

УДК 35.071.5;322.2

ВСТАНОВЛЕННЯ МЕЖ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ: проблеми та напрями їх вирішення

ЩО ПОТРІБНО СУТТЄВО ВДОСКОНАЛИТИ?

Формування меж адміністративно-територіальних утворень належить до особливих важливих та відповідальних завдань сучасного землеустрою, адже ці межі виступають просторовим базисом для територіальної організації державного управління та місцевого самоврядування. Сучасний адміністративно-територіальний устрій України (далі — АТУУ), що сформувався переважно у радянський період, передбачає територіальну диференціацію за такими критеріями [1]:

- 1) за географічними ознаками — поділ на регіони (АР Крим, області, райони, міста-регіони Київ і Севастополь) та населені пункти (міста, селища, села);
- 2) за статусом — поділ на адміністративно-територіальні одиниці (області, райони), самоврядні територіальні одиниці (міста, селища, села)¹;
- 3) за місцем у системі адміністративно-територіального устрою України — поділ на територіальні одиниці первинного рівня (міста без районного поділу, райони у містах, селища, села), середнього рівня (райони, міста з районним поділом) і вищого рівня (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь).

Андрій МАРТИН,

завідувач кафедри землевпорядного проектування
Національного університету біоресурсів і природокористування
України, кандидат економічних наук

За даними Верховної Ради України² систему адміністративно-територіального устрою України складають: 1 автономна республіка; 24 області; 2 міста з особливим статусом (міста-регіони); 490 сільських районів; 459 міст³ (з них: 2 міста-регіони, 178 міст обласного значення, 279 міст район-

¹ Крім того, АР Крим має особливий статус територіальної автономії, а райони в містах характеризуються ознаками як адміністративно-територіальних, так і самоврядних одиниць.

² <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/z7502/a002>.

³ 26 міст в Україні мають районний поділ.

ного значення); 114 районів у містах; 885 селищ міського типу; 28449 сільських населених пунктів (з них 1207 селищ та 27242 села); 783 селищні ради; 10278 сільських рад.

Важливість чіткого та однозначного встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць (утворень) з точки зору сталого розвитку земельних відносин обумовлюється такими чинниками:

- АТУУ є територіальною основою формування доходів місцевих бюджетів у частині платного землеволодіння і землекористування, що передбачає зарахування плати за землю із певних територій до бюджетів відповідних органів місцевого самоврядування (частина 4 пункту 1 статті 69 Бюджетного кодексу України; Розділ XIII «Плата за землю» Податкового кодексу України), а також зарахування до відповідних бюджетів коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва (частина 4 пункту 2 статті 69 Бюджетного кодексу України)⁴;
- до розмежування земель державної та комунальної власності межі одиниць АТУУ визначають компетенцію органів територіального управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) щодо розпорядження нерозмежованими землями (пункт 12 Розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України) та передачі їх в оренду (пункт 1 Розділу VIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про оренду землі»);
- відповідно до меж одиниць АТУУ здійснюється розмежування компетенцій органів територіального управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) щодо передачі в оренду нерозподілених (невитребуваних) земельних ділянок (стаття 13 Закону України від 05.06.2003 № 899-IV «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв»)), а також компетенція територіальних громад щодо управління земельними ділянками у порядку охорони спадкового майна та визнання їх відумерлою спадщиною (статті 1277, 1279 та 1285 Цивільного кодексу України);
- АТУУ (у частині визначення меж населених пунктів) визначає правові обмеження щодо формування земельних ділянок житлової та громадської забудови (стаття 38 Земельного кодексу України);
- АТУУ розмежовує компетенцію органів територіального управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) щодо затвердження документації із землеустрою (стаття 186 Земельного кодексу України) та містобудівної документації (статті 12, 14, 16, 17-19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»), в тому числі при зміні цільового при-

значення земельних ділянок (див. Порядок зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2002 № 502);

- нормативна грошова оцінка земельних ділянок як важливий економічний регулятор земельних відносин проводиться із урахуванням меж одиниць АТУУ (див. постанови Кабінету Міністрів України від 23.03.1995 № 213 «Про Методику нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» та від 23.11.2011 № 1278 «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель не-сільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)»);
- визначення підсудності справ, які пов'язані із земельними ділянками як нерухомим майном, що мають пред'являтися за місцезнаходженням майна або основної його частини, фактично має здійснюватися із урахуванням АТУУ (стаття 114 Цивільного процесуального кодексу України) тощо.

Попри вищезазначене, можна констатувати, що існуюча система фіксації меж одиниць АТУУ потребує суттєвого вдосконалення. Часто межі адміністративно-територіальних утворень визначаються досить умовно на підставі недосконалих планово-картографічних матеріалів радянської доби або перших років незалежності України, а це стає першо-причиною як значної кількості непорозумінь, так і порушень законодавства при регулюванні земельних відносин. Масовим явищем в Україні стають «територіальні претензії» населених пунктів до навколишніх районів і навпаки, територіальні спори між районами, областями [2].

Станом на 01.01.2011 р. згідно з проектами землеустрою щодо встановлення і зміни меж населених пунктів межі встановлено лише у 16738 населених пунктах, що становить 56% від їх загальної кількості, в тому числі⁵:

- міста обласного значення — 78, або 43,6%;
- міста районного значення — 78, або 27,9%;
- селища міського типу — 377, або 42,7%;
- сільські населені пункти — 16205, або 56,9%.

⁴ Фактично адміністративно-територіальний устрій є просторовою основою для спрямування до тих або інших місцевих бюджетів багатьох податків та зборів, які значною мірою визначають їх дохідну частину (зокрема: плати за користування надрами; фіксованого сільськогосподарського податку; податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; деяких адміністративних штрафів; плати за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення; коштів від реалізації безхазяйного майна; грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; збору за забруднення навколишнього природного середовища тощо).

⁵ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=42535&pf35401=214099.

ПРО ОСТАННІ НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ, ПУБЛІКАЦІЇ ТА МЕТУ СТАТТІ

Науково-методичні засади формування адміністративно-територіальних утворень в Україні розкриваються у працях М.І. Долішного, Б.М. Данилишина, І.О. Горленко, Ф.Д. Заставного, Н.С. Зелінської [3], Я.П. Павловича-Сенети [4], А.П. Павлюк [5], М.М. Паламарчука, Ю.М. Палехи, М.Д. Пістуна, В.А. Поповкіна, М.І. Росенка [6], С.О. Телешуна [7], А.М. Третьяка [8], О.В. Чернюка [9], О.І. Шаблія та інших. Але існуючі дослідження переважно присвячені питанням адміністративно-територіальної реформи, підходи встановлення та зміни меж існуючих адміністративно-територіальних утворень залишаються малодослідженими.

Мета статті — проаналізувати сучасні передумови для визначення та фіксації меж адміністративно-територіальних утворень в Україні, а також визначити принципи вдосконалення організаційно-методичної бази їх формування у перспективі.

ОСНОВНІ ПРИЧИНИ НЕДОСКОНАЛОСТІ СИСТЕМИ АТУУ

Однією із головних причин недосконалості системи АТУУ слід вважати недовершеність відповідної нормативно-правової бази⁶, адже спеціальний законодавчий акт, який би комплексно врегулював порядок встановлення та зміни меж одиниць АТУУ, наразі відсутній. Натомість, окремі приписи процедури визначення меж наявні у Конституції України (Розділ IX «Територіальний устрій України») та Земельному кодексі України (Глава 29 «Встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних утворень»)⁷.

Національний класифікатор об'єктів адміністративно-територіального устрою ДК 014-97 (КОАТУУ)⁸, затверджений наказом Держстандарту України від 31.10.1997 № 659 (зі змінами та доповненнями), набув

чинності 1 січня 1998 року⁹. КОАТУУ складається з кодів та назв усіх адміністративно-територіальних об'єктів України, які згруповані за ознаками територіальної спільності, історичних, економічних, географічних, етнічних і культурних особливостей.

Встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних утворень в Україні проводиться за порядком землеустрою (див. статті 2, 5 та 46 Закону України «Про землеустрій»). Наразі відсутні державні стандарти, норми та правила, які встановлювали б технічні вимоги до складу та змісту проектів землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень. Втім, згаданий Закон містить надзвичайно широку, декларативну та малозмістовну норму про те, що відповідні проекти землеустрою «розробляються для створення повноцінного життєвого середовища та створення сприятливих умов їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій із збереженням їх природних ландшафтів та історико-культурної цінності, з урахуванням інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі орендарів, і затверджені містобудівної документації»¹⁰.

АТУУ має обліковуватися у Державному земельному кадастрі (див. статті 10, 13, 21 Закону України «Про Державний земельний кадастр»). Причому пункт 8 Розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» зазначеного Закону окремо вказує, що відомості про межі адміністративно-територіальних одиниць, які були встановлені до набрання чинності Законом України «Про землеустрій», вносяться до Державного земельного кадастру на підставі проектів формування території і встановлення меж сільських, селищних рад¹¹. До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій офіційні найменування адміністративно-територіальних одиниць зазначаються у Державному земельному

⁹ КОАТУУ використовується, серед іншого, для кадастрової ідентифікації земельних ділянок згідно постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.2010 № 749 «Про затвердження Тимчасового порядку присвоєння кадастрового номера земельній ділянці».

¹⁰ Наприклад, не зовсім зрозумілим залишається передбачений законодавцем спосіб «урахування інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі орендарів», адже фактично зміна меж АТУУ є актом вияву політичної волі відповідних органів державного управління або місцевого самоврядування. Крім того, більшість населених пунктів України не мають затвердженої містобудівної документації (генеральних планів), що формально має стримувати процес встановлення існуючих меж АТУУ.

¹¹ Таким чином, «початкові» дані про АТУУ мають бути внесені до Державного земельного кадастру на підставі проектів і формування території і встановлення меж сільських, селищних рад народних депутатів, які розроблялися на початку 1990-х років на підставі вказівок, що були затверджені Головою Державного комітету України по земельній реформі Б.М. Чепковим 30.10.1991 року (див.: Земельні відносини в Україні: законодавчі акти та нормативні документи. — К., «Урожай». — С. 630-609). Держателями відповідних документів наразі є господарюючі суб'єкти — науково-дослідні та проектні інститути землеустрою.

⁶ Як спеціальний нормативно-правовий акт з питань встановлення меж адміністративно-територіальних утворень в Україні, подекуди, розглядається Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 № 1654-Х «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР».

⁷ Варто відзначити, що стаття 175 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III наразі не описує процедур встановлення та зміни меж АР Крим та областей, хоча можна зробити припущення про те, що, змінюючи межі адміністративних районів, Верховна Рада України одночасно може встановлювати та змінювати межі областей, до яких ці райони адміністративно належать.

⁸ <http://ukrstat.gov.ua/klasf/klasif/koatuu.rar>.

кадастрі відповідно до довідника «Україна. Адміністративно-територіальний устрій»¹².

Однією із основних проблем, що ускладнює вирішення питань АТУУ, на мою думку, є некоректне визначення поняття межі адміністративно-територіального утворення, яка, згідно зі статтею 173 Земельного кодексу України, є умовною замкненою лінією на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району у місті від інших територій. На перший погляд таке визначення є цілком логічним, але фактично воно базується на припущенні про дискретність АТУУ, тобто можливості встановлення індивідуальної замкненої межі для кожної адміністративно-територіальної одиниці. Насправді ж система АТУУ є безперервною¹³ і кожна межа має розглядатися як атрибут не однієї, а принаймні двох суміжних адміністративних одиниць, в тому числі різного рівня, а тому зміна межі завжди стосуватиметься усіх суміжних територіальних утворень (в т.ч. різнорівневих).

Таким чином, **межа адміністративно-територіальної одиниці — це сукупність умовних ліній, кожна з яких відділяє її територію від території суміжної адміністративно-територіальної одиниці, що послідовно з'єднуються у вузлових точках¹⁴, а також співпадають або узгоджуються із межами адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня.** Відповідно, вирішення питань АТУУ, на мою думку, необхідно зводити не до встановлення межі окремого адміністративно-територіального утворення (тобто площинного об'єкту), а встановлення меж між суміжними адміністративно-територіальними утвореннями (окремих лінійних об'єктів), в тому числі (при потребі) на окремих ділянках проходження таких меж¹⁵. Такий підхід, поперше, є набагато простішим у організаційному та технічному аспектах, та, по-друге, сприятиме реальному утвердженню безперервності системи АТУУ та зменшенню конфліктогенного потенціалу у відносинах різних органів територіального управління¹⁶.

¹² Очевидно, слід мати на увазі електронний довідник «Україна. Адміністративно-територіальний устрій», який складено Управлінням по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування Апарату Верховної Ради (див.: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/zmist.html>).

¹³ Як логічну та математичну основу для опису та моделювання АТУУ на усіх рівнях, на думку автора, слід використовувати теорію графів — розділ математики, що вивчає властивості графів (сукупність точок (вершин) сполучених лініями (ребрами)).

¹⁴ Вузловою слід вважати точку на поверхні землі, в якій сходяться межі трьох і більше адміністративно-територіальних одиниць одного рівня.

¹⁵ Наприклад, навряд чи існує реальна потреба у встановленні та погодженні нової межі по усьому периметру великого міста, що межує із декількома приміськими районами, якщо передбачається розширення міста лише за рахунок одного із районів.

¹⁶ Зокрема, встановлення меж на «проблемних» ділянках (наприклад, вздовж лінії Державного кордону України) не стримуватиме встановлення меж на тих ділянках, де невизначеність або спірні ситуації щодо меж АТУУ відсутні.

Варто також окремо відзначити, що сьогодні головним стимулом для зміни меж адміністративно-територіальних утворень переважно виступає природне прагнення багатьох органів місцевого самоврядування збільшувати територію своїх населених пунктів¹⁷ з метою розширення власних управлінських повноважень, пов'язаних із розпорядженням нерозмежованими землями державної власності, а також створення передумов для освоєння нових територій для містобудівних потреб. Варто очікувати на зменшення зацікавленості органів територіального управління у зміні меж адміністративно-територіальних утворень після завершення розмежування земель державної та комунальної власності¹⁸, адже зміна меж з цього моменту не припинить права державної або комунальної власності на земельні ділянки з боку держави і територіальних громад.

У процесі зміни меж одиниць АТУУ важливо забезпечувати узгодженість цих меж на усіх рівнях, тобто зміна меж адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня повинна допускатися лише у тій частині, що не порушує меж вищого рівня. Зміна меж міста районного значення не повинна призводити до зміни меж району, зовнішні межі районів в місті повинні узгоджуватися із межею міста тощо. Чинне законодавство наразі не містить достатніх заборон, що унеможливили б виникнення ситуацій, при яких рішення органів влади нижчого рівня фактично можуть призводити до зміни меж одиниць АТУУ вищого рівня. Наприклад, зміна меж села або селища, що примикає до межі району або області, фактично призводитиме до змін у межах адміністративно-територіальних утворень вищого рівня¹⁹. Земельне законодавство у майбутньому має закріпити загальне правило пріоритетності меж одиниць АТУУ вищого рівня.

¹⁷ Збільшення території населеного пункту далеко не завжди призводить до збільшення надходжень до місцевого бюджету, адже нормативна грошова оцінка земель населених пунктів в Україні базується на визначенні витрат на освоєння та облаштування території в розрахунок на квадратний метр. Наприклад, включення в межу населеного пункту земель сільськогосподарського призначення, збільшуючи його площу, не призводить збільшення величини витрат на освоєння та облаштування території, а отже у перерахунок на квадратний метр нормативна грошова оцінка земель (а отже і плата за землю) може зменшитись.

¹⁸ Вирішальну роль у цьому процесі може відіграти прийняття законопроекту від 13.02.2012 № 10043 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності.

¹⁹ Яскравим прикладом такої ситуації є досить сумнівне прагнення Коцюбинської селищної ради «встановити» у порядку передбаченому для встановлення меж сіл та селищ «історичну» площу смт. Коцюбинське (анклаву Ірпінської міської ради Київської області, що оточений територією міста Києва) із облікових 87 га до 4065 га. Таким чином, прийняття Київською обласною радою, на перший погляд в межах своєї компетенції, рішення про встановлення меж смт. Коцюбинське (межі первинного рівня) фактично може втрутитися у компетенцію Верховної Ради України та змінити як межі середнього (Ірпінської міської ради та Святошинського району у м. Києві), так і вищого (Київської області та міста Києва) рівня.

ПРИНЦИПОВІ ПИТАННЯ, ЩО МАЄ ВИРІШИТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Хоч на розгляді Верховної Ради України вже перебувають пропозиції щодо спрощення процедури встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень²⁰, я відзначаю окремі надто принципові питання вдосконалення вітчизняного земельного законодавства:

1. Після набрання 1 січня 2002 року чинності Земельного кодексу України, фактично зникли правові підстави для виділення в Україні таких адміністративно-територіальних одиниць як території сільських (селищних) рад, оскільки управлінська компетенція відповідних органів місцевого самоврядування з цього часу стала обмеженою виключно територією відповідних населених пунктів. Території сільських та селищних рад у майбутньому, як на мене, варто трансформувати у спеціальний вид податкового зонування території (податкові райони), що визначатимуть території (в т.ч. за межами населених пунктів), в межах яких плата за землю та інші територіально-детерміновані податки та збори спрямовуватимуться до бюджету певної сільської (селищної) громади²¹.
2. Значну невизначеність у систему АТУУ вносить існування одних населених пунктів у межах інших (т.зв. «міста-матрьошки») ²². Це вносить плутанину у визначенні повноважень органів місцевого самоврядування, в т.ч. щодо розпорядження землями державної власності, бюджетного процесу тощо. У перспективі слід чітко визначити, що у разі розташування одного населеного пункту в межах іншого, усі повноваження щодо регулювання земельних відносин мають належати органу місцевого самоврядування того населеного пункту, який має вищий адміністративний рівень. Питання існування міських рад, території яких не співпадають із межами відповідних на-

селених пунктів²³, у перспективі слід вирішити шляхом включення «територій міських рад за межами населених пунктів» до прилеглих районів.

3. Унікальною з точки зору поділу АТУУ слід вважати територію міста Севастополя — міста-регіону, спеціальний статус якого (як і міста Києва) визначений статтею 133 Конституції України, в межах якого виділено дві міських ради, 28 сіл і понад 30 поселень без статусу населеного пункту²⁴. Я вважаю, що в адміністративних межах Севастополя можливо виділити землі, що не входять до міських рад або сіл, і розглядати їх як землі за межами населених пунктів.
4. Особливий статус міста Києва у процесі вдосконалення АТУУ потребує урахування норм Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» та Рішення Конституційного Суду України від 13.10.2005 № 9-рп/2005 у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах м. Києва.
5. На законодавчому рівні треба вирішувати питання управління анклавними (територія адміністративно-територіальної одиниці, що оточена по периметру територією іншої адміністративно-територіальної одиниці) та ексклавами (територія адміністративно-територіальної одиниці, що оточена по периметру територіями двох і більше інших адміністративно-територіальних одиниць), що не мають спільних меж із «материнською частиною» адміністративно-територіальної одиниці²⁵. Питання просторового розвитку таких адміністративно-територіальних одиниць доцільно узгоджувати із розвитком прилеглої, а не «материнської» території.
6. Слід визнати, що завершення встановлення меж адміністративно-територіальних утворень (областей, районів, населених пунктів), межі яких частково співпадають із лінією проходження Державного кордону України, стане можливим лише після за-

²⁰ Див. законопроект від 13.02.2012 № 10042 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.

²¹ Як не дивно, але в регіонах України складається різна правозастосовна практика щодо частини 4 пункту 1 статті 69 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI стосовно «зарахування плати за землю до бюджетів місцевого самоврядування». Який бюджет — обласний, районний чи сільський (селищний) — законодавець не уточнює.

²² Наприклад, місто Макіївка Донецької області поділяється на 5 районів — Гірницький, Кіровський, Радянський, Центрально-Міський та Червоногвардійський — та включає 17 селищ — Велике Оріхове, Високе, Вугляр, Грузько-Зорянське, Грузько-Ломівка, Гусельське, Землянки, Колосникове, Красний Октябр, Кринична, Лісне, Маяк, Межове, Нижня Кринка, Пролетарське, Свердлове, Ясинівка).

²³ Наприклад, місто Яремче (11030 га) займає лише 16,8% Яремчанської міської ради (65665 га).

²⁴ До складу міста-регіону входять Севастопольська міська рада, Інкерманська міська рада, Орлинівська сільська рада, Тернівська сільська рада, Качинська селищна рада, Андріївська сільська рада, Верхньосадівська сільська рада. В межах зазначених рад окремо виділяються землі населених пунктів: м. Севастополь, м. Інкерман, с. Орлине, с. Гончарне, с. Кизилове, с. Колхозне, с. Новобобрівське, с. Озерне, с. Павлівка, с. Передове, с. Підгірне, с. Резервне, с. Родниківське, с. Розсошанка, с. Тилове, с. Широке, с. Тернівка, с. Рідне, смт. Кача, с. Вишневе, с. Орлівка, с. Осипенко, с. Полюшко, с. Андріївка, с-ще Сонячний, с. Верхньосадове, с. Дальне, с. Камишли, с. Пироговка, с. Поворотне, с. Фронтоне та с. Фруктове.

²⁵ Прикладами анклавів є території міста Славутич Київської області (територіально розташоване у Чернігівській області), смт. Коцюбинське Ірпінської міської ради Київської області (територіально розташоване у м. Києві) тощо.

вершення його делімітації та демаркації у порядку, що встановлений Законом України «Про державний кордон України» та міжнародними угодами України. До цього часу, відповідні ділянки меж адміністративно-територіальних утворень слід приймати відповідно до кордонів колишньої Української РСР. Певні проблеми зі встановленням меж одиниць АТУУ можуть виникати у ситуаціях, коли Державний кордон України перетинає населені пункти.

Окремого врегулювання потребує облік особливих екстериторіальних ділянок, на яких розташоване нерухоме майно, що є власністю України (автомобільна дорога Одеса — Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова та земельна ділянка, по якій вона проходить, є власністю України на території Республіки Молдова²⁶, а ділянки Дністровського гідроенергетичного комплексу мають бути орендовані Україною тощо).

7. Значною мірою неврегульованим у законодавстві залишається питання існування ділянок території України, що не входять до жодної адміністративно-територіальної одиниці (насамперед, територіального моря²⁷), в межах яких можуть бути сформовані земельні ділянки (наприклад: акваторій морських портів, ділянки для видобування корисних копалин, ведення рибного господарства тощо). Варто визначити правовий режим цих територій як особливої складової системи АТУУ, землі якої є державною власністю і перебувають в управлінні Кабінету Міністрів України. Специфічною складовою адміністративно-територіального устрою є території островів України в межах територіального моря — Чорного і Азовського²⁸. Вони мають належним чином визначатися та фіксуватися як частини відповідних адміністративно-територіальних утворень України первинного, середнього та вищого рівня. Потребують окремого науково-методичного вивчення підходи до розмежування меж одиниць АТУУ по внутрішніх водах — річках, лиманах, водосховищах, також — на островах тощо.

²⁶ Див. додатковий протокол до Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон щодо передачі у власність України ділянки автомобільної дороги Одеса — Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельної ділянки, по якій вона проходить, і режиму їх експлуатації.

²⁷ Територіальне море за своїм правовим режимом є територією України і включає прибережні морські води завширшки 12 морських миль, відлічуваних від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать Україні, або від прямих вихідних ліній, що з'єднують відповідні точки. Його загальна площа складає близько 2,95 млн. га.

²⁸ Наприклад, острови: Зміїний (селище Біле Вилківської міської ради Кілійського району Одеської області); Тузла (місто Керч АР Крим); Березань та Первомайський (Миколаївська область); Джарилгач та Тендрівська коса (Херсонська область) тощо.

8. Варто пам'ятати, що індексні кадастрові карти²⁹, що створені у процесі ведення Державного реєстру земель та реалізації Проекту «Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру» (станом на 01.02.2012 р. індексна кадастрова карта складена на площу 46,5 млн. га) не можуть розглядатися як підстава для встановлення, визначення, уточнення або заперечення меж одиниць АТУУ, оскільки ці картографічні документи є похідними від документів, що визначали існуючі межі адміністративно-територіальних, а, отже, не можуть замінити ці документи.

9. Наповнення Державного земельного кадастру інформацією про межі адміністративно-територіальних утворень фактично потребуватиме широкомасштабної «інвентаризації» цих меж на основі аналізу наявної документації із землеустрою, дигіталізації та векторизації архівних картографічних даних. «Виправлення помилок» у зафіксованих межах адміністративно-територіальних утворень має базуватися на розробці та схваленні у встановленому законодавством порядку проектів землеустрою щодо встановлення меж адміністративно-територіальних утворень, причому дозвільні процедури, пов'язані із розглядом відповідної документації із землеустрою, доцільно максимально спростити.

Уточнення меж адміністративно-територіальних утворень повинно здійснюватися на основі своєрідного принципу «гуманізації» відповідних правовідносин — власники землі та землекористувачі, органи територіального управління на основі землеустрою повинні отримати інструментарій для вирішення існуючих проблем АТУУ, а не нагромадження нових. Тому слід додержуватися таких підходів:

- фактична житлова і громадська забудова, яка протягом багатьох десятиріч подекуди «вийшла за межі» населених пунктів, має бути беззаперечно включена до меж відповідних населених пунктів — громадяни не повинні страждати через формальну неможливість зареєструвати права на своє житло, яке опинилося «за межами» поселень;
- земельні ділянки, що «перетинаються» межами адміністративно-територіальних утворень, варто повністю віднести до тих адміністративно-територіальних одиниць, органи управління яких ухвалювали рішення на право власності або право користування цими ділянками;

²⁹ Порядок складання та затвердження індексних кадастрових карт (планів) і кадастрових планів земельних ділянок, вимоги до їх оформлення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1117.

- має забезпечуватися безперервність системи АТУУ — не повинні виникати «нічийні» землі або землі, приналежність яких оскаржуються декількома органами територіального управління;
- площі окремих адміністративно-територіальних утворень не слід розглядати як константні — вони можуть постійно уточнюватися.

Звичайно, виправлення помилок при фіксації меж адміністративно-територіальних утворень не повинно перетворюватися у спосіб легалізації правопорушень, пов'язаних із перевищенням влади з боку органів територіального управління. Основою для цього має стати максимальна публічність відповідних процедур.

10. Встановлення меж адміністративно-територіальних утворень не слід ставити у залежність від розроблення містобудівної документації (особливо щодо сільських населених пунктів), оскільки її роль може бути вирішальною виключно у випадках, коли вона обґрунтовує розширення населених пунктів. Варто усвідомлювати, що головні наслідки формування меж одиниць АТУУ (як було показано вище) пов'язується, перш за все, зі сферою економіки землекористування та оподаткування. Окремого науково-методичного та правового врегулювання заслуговує проблематика ліквідації адміністративно-територіальних утворень, яка майже не розглядається вітчизняною юридичною та землевпорядною наукою³⁰.

³⁰ Щорічно в Україні, як правило, зникають 15-17 сільських населених пунктів. Процес «вдмирання» сіл пов'язаний зі старінням сільського населення, процесами міграції у міста, скороченням місць прикладання праці, низьким рівнем соціальної інфраструктури тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навчальний посібник. — Вид. 3-тє, виправл. та доповн. — К.: Атіка, 2004. — 512 с.
2. Проблеми державного земельного кадастру в Україні [Електронний ресурс]/А.Г. Мартин. — Режим доступу: http://www.myland.org.ua/userfiles/file/AGMartyn_cadastre.pdf
3. Механізм державного управління упорядкуванням адміністративно-територіального устрою на регіональному рівні (на прикладі південних областей України): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 [Електронний ресурс] / Н.С. Зелінська; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. — О., 2010. — 20 с.
4. Адміністративно-правове регулювання територіального устрою в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 [Електронний ресурс] / Я. П. Павлович-Сенета; Львів. держ. ун-т внутр. справ. — Л., 2010. — 16 с.
5. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації [Електронний ресурс] /

11. Межі адміністративно-територіальних утворень у переважній більшості не закріплені в натурі (на місцевості) або межові споруди втрачено, а тому спори між органами територіального управління щодо проходження цих меж досить часто неможливо врегулювати шляхом переговорів. Фактично, вирішення відповідних питань швидше стає проявом політичної волі, а не технічних процедур. Таким чином, законодавство має визначати дієву процедуру арбітражу відповідних спорів як у позасудовому, так і судовому порядках. Права та обов'язки щодо вирішення спорів між органами територіального управління щодо меж одиниць АТУУ доцільно надати вищим колегіальним органам державного управління або спеціально створеному для цих цілей органу влади, наприклад, комісії при Верховній Раді України.

ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАПРОПОНОВАНИХ ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТА ФІКСАЦІЇ МЕЖ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ В УКРАЇНІ ВАРТО РОЗГЛЯДАТИ ЯК ВАЖЛИВУ ПЕРЕДУМОВУ УПОРЯДКУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ НАШОЇ ДЕРЖАВИ, НОРМАЛЬНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ, ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ ТА РЕЄСТРУ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО. СТВОРЕННЯ ГЕОІНФОРМАЦІЙНОЇ БАЗИ ДАНИХ ПРО МЕЖІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ ІЗ ОБ'ЄКТИВНИМИ ДАНИМИ ЩОДО ЇХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ТА ПРИРОДНОГО СТАНУ ДОЗВОЛИТЬ СТВОРИТИ ПОТУЖНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЗАКЛАСТИ ОСНОВУ ДЛЯ ОПТИМІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ.

- А.П. Павлюк // Стратегічні пріоритети, №1(2), 2007 р. — Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/2/4-3-Pavliuk.pdf>
6. Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь): Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 [Електронний ресурс] / М.І. Росенко; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — Л., 2007. — 20 с.
 7. Державний устрій України: проблеми теорії і практики: Автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02 [Електронний ресурс] / С.О. Телешун; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 2000. — 34 с.
 8. Третяк А.М., Другак В.М., Третяк Р.А. Формування меж адміністративно-територіальних утворень. Навчально-методичний посібник. К.: ТОВ ЦЗРУ, 2004. — 85 с.
 9. Вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.05 [Електронний ресурс] / О.В. Чернюк; НАН України. Рада по вивч. продукт. сил України. — К., 2007. — 20 с.