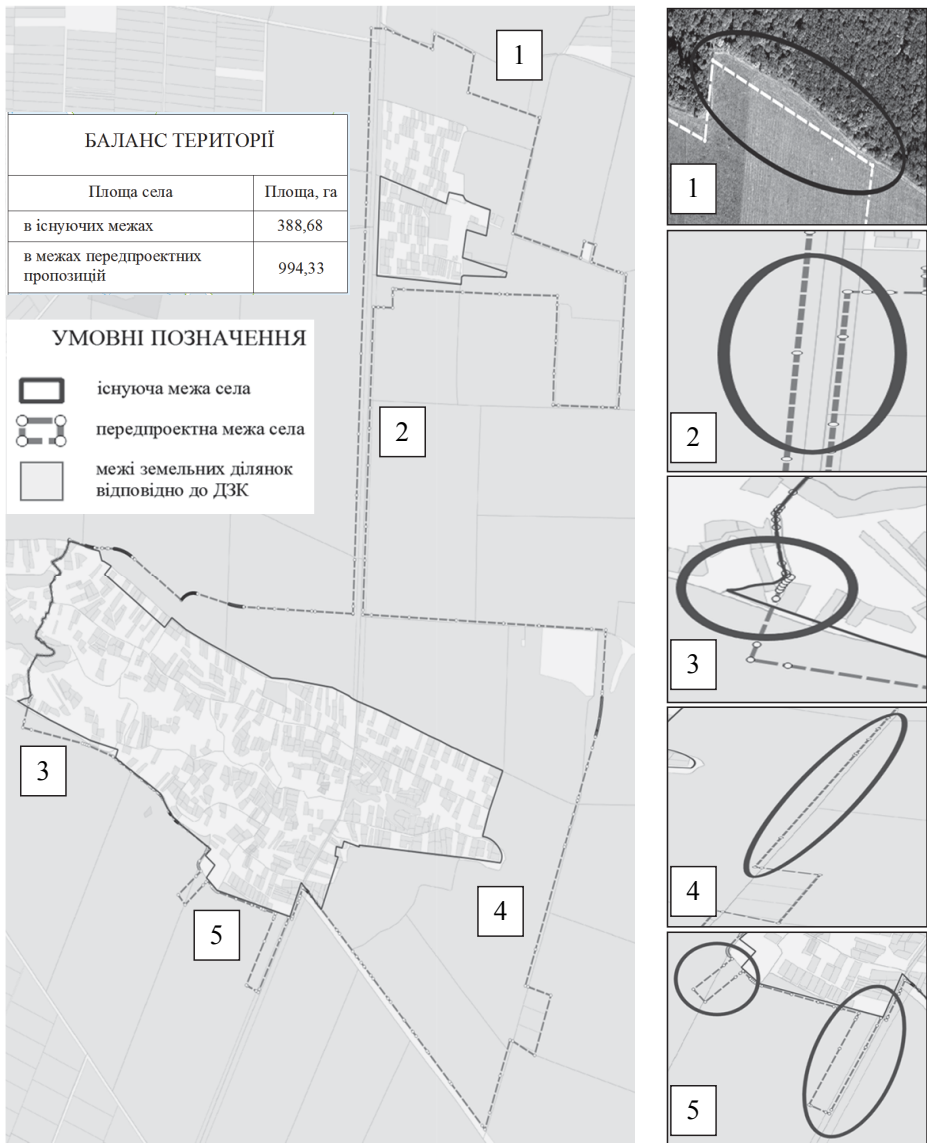
При проведенні рекогносцировано-го обстеження існуючої та проектної межі с. Мала Вільшанка, передбаченої генеральним планом, було встановлено невідповідності меж об'єктів ситуації (автодорога, ліс, вулично-дорожня мережа, межі забудованих ділянок, паркани господарських дворів, контури елементів рельєфу) (позначка на рис. 1 «1,5»). Також було встановлено невідповідність проектної межі, запропонованої генеральним планом, до меж ділянок, зареєстрованих в Державному земельному кадастрі, які відображені на публічній кадастровій карті України (позначка на рис. 1 «2,4»).

У північно-східній частині населеного пункту запропонована межа с. Мала Вільшанка виходить за межі Маловільшанської сільської ради і накладається на територію Пилипчанської сільської ради, що порушує існуючу систему управління місцево-

го самоврядування. Саме тому у північно-східній частині проектна межа населеного пункту буде скорегована.

Згідно із генеральним планом с. Мала Вільшанка, у проектні межі було включено автомобільну дорогу регіонального значення, протяжністю

понад 4 кілометри. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 року № 55, даний автошлях загального користування належить до регіональної автомобільної дороги Р-17 (Біла Церква – Тетіїв – Липовець – Гуменне), яка знаходиться



**Рис. 1. Передпроектні пропозиції встановлення (зміни) межі с. Мала Вільшанка Білоцерківського району Київської області [3]**

в утриманні служби автомобільних доріг у Київській області [4].

Автомобільні дороги, які знаходяться в межах населеного пункту, відносяться до вулиць і доріг та знаходяться у відданні органів місцевого самоврядування і є комунальною власністю, згідно зі статтею 16 Закону України «Про автомобільні дороги» [5]. На органи місцевого самоврядування, згідно зі статтею 19, покладається обов'язок організації будівництва, реконструкції, ремонту та утримання доріг. Фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг населених пунктів, відповідно до статті 41 цього закону, здійснюється за рахунок бюджетів цих населених пунктів. Тобто, при включенні регіональної автомобільної дороги Р-17 в межі населеного пункту с. Мала Вільшанка, відповідно до генерального плану, населений пункт буде зобов'язаний утримувати (ремонтувати) цю дорогу (рис. 1) Рис. 1. Передпроектні пропозиції встановлення (зміни) межі с. Мала Вільшанка Білоцерківського району Київської області [3]

Аналіз Публічної кадастрової карти Державного земельного кадастру свідчить, що проектна межа між «робітничим поселенням» та с. Мала Вільшанка вздовж регіональної автомобільної дороги Р-17, протяжністю 1,9 кілометра, ділить сформовані межі земельних ділянок землевласників та землекористувачів і, відповідно до законодавства, буде додатково вимагати поділу цих ділянок. Тобто, проектом землеустрою пропонується не включати в проектні межі населеного пункту регіональну автомобільну дорогу Р-17, що проходить між «робітничим поселенням» і с. Мала Вільшанка. Таким чином, населений пункт – це дві частини: саме с. Мала Вільшанка з проектною площею

767,4720 га та його «робітниче поселення» з проектною площею 214,9083 га, не об'єднуючи їх межею вздовж регіональної автомобільної дороги Р-17.

Зміна проектною межі та зменшення проектною площі на цій ділянці не впливатиме на проектний розподіл території та проектні рішення, запропонованих генеральним планом містобудівної документації.

У південній частині західної межі с. Мала Вільшанка генеральним планом передбачається зменшення території населеного пункту, де він межує із с. Бакали. Тобто, до проектних меж населеного пункту не будуть приєднані землі площею 0,2912 га. У свою чергу, ці землі не будуть приєднані і до с. Бакали, поки не буде розроблено генеральний план для цього населеного пункту (позначка на рис. 1 «4»).

Також було виявлено неспівпадіння площі існуючих меж населеного пункту за даними пояснювальної записки до генерального плану, що становила 388,30 га та обрахованої за координатами під час передпроектних робіт, наданими розробником генерального плану, яка становила 388,6824 га, з них: с. Мала Вільшанка, 349,5917 га, «робітниче поселення», 39,0907 га.

Таким чином, уточнена проектна межа за проектом землеустрою становитиме площу с. Мала Вільшанка 982,3803 га від запропонованої генеральним планом 994,3. Зменшенням площі передбачається невиключення в проектні межі частини регіональної автомобільної дороги (Р-17), що не вплине на загальний проектний розвиток населеного пункту відповідно до генерального плану (рис. 2, таблиця).

Проведений аналіз проектною межі, запропонованої генеральним планом для с. Мала Вільшанка Маловільшанської сільської ради Білоцерківського

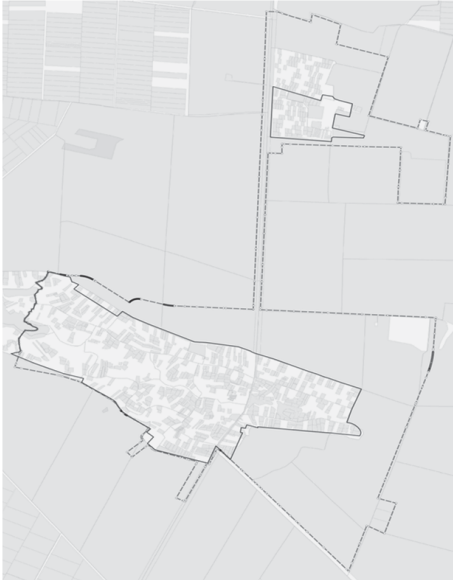


району Київської області виявив ряд проблемних питань щодо формування проектної межі, а саме:

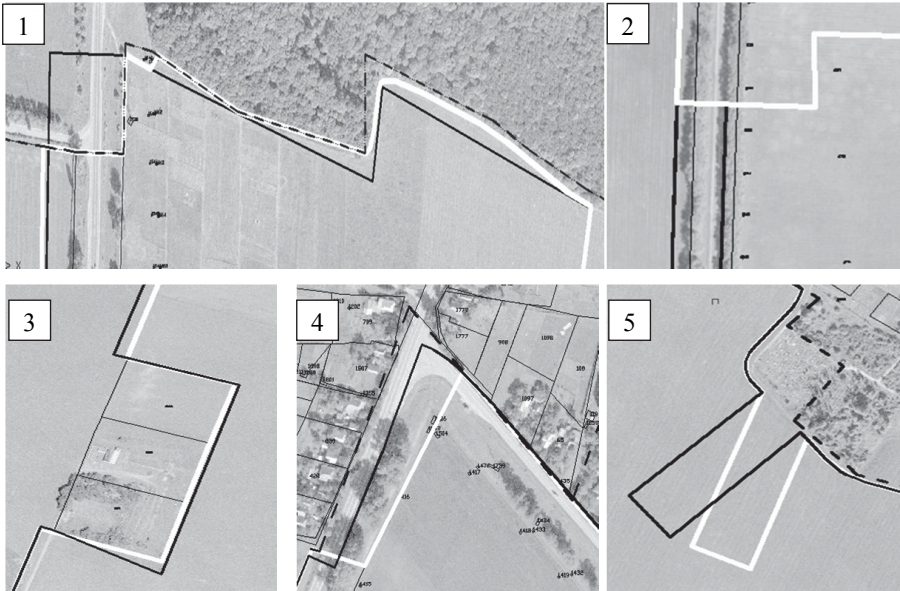
- значна частина проектної межі населеного пункту, яка пропонується

до формування, ділить сформовані межі земельних ділянок державної та приватної власності і, відповідно до законодавства, не може бути включена в межі села без їх поділу;

*Проектна межа за генеральним планом*



*Уточнена проектна межа*



**Рис. 2. Уточнена проектна межа с. Мала Вільшанка Білоцерківського району Київської області**

**Зміна меж та площі населеного пункту за генеральним планом та проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж с. Мала Вільшанка Білоцерківського району Київської області**

Площа населеного пункту в існуючих межах				
За генеральним планом		За проектом землеустрою		
388,30 га		388,6824 га, з них: с. Мала Вільшанка, 349,5917 га, робітниче поселення, 39,0907 га		
Проектні пропозиції зміни площі населеного пункту				
Землі, які будуть включені до меж населеного пункту відповідно до генерального плану, га	Площа населеного пункту в проектних межах відповідно до генерального плану, га	Землі, які не будуть включені до меж населеного пункту, га	Землі, які будуть включені до меж населеного пункту відповідно до проекту землеустрою, га	Площа населеного пункту в проектних межах відповідно до проекту землеустрою, га
606,0	994,3	0,2912	593,9891	982,3803

- у північній частині села в проектних межах (відповідно до генерального плану), у випадку встановлення межі населеного пункту, відповідно до Генерального плану, буде утворено анклав орних земель, доступ та системний обробіток яких буде неможливим;

- у південній частині західної межі с. Мала Вільшанка генеральним планом передбачається зменшення території населеного пункту;

- до території населеного пункту генеральним планом проектується віднесення Державного автошляху загального користування (Р-17);

- баланс території с. Мала Вільшанка в проектних межах за даними пояснювальної записки до Генерального плану та обрахованої за координатами, наданими розробником генерального плану не збігається.

Уточнена проектом землеустрою межа відповідатиме ефективному використанню земельних ресурсів, не впливатиме на проектні рішення розвитку населеного пункту запланованого генеральним планом.

**Висновки і перспективи.**

Для створення повноцінного життєвого середовища та сприятливих умов територіального розвитку населеного пункту, розроблюють генеральний план та на його основі проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

Розроблення та втілення генерального плану для сіл, селищ та малих міст є затратним, тривалим і недоцільним процесом, який може затягнутися на роки, а повноцінна реалізація його можливостей в межах невеликих за розміром населених пунктів неможлива при постійному зменшенні кількості населення. Генеральний план як комплексний містобудівний документ необхідно розроблювати лише для населених пунктів, які розбудовуються «з нуля» або суттєво збільшують існуючу інфраструктуру, як це відбувається у великих містах.

Для невеликих населених пунктів потрібно змінити сам підхід до роз-

робки містобудівної документації для майбутнього розвитку їх території та перейти до планування більших територій як просторове (територіальне) планування. Такий вид робіт показав свою дієвість та ефективність у країнах Заходу.

Підбиваючи підсумки зазначимо, що для створення сприятливих умов територіального розвитку населених пунктів є потреба в поєднанні містобудівної документації (генерального плану) із землевпорядною (проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць) в єдину систему просторового (територіального) планування, а також для усунення неузгодженості між цими процесами. Запропонований підхід стане ефективним інструментом у розв'язанні проблем, пов'язаних із формуванням та встановленням меж об'єднаних територіальних громад.

#### Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України. Глава 29 «Встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць». – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
2. Про землеустрій : закон України. Стаття 46 «Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень. –URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>
3. Публічна кадастрова карта України. Державний земельний кадастр. – URL: <http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta>
4. Про затвердження переліку автомобільних доріг загального користування державного значення : постанова Кабінету Міністрів України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2019-%D0%BF>
5. Про автомобільні дороги : закон України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15>

#### References

1. Zemelnyi kodeks Ukrainy. Hlava 29 «Vstanovlennia ta zmina mezh administratyvno-terytorialnykh odynits». – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
2. Zakon Ukrainy «Pro zemleustrii». Stattia 46 «Proekty zemleustroi shchodo vstanovlennia (zminy) mezh administratyvno-terytorialnykh utvoren. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
3. Publichna kadastrova karta Ukrainy. Derzhavnyi zemelnyi kadastr URL: <http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta>.
4. Kabinet Ministriv Ukrainy. Postanova «Pro zatverdzhennia pereliku avtomobilnykh dorih zahalnoho korystuvannia derzhavnoho znachennia». – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2019-%D0%BF>.
5. Zakon Ukrainy «Pro avtomobilni dorohy». – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15>.

\*\*\*

**O. Dorosh, S. Ibatullin,  
Ye. Tarnopolskyi, R. Kharytonenko**  
**PRACTICAL ASPECTS OF ESTABLISHING  
(CHANGING) THE BOUNDARIES OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL ENTITIES**  
<https://doi.org/10.31548/zemleustriy2019.01.08>

**Abstract.** *In order to establish (change) the boundaries of administrative-territorial entities using the example of Malaya Olshanka village, Belotserkovsky district, Kiev region, pre-project studies were conducted, namely: the materials of the master plan, the project of forming the boundaries of the village council and establishing its boundaries, the existing cartographic and topographical data were analyzed land cadastre, land-registration data. In addition, a reconnaissance survey was conducted on the territory of the village council in the zone of the existing and project boundary (defined by the master plan) of the specified rural settlement.*



*It was established that a significant part of the project boundary according to the general plan divides land plots of landowners and land users, contours of land, contributes to the formation of enclaves in accordance with the law, in case of approval of such a limit will require the separation of such sites.*

*The need for a combination of urban planning documentation (master plan) with land management (land management project to establish (change) the boundaries of administrative-territorial entities) into a unified system of spatial (territorial) planning to create an effective tool in solving problems related to the formation and establishment of boundaries.*

**Keywords:** *project of land management, establishment of boundaries, change of boundaries, boundary of the settlement, administrative and territorial entity, master plan, spatial planning*

\*\*\*

**О. С. Дорош, Ш. И. Ибатуллин,  
Е. А. Тарнопольский, Р. А. Харитоненко**  
**ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УСТАНОВ-  
ЛЕНИЯ (ИЗМЕНЕНИЯ) ГРАНИЦ АДМИНИ-  
СТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРА-  
ЗОВАНИЙ**

[https://doi.org/10.31548/  
zemleustriy2019.01.08](https://doi.org/10.31548/zemleustriy2019.01.08)

**Аннотация.** *С целью установления (изменения) границ административно-территориальных образований на примере села Малая Ольшанка Белоцерковского района Киевской области проведены предпроектные исследования, а именно: проанализированы материалы генерального плана, про-*

*ект формирования границ сельского совета и установления его границ, имеющаяся картографическая и топографическая основы, данные государственного земельного кадастра, земельно-учетные данные.*

*Кроме того, было проведено рекогносцирование обследования территории сельского совета в зоне существующей и проектной границы (определенной генеральным планом) указанного сельского населенного пункта. Установлено, что значительная часть проектной границы по генеральному плану делит сформированные земельные участки землевладельцев и землепользователей, контуры угодий, способствует образованию анклавов в соответствии с законодательством, в случае утверждения такого предела будет требовать разделения таких участков.*

*Обоснована потребность в сочетании градостроительной документации (генерального плана) с землеустроительной (проекта землеустройства по установлению (изменения) границ административно-территориальных образований) в единую систему пространственного (территориального) планирования для создания эффективного инструмента в решении проблем, связанных с формированием и установлением границ.*

**Ключевые слова:** *проект землеустройства, установление границ, изменение границ, граница населенного пункта, административно-территориальное образование, генеральный план, пространственное планирование*