



**ВСТАНОВЛЕННЯ МЕЖ
НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ:**

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ



УДК 332.334.4:911.37:528.441.21

Встановлення меж населених пунктів є чималою державною проблемою. На тепер лише 58,5% від їх загальної кількості мають чітку контурність. Найгірший стан з визначенням меж міст обласного та районного значення



Розробка проектів землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень (далі — АТУ) є необхідною складовою повноцінного їх функціонування та розвитку, забезпечення ефективного використання їх земельно-ресурсного потенціалу, територіального планування, створення сприятливих умов для раціонального використання, охорони та збереження природних ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини тощо [4].

Оскільки встановлення меж передбачає правове, геодезичне та землевпорядне обґрунтування, то ця проблема повсякчас у полі зору фахівців, що займаються теоретичними і практичними аспектами цієї важливої справи. Технічним забезпеченням цього процесу переймаються такі вчені як Ю. Губар, М. Дутчин, М. Малашевський, В. Рябчій, М. Тригуб та ін. У своїх публікаціях вони виокремлювали питання точності виконання геодезичних робіт, зокрема, при визначенні площ землекористувань та АТУ. Також

зосереджували увагу на встановленні межових знаків (пунктів), вартості геодезичних робіт, удосконаленні методів та способів геодезичних знімань, використанні сучасних технологій і приладів тощо.

Дослідженню питань теоретико-методологічного та методичного забезпечення розробки проектів землеустрою щодо формування меж населених пунктів, зокрема, техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель АТУ, розроблення схем землеустрою, планів земельно-господарського устрою присвячені праці Д. Добряка, Й. Дороша, А. Мартина, С. Осипчука, М. Стецюка, А. Третьяка та інших науковців. Проблематика правового регулювання встановлення меж АТУ розглядалася у роботах М. Марусенка, А. Мірошніченка, А. Ріпенка, А. Юрченка та ін. Водночас додаткової уваги заслуговують проблеми, що пов'язані з аналізом причин «стримування» процесу встановлення меж населених пунктів та пошуку можливих шляхів їх вирішення.

Олександр КРАСНОЛУЦЬКИЙ,

начальник
управління землеустрою
Державного агентства
земельних ресурсів України

Тарас ЄВСЮКОВ,

кандидат економічних наук,
доцент,
докторант Національного
університету біоресурсів
і природокористування України

Метою цієї публікації є аналіз сучасного стану та процесу розроблення проектної документації із землеустрою щодо встановлення меж населених пунктів в Україні, а також спектру тих проблем і чинників, які уповільнюють їх розроблення та затвердження, а також окреслення напрямів їх вирішення.

Відповідно до Закону України «Про землеустрій» поняття «межування земель» передбачає виконання комплексу робіт, які полягають у встановленні або ж відновленні на місцевості меж АТУ, меж земельних ділянок власників, землекористувачів, у тому числі орендарів, із закріпленням їх межовими знаками встановленого зразка [2].

Перші згадки про існування меж та межування доходять до нас вже з перших літописів та збірників законів Руської Правди (Руська Правда Ярослава Мудрого, Устав Володимира Мономаха), де також, до речі, зазначено і міру стягнення та відповідальності за самовільне їх порушення [1, С.17-18]. Подібні роботи із встановлення меж територіальних утворень проводилися у другій половині XVII ст. Зокрема, при встановленні порядку роздачі полів встановлювалися окружні межі «уездам» (містам), у результаті виконання робіт, передбачених Помісним наказом, виникають «межові книги» окружних меж «уездов» (міст) [1, С. 134].

Відомий історик з межування проф. І.Є.Герман зазначав, що встановлення меж є процесом правового (юридичного) та технічного (геодезичного) визначення меж, простору, місцеположення та складу поземельних угідь [1, С. 1]. У навчальному курсі «История Русского межевания» він робить припущення, що перші межі виникли та створювалися землеволодіння у жителів перших міст Руської держави, під якими необхідно розуміти лише укріплення місць групових поселень. Таким чином, жителі міст створювали умови для безпечного життєвого середовища та формування сприятливих умов їх розвитку.

Державне межування на території України, що входила до складу Московської держави, проводилося у 1752 р. з ціллю впорядкування поземельної власності шляхом приведення усіх володінь не тільки до відома, а й до повної відповідності з поземельними правами володільців [1, С. 174-175].

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України не створює передумови здійснення ефективної регіональної політики та суттєво впливає на становлення місцевого самоврядування, як основу інституту демократії [6, С.35].

Серед найістотніших та найактуальніших проблем у сфері АТУ України, поряд із законодавчою неврегульованістю, розбіжністю норм Конституції України

та багаторівневої системи адміністративно-територіальних одиниць (далі — АТО), недосконалістю існуючих підходів до класифікації міст тощо, надзвичайно гострою є проблема відсутності у більшості випадків на планово-картографічних матеріалах визначених належним чином меж АТО та їх не встановлення на місцевості [6, С.36-37].

Безумовно, що відсутність в природі меж населених пунктів, визначення їх без урахування низки важливих факторів (місцевих, природних, історичних та ін.) створюють передумови негативного соціально-економічного розвитку цих територій — поглиблюються проблеми управління цими землями, не сповна наповнюються місцеві бюджети тощо.

Згідно з частиною першою статті 133 Конституції України систему АТУ України складають: АР Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [5]. Кількість АТУ за оперативними даними Держкомстату України станом на 1 липня 2011 року становить: районів — 490, міст — 459 (в тому числі міст спеціального статусу, республіканського, обласного значення — 180), районів у містах — 118, селищ міського типу — 885, сільських рад — 10 278, сільських населених пунктів — 28 451.

Відповідно до пункту 29 частини першої статті 85 Конституції України утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів належать до компетенції Верховної Ради України [5]. Зазначена норма закону підкріплюється статтею 174 Земельного кодексу України, у якій, зокрема, зазначено, що рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міської рад, а рішення про встановлення і зміну меж сіл та селищ приймаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською чи Севастопольською міською радами за поданням районних та відповідних сільських, селищних рад.

Прийняття рішення про встановлення і зміну меж районів у містах приймається міською радою за поданням відповідних районних у містах рад [4].

Нині в Україні 29795 населених пунктів. За оперативними даними Державного агентства земельних ресурсів України (Держземагентства) встановлено межі (за наростаючим підсумком) згідно з проектами землеустрою щодо встановлення і зміни меж населених пунктів лише у 17 434 населених пунктах, що становить 58,5 % від їх загальної кількості (табл. 1).

За статистичними даними найбільш гостро стоїть проблема встановлення меж міст районного та обласного значення, кращі справи з встановленням меж сіл та селищ.

Найсуттєвішою проблемою в установленні та зміні меж населених пунктів є те, що більшість таких меж встановлювалися ще минулого сторіччя. Останнім часом відбувається значна урбанізація українських міст, особливо це стосується міст обласного значення та населених пунктів навколо них. Наприклад, у Київській області значна кількість площ населених пунктів, межі яких встановлено, на даний час не відповідає реальній площі населених пунктів.

Так, за останні 10 років Верховна Рада України згідно з проектами землеустрою затвердила або змінила межі 18 міст обласного значення. До 80-их років минулого століття затверджено межі 21 міста обласного значення.

Отже, нині назріла необхідність розроблення проектів землеустрою щодо поновлення меж і цих населених пунктів з винесенням їх в натуру (на місцевість).

Не краща ситуація із містами районного значення. Так, у Луганській області встановлення меж міст районного значення проводилося лише в 60-70 рр. минулого сторіччя. У Тернопільській та Херсонській областях ці роботи виконувалися в 90-их роках минулого сторіччя.

У 2009 році встановлено межі 76 населених пунктах, 59 з яких — сільські населені пункти.

Проблема встановлення меж не оминула і столицю. На місцевості межі Києва встановлювалися впродовж 1959-1964 рр. на підставі рішення виконавчого комітету Київської міської ради від 9 червня 1959 р. № 899. Правильність визначення графічних меж Київської області та м. Києва на топографічній карті масштабу 1:100 000 було підтверджено у 1981 році Київським облвиконкомом і Київським міськвиконкомом. Саме ці межі міста й були покладені в основу розробленого проекту землеустрою по встановленню межі м. Києва.

Проте, досі цей проект залишається неузгодженим із низкою сільських, селищних та міських рад Київської області, території яких безпосередньо прилягають до межі Києва.

Таблиця 1

ВСТАНОВЛЕННЯ МЕЖ ЗГІДНО З ПРОЕКТАМИ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ЩОДО ВСТАНОВЛЕННЯ І ЗМІНИ МЕЖ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УКРАЇНІ

станом на 01.07.2011 р.*

№	Адміністративно-територіальні одиниці (населені пункти)	Загальна кількість населених пунктів	Кількість населених пунктів із встановленими межами	
			Кількість	%
1	Міста обласного значення	180	82	45,6
2	Міста районного значення	279	81	29,0
3	Селища міського типу	885	396	44,7
4	Сільські населені пункти	28451	16875	59,3

* Складено за оперативними даними Державного агентства земельних ресурсів України

До головних проблем із встановлення меж населених пунктів, на нашу думку, необхідно віднести:

1. «Небажання» органів місцевого самоврядування вирішувати питання щодо встановлення та зміни меж населених пунктів та районів.

Проблематика зазначеного питання пов'язана з їх повноваженнями. Окрім цього, історично сформована система АТУ України на практиці створює проблеми, вирішення яких в межах чинного законодавства є неможливим. Зокрема, існують міські АТУ, на території яких діють кілька інших АТО, при цьому вони не складають єдиної територіальної громади (м. Маріуполь, м. Севастополь та ін.). У деяких випадках законодавство фактично відносить територіальні громади населених пунктів, які охоплені територією іншого населеного пункту, до територіальної громади останнього.

Так, відповідно до частин третьої та шостої статті 17 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», якщо до складу міста входить інше місто, село, селище, то воно є виборчим округом з виборів депутатів міської ради та міського голови міста, до складу якого воно входить. Рішення про утворення таких виборчих округів не приймаються.

Таким чином, одна територіальна громада бере участь у формуванні органів місцевого са-

моврядкування іншої територіальної громади, що суперечить частинам першої та другій статті 141 Конституції України, згідно з якими до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років [5].

На наше переконання, вирішення цієї проблеми можливе шляхом об'єднання територіальних громад населених пунктів, які охоплюються територією іншого населеного пункту, з територіальною громадою останнього.

Крім того, відповідно до пункту 12 Перехідних положень Земельного кодексу України, до розмежування земель державної та комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями (крім земель, переданих у приватну власність, та земель, зазначених в абзаці третьому цього пункту) в межах населених пунктів здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів — відповідні органи виконавчої влади [4].

Невстановлення меж населених пунктів створює умови для розпорядження сільськими, селищними, міськими радами земельними ділянками і за межами населених пунктів, що призводить до порушень повноважень. А тому виконання робіт по розмежуванню земель державної та комунальної власності сприятиме чіткому розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади щодо розпорядження землями державної власності.

2. Відсутність належного (достатнього) державного та місцевого фінансування виконання робіт по встановленню та зміні меж населених пунктів та районів.

Середня вартість проектів землеустрою щодо встановлення та зміни меж населених пунктів становить 70-80 тис. грн. Держкомзем за бюджетною програмою КПКВК 2408030 «Проведення земельної реформи» у 2009 році виділив лише 6,6 тис. грн на погашення кредиторської заборгованості за виконання робіт по розробці проектів землеустрою щодо встановлення меж сіл Петрівка, Богданівка, Сонячне та смт Зеленівка Зеленівської селищної ради Дніпровського району м. Херсона, а у 2010-2012 роках кошти із державного бюджету не виділялися взагалі.

З місцевих бюджетів також виділяються незначні кошти для виконання цих робіт. У 2010 році АР Крим, Донецька, Житомирська, Івано-Франківська та Луганська області загалом виділили 196,5 тис. гривень.

Держземагентство неодноразово надавало доручення територіальним органам звернутися із клопотанням до відповідних органів місцевого самоврядування щодо спрямування коштів місцевих бюджетів на проведення робіт із встановлення і закріплення на місцевості меж АТУ.

Відповідно до пункту 78 Програми сталого економічного, екологічного і культурного розвитку м. Севастополя на період до 2015 року заплановано уточнення меж м. Севастополя, м. Інкерман, с. Кача та інших сільських населених пунктів у 2007-2008 рр. з обсягом фінансування 2800 тис. грн з місцевого бюджету. Проте у 2008 році виконання робіт зі встановлення меж Севастополя місцевий бюджет профінансував лише на 150 тис. грн із запланованих 1400 тис. Це, звичайно, не дозволило завершити роботи. Наступного року фінансування цих робіт у Севастополі не проводилося. Не виділялися кошти і у першому півріччі 2010 року.

За оперативними підрахунками Держземагентства для встановлення або зміни меж АТО необхідно понад 500 млн гривень.

3. Законодавче регулювання встановлення та зміни меж населених пунктів та районів.

Діюче законодавство передбачає такі вимоги щодо регулювання процедури встановлення та зміни меж АТУ:

- межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування їх розвитку, генеральних планів населених пунктів (на сьогодні за аналізом даних Мінрегіонбуду менше 10% населених пунктів мають актуалізовані генеральні плани);
- межі АТУ встановлюються в порядку та відповідно до закону — закон про встановлення та зміну меж АТУ відсутній;
- межі АТУ посвідчуються державним актом України — державний акт, що посвідчує межі АТУ, відсутній і взагалі існування такого акта, на нашу думку, є абсурдним.

Щоб виправити ситуацію народні депутати України В.Ф. Бевзенко, С.М. Терещук та Є.Я. Сігало спільно з фахівцями Держземагентства розробили проект Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж адміністративно-територіальних одиниць».

Головною метою законопроекту є визначення та спрощення процедури встановлення і зміни меж АТО.

Законопроект передбачає внесення змін до Земельного кодексу України та Законів України «Про землеустрій», «Про державну експертизу землевпорядної документації» в частині таких питань: визначення складу та основних вимог щодо розроблення, погодження та затвердження проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж АТО; передача повноважень районним радам щодо затвердження меж сіл та селищ, які входять до складу території району; визначення процедури врегулювання спірних питань при погодженні проектів землеустрою; можливість встановлення існуючих меж населених пунктів (без їх зміни) за відсутності генеральних планів населених пунктів, посвідчення меж населених пунктів шляхом внесення відповідних відомостей до державного земельного кадастру.

Проект Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж адміністративно-територіальних одиниць» зареєстровано у Верховній Раді України 03.11.2011 за № 9408.

Не менш важливим для АТУ України, на нашу думку, є найменування та перейменування АТО, їх віднесення до певних категорій.

Відповідно до статті 8 Закону України «Про географічні назви» органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, які здійснюють найменування (перейменування) географічного об'єкту, приймають рішення з урахуванням експертного висновку про відповідність пропозиції щодо найменування та перейменування географічного об'єкту.

На виконання положень Закону України «Про географічні назви» Кабінет Міністрів України прийняв такі нормативні документи:

- Положення про Міжвідомчу науково-методичну раду з питань географічних назв, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2006 № 543;
- Положення про Державний реєстр географічних назв, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 622;
- Порядок проведення експертизи пропозицій та рішень органів державної влади щодо найменування або перейменування географічних об'єктів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 04.11.2009 № 1166.

Координацію діяльності, пов'язаної з географічними назвами, здійснює Державна служба геодезії, картографії та кадастру (Укргеодезкартографія). Укргеодезкартографія, в межах своєї компетенції, розробляє та затверджує проекти нормативно-правових актів з географічних назв, нормативно-методичні документи з питань встановлення, унормування, обліку, реєстрації, використання та збереження географічних назв, а також правила передачі назв географічних об'єктів України літерами латинського чи іншого алфавіту; організовує проведення експертизи пропозицій щодо найменування та перейменування географічних об'єктів, забезпечує формування та ведення Державного реєстру географічних назв, здійснює міжнародне співробітництво з питань географічних назв тощо.

Постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2006 № 543 утворено Міжвідомчу науково-методичну раду з питань географічних назв. До її складу входять представники Укргеодезкартографії та інших зацікавлених міністерств, установ та організацій (Апарату Верховної Ради України, Міністерства юстиції, Міністерства транспорту та зв'язку, Національного космічного агентства, топографічної служби Збройних Сил, Національної академії наук, національних університетів тощо). Очолює Міжвідомчу раду голова Укргеодезкартографії.

Основними завданнями Міжвідомчої науково-методичної ради з питань географічних назв є: розроблення і визначення основних принципів встановлення та унормування географічних назв; участь у підготовці пропозицій щодо формування напрямів державної політики у встановленні, унормуванні, обліку, реєстрації, використанні та збереженні географічних назв; розгляд пропозицій щодо найменування та перейменування географічних об'єктів.

Пропозиції про перейменування населених пунктів підлягають обов'язковому розгляду Міжвідомчою науково-методичною радою з питань географічних назв.

Положеннями Закону України «Про географічні назви» визначено, що назви географічних об'єктів території України підлягають обліку та державній реєстрації. Відповідно до Положення про Державний реєстр географічних назв, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 622, державну реєстрацію географічних назв здійснює Укргеодезкартографія. Облік назв географічних об'єктів здійснюють також органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, до повноважень яких належить здійснення найменування та перейменування географічних об'єктів.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, наукові та інші установи й організації, в межах своїх повноважень, можуть видавати офіційні каталоги, довідники географічних назв, зміст яких затверджується (погоджується) з Укргеодезкартографією та Міжвідомчою науково-методичною радою з питань географічних назв.

Джерелом унормованих назв населених пунктів, районів, районів у містах, сільських та селищних рад є електронний довідник «Україна. Адміністративно-територіальний устрій» Верховної Ради України. У довіднику подані алфавітні покажчики нових і старих найменувань, а також населених пунктів, об'єднаних з іншими населеними пунктами, включених у межі міст та інших населених пунктів або знятих з обліку, на підставі змін, що сталися після видання останнього довідника у 1987 році.

З метою постійного відстеження та обліку змін у зображенні державного кордону України, меж АТО, населених пунктів Державний картографо-геодезичний фонд України (Укркартгеофонд) веде черговий довідник АТУ України за актами Верховної Ради України та повідомленнями, що публікуються у офіційному нормативному бюлетені «Відомості Верховної Ради України». Відстежуються зміни в АТУ, категорії та статусі населених пунктів, їх перейменування, об'єднання, зняття з обліку.

Межі АТО чергуються Укркартгеофондом на топографічних картах масштабу 1:100 000 відповідно до рішень Верховної Ради України. Межі областей та АР Крим, міст обласного значення та районів оформлюються на аркуші-документі топографічної карти масштабу 1:100 000.

Після прийняття Верховною Радою України рішення щодо зміни меж АР Крим, областей, міст обласного значення, Укркартгеофонд надсилає до відповідних органів влади аркуш топографічної карти масштабу 1:100 000 із графічним зображенням межі. Нанесене графічне зображення межі засвідчується підписами представників та печаткою місцевих органів влади. Посилаючись на відсутність відповідного законодавства, деякі обласні ради відмовляються завіряти графічне зображення межі, нанесеної місцевими управліннями Держкомзему, що не дає підстави вважати документ офіційним і використовувати його для зображення межі на картах різного призначення.

Відповідно до вимог Умовних знаків для топографічної карти масштабу 1:10 000, затверджених наказом Міністерства ресурсів від 09.07.2001 № 254 та КУП «Зображення державного кордону та меж адміністративно-територіального устрою України на топографічній карті», затвердженого наказом Укргеодезкартографії від 25.1.1.2008 № 151, при створенні та оновленні топографічної карти масштабу 1:10 000 зображення меж АТО України є обов'язковим. Нанесення меж районів, сільських та селищних рад на топографічну карту здійснюється за офіційними картографічними (землевпорядними) матеріалами відповідних органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Водночас землевпорядні схеми, які надаються на місцях, застарілі, не відображають існуючі контури місцевості, відсутні рішення влади про затвердження меж, точки повороту меж на місцевості не закріплені. У результаті, межі на карті наносяться схематично, що не відображає дійсне положення ліній межі на місцевості.

Таким чином, узагальнюючи вищенаведене, можна зробити такі висновки:

1. Ключовою проблемою сучасного АТУ України переважно є відсутність на планово-картографічних матеріалах меж АТО, визначених належним чином, та не встановлення їх на місцевості.
2. Межі населених пунктів нерідко не встановлюються через відсутність зацікавленості органів місцевого самоврядування, а також через недостатнє державне та місцеве фінансування виконання робіт та законодавче неврегулювання встановлення та зміни меж населених пунктів та районів.
3. Вирішення проблем із встановлення меж населених пунктів повинно здійснюватися через реалізацію цілеспрямованої та виваженої державної політики у сфері земельних відносин.

У статті критично проаналізовано сучасні проблеми пов'язані з встановленням меж населених пунктів в Україні. Запропоновано шляхи вирішення зазначеної проблеми через включення пропозицій до проектів законодавчих актів, якими передбачено порядок встановлення або зміни меж населених пунктів.

В статье критически проанализированы современные проблемы связанные с установлением границ населенных пунктов в Украине. Предложены пути решения указанной проблемы за счет включения предложений в проекты законодательных актов, предусматривающих порядок установления или изменения границ населенных пунктов.

The article critically analyzes the today problems associated with the boundaries of settlements in Ukraine. The authors suggested ways of solving this problem through the inclusion of proposals to the draft legislation which provide for the establishment or change the boundaries of settlements.

Література

1. Герман И.Е. История Русского межевания (Курс). — М., 1910. — 302 с.
2. Закон України «Про землеустрій»: за станом на 25 жовт. 2011 р. / Верховна Рада України. — 2003.: [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Закон України «Про Державний земельний кадастр»: за станом на 07 лип. 2011 р. / Верховна Рада України. — 2011.: [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002.: [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. Новий курс: Реформи в Україні 2010-2015. Національна доповідь // [Електронний ресурс] / Режим доступу <http://www.nbu.gov.ua/books/2010/10nandop1.pdf>.