



# ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ:

УДК 322.2;631.95

## *землепорядний аспект*

**Андрій МАРТИН**,  
завідувач кафедри  
землепорядного проектування  
Національного університету  
біоресурсів  
і природокористування України,  
доктор економічних наук, доцент

Проаналізовано проблеми формування адміністративно-територіальних одиниць у контексті децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. Представлено пропозиції щодо проведення землеустрою під час реформування адміністративно-територіального устрою України.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, децентралізація влади, місцеве самоврядування, землеустрій, громада.

### Постановка проблеми

Конституційні засади територіальної організації влади в Україні закріплено у Розділі IX Основного Закону. Ним передбачено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Систему адміністративно-територіального устрою, що переважно успадкована Україною від колишнього СРСР, згідно з чинною редакцією статті 133 Конституції України становлять: Автономна Республіка Крим, 24 області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Містам Київ та Севастополь надається спеціальний статус, який визначається законами України.

Владні повноваження в межах відповідних територій реалізують органи державної влади (місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади) та органи місцевого самоврядування (обласні,

районні, міські, районні у містах, сільські, селищні ради).

Система територіальної організації влади, що переважно успадкована Україною від колишнього СРСР, станом на 01.07.2014 включає<sup>1</sup>:

- 490 сільських районів<sup>2</sup>;
- 460 міст<sup>3</sup> (з них 182 мають обласне значення), при чому 25 міст мають районний поділ та поділяються на 111 районів у містах<sup>4</sup>;
- 885 селищ міського типу<sup>5</sup>;
- 28394 сільських населених пунктів (з них 1180 селищ та 27214 сіл), місцеве самоврядування в яких забезпечують 783 селищні та 10279 сільських рад.

<sup>1</sup> <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/d01.rtf>

<sup>2</sup> Органи місцевого самоврядування — районні ради — не утворені у Краснолиманському районі Донецької області та Свердловському районі Луганської області, де їх функції реалізуються, відповідно, Краснолиманською та Свердловською міськими радами.

<sup>3</sup> Органи місцевого самоврядування — міські ради — відсутні у містах Прип'ять та Чорнобиль Київської області, які опинилися в межах зони відчуження Чорнобильської АЕС, причому Прип'ять фактично є «мертвим містом», а Чорнобиль виконує функції адміністративного центру зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, має невеличке населення та є місцем перебування представництва Державного агентства України з управління зоною відчуження, деяких підприємств та установ тощо.

<sup>4</sup> Попри наявність районного поділу не утворено (або ліквідовано) органи місцевого самоврядування — районні ради у містах — у столиці України місті-герої Києві, в обласних центрах — Запоріжжі, Львові, Миколаєві, Одесі, Сумах та Харкові, а також у містах Горлівка, Макіївка та Маріуполь Донецької області.

<sup>5</sup> Формально Конституція України не передбачає такий тип населених пунктів.

Слід відзначити, що сьогодні не функціонують належним чином органи територіального управління в АР Крим<sup>6</sup> та місті Севастополь<sup>7</sup>, що тимчасово окуповані внаслідок збройної агресії Російської Федерації, а також в окремих районах та населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких здійснюється анти-терористична операція<sup>8</sup>.

Багато експертів та науковців відзначають, що система влади в Україні характеризується високим ступенем централізації по вертикалі, а представницькі органи на місцях так і не стали провідниками ефективної політики в інтересах людини і забезпечення захисту нагальних потреб територіальних громад. Одною із головних причин низької ефективності діяльності органів місцевого самоврядування є недостатній рівень бюджетного фінансування та відсутність механізму трансферу фінансових ресурсів на рівень територіальних громад [1].

Зважаючи на це, Президентом України Петром Порошенко внесено до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» (від 26.06.2014 р. № 4178а), що має на меті вдосконалення конституційно-правового статусу вищих органів державної влади відповідно до засад функціонування держави з парламентсько-президентською формою правління, а також реформування конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування.

Згаданим законопроектом пропонується, серед іншого, запровадити нову трирівневу систему територіальної організації влади —

«регіон — район — громада». При цьому регіонами визнаються АР Крим, існуючі області, міста Київ та Севастополь, а новою адміністративно-територіальною одиницею найнижчого рівня стає «громада», що має утворюватися в порядку, визначеному спеціальним законом, та включати один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилегли до них території<sup>9</sup>.

Зважаючи на те, що встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні відбувається у процесі землеустрою, важливим завданням землевпорядної, юридичної та економічної науки стає аналіз проблем та напрацювання практичних підходів щодо імплементації планованої реформи територіальної організації влади.

### Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій

Науково-методичні засади формування адміністративно-територіальних утворень в Україні розкриваються у роботах М.І. Долішного, Б.М. Данилишина, І.О. Горленко, Ф.Д. Заставного, Н.С. Зелінської [2], Я.П. Павловича-Сенети [3], А.П. Павлюка [4], С.О. Телешуна [5], А.М. Третьяка [6], О.В. Чернюка [7], О.І. Шаблія та деяких інших. Проте розглядаючи різні аспекти адміністративно-територіальної реформи та оптимізації повноважень владних інституцій, дослідники часто залишають поза увагою питання встановлення меж існуючих та нових адміністративно-територіальних одиниць, а також способи вирішення конфліктів, якими супроводжу-

ватиметься процес реформування територіальної організації влади.

**Метою статті** є аналіз проблем формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня у контексті децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування, а також викладення пропозицій щодо проведення землеустрою під час реформування адміністративно-територіального устрою України.

### Виклад основного матеріалу

Децентралізація влади та реформа адміністративно-територіального устрою України, безумовно, належать до числа складних міждисциплінарних проблем, вирішення яких потребують урахування цілої низки управлінських, юридичних, економічних, інженерних, історичних та соціально-політичних аспектів.

Питання встановлення меж існуючих адміністративно-територіальних утворень вже детально розглядалися автором у попередніх публікаціях [8], але проблематика масового формування «нових» адміністративно-територіальних одиниць на місцевому рівні є порівняно новою проблемою для вітчизняної землевпорядної науки.

Слід відмітити, що чинні нормативно-правові акти України у сфері адміністративно-територіального устрою переважно описують лише процедуру (алгоритм управлінських дій) щодо встановлення (зміни) меж (ініціювання розробки проекту землеустрою, його погодження, експертиза, затвердження тощо), проте практично не містять чітких та однозначних приписів, які б визначали кількісні та просторові

<sup>6</sup> Рада міністрів АР Крим, Верховна Рада АР Крим, 14 районних рад та районних державних адміністрацій, 16 міських рад, 38 селищних та 243 сільських ради.

<sup>7</sup> Севастопольська міська державна адміністрація, Севастопольська та Інкерманська міські ради, 4 районних ради та районних державних адміністрацій, одна селищна рада.

<sup>8</sup> Див. розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.10.2014 № 1053-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція».

<sup>9</sup> Законопроект від 26.06.2014 р. № 4178а не містить спеціальних приписів щодо засад формування адміністративно-територіальних одиниць середньої ланки типу «район», проте, очевидно, мається на увазі збереження існуючого районного поділу.

критерії для віднесення територій до тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць<sup>10</sup>.

Крім того, останнім часом виникли прецеденти, коли в силу нагальної необхідності відновлення належного функціонування місцевої влади на територіях районів, де не повністю завершено антитерористичну операцію, адміністративно-територіальний устрій змінювався Верховною Радою України без складання документації із землеустрою<sup>11</sup>.

Більш-менш врегульованим залишається питання встановлення та зміни меж населених пунктів, де підставою для відповідних рішень стає містобудівна документація — генеральний план. Проте навіть відомі фахівці-містобудівники часто піддають критиці застарілі «радянські» нормативи, які використовуються при обґрунтуванні потреби у територіях<sup>12</sup>.

Таким чином, відповідь на питання «чому цей масив земель слід включити в межі населеного пункту, а сусідній ні?» в умовах України, як правило, опиняється не в інженерній або географічній площині, а у більш прозаїчних земельно-майнових питаннях: можливості безоплатно надавати або змінювати цільове призначення земельних ділянок під житлову забудову; збільшити податкові зобов'язання землевласників та землекористувачів через різні підходи до нормативної грошової оцінки земель у межах та за межами населених пунктів; «спростити» реалізацію масштаб-

них девелоперських проектів, користуючись т. зв. «колективною безвідповідальністю» депутатів місцевих рад при прийнятті рішень у сфері земельних відносин та забудови територій тощо.

Фактично інженер-землевпорядник, який складає проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці, найчастіше не обґрунтовує проектне рішення самостійно, а лише формалізує вказівки та завдання фактичних замовників проекту — керівників органів місцевого самоврядування та інвесторів-девелоперів. Наслідками такого підходу досить часто стає містобудівне освоєння цінних природоохоронних територій, лісів, водних екосистем, особливо продуктивних сільськогосподарських угідь тощо. У такий спосіб окремі селища та села у місцевостях із високою вартістю земель (передмістя Києва та інших великих міст, приморські та гірські курортні території тощо) подекуди вже навіть встигли «відновити» свої межі до території колишньої сільської (селищної) ради, в яких вона існувала до 2002 року.

Таким чином, поточна динаміка змін у адміністративно-територіальному устрої найчастіше стає віддзеркаленням прагнення керівництва органів місцевого самоврядування та забудовників максимізувати вартість територіальних ресурсів, якими вони мають змогу розпоряджатися, шляхом форсування розвитку урбанізованих систем<sup>13</sup>. У такий спосіб, площа земель

населених пунктів в Україні щорічно зростає на 20-25 тис. га. Звичайно, про формування у такий спосіб територій самодостатніх громад мова у жодному разі не йде, а тому зміною меж населених пунктів неможливо вирішити проблему удосконалення територіальної організації влади.

**Р**озглянемо перспективи формування адміністративно-територіальних одиниць різного рівня. Головні рішення щодо утворення та ліквідації областей в УРСР приймалися радянською владою у 1932, 1937, 1941 та 1954 роках. У свою чергу межі областей та районів при прийнятті рішень офіційно відображалися на схематичних картах. Звичайно, точність цих матеріалів, яка цілком задовольняла потреби радянської системи управління, за сучасних умов може вважатися недостатньою, особливо у місцевостях із високою вартістю земельних ділянок.

Проте, вирішувати питання визначення меж адміністративно-територіальних одиниць середнього і вищого рівня за сучасних умов найбільш доцільно своєрідним індукційним методом, тобто «конструювати» їх території із територій нижчого рівня. Таким чином, зникає потреба спеціально визначати та фіксувати межі районів та областей і, натомість, межею між областями та/або адміністративними районами достатньо буде прийняти межі між «прикордонними» громадами, які входять до їх складу.

<sup>10</sup> «Спеціальним» нормативно-правовим актом у цій сфері дотепер часто вважають Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 № 1654-X «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР». Процедурні аспекти складання землепорядної документації були деталізовані Законом України від 21.06.2012 № 5003-VI «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів».

<sup>11</sup> Див. постанови Верховної Ради України від 11.12.2014 № 32-VIII «Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Донецької області, зміну і встановлення меж Волноваського, Новоазовського та Тельманівського районів Донецької області», від 11.12.2014 № 31-VIII «Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Донецької області, зміну і встановлення меж Артемівського району Донецької області», від 07.10.2014 № 1693-VII «Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Луганської області, зміну і встановлення меж Перевальського і Попаснянського районів Луганської області» та від 07.10.2014 № 1692-VII «Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Луганської області, зміну і встановлення меж Новоайдарського і Слов'янського районів Луганської області».

<sup>12</sup> Як зазначає проф. В.І. Нудельман: «У генеральному плані при розрахунку потреби в територіях закладається середній розмір житлової забезпеченості — 27,5 кв. м на людину. Такий показник доречний лише при плановій економіці, коли держава безкоштовно надає своїм громадянам квартири згідно зі встановленими нею нормативами. У нових соціально-економічних умовах цей розрахунковий показник вже не працює».

<sup>13</sup> Цікаво, що «нові» території населених пунктів навіть попри формальну зміну їх статусу та призначення часто фактично й надалі обробляються як сільськогосподарські угіддя — нове призначення, як правило, потрібне лише для збільшення вартості земельних ділянок при поточних фінансово-господарських операціях, а їх реальне освоєння для містобудівних потреб нерідко стає справою «віддаленої перспективи».

Зважаючи на те, що області та райони у процесі проведення реформи навряд чи зазнаватимуть істотних змін, найбільший інтерес викликає спосіб формування територій громад — нових базових територіальних одиниць організації влади.

Беручи до уваги те, що Україна сьогодні не володіє достатніми фінансовими та організаційними ресурсами для того, щоб «з нуля» змоделювати та запровадити принципово новий адміністративно-територіальний устрій, найбільш оптимальним слід вважати підхід, при якому формування територій громад буде здійснюватися на основі меж адміністративно-територіальних одиниць, які вже встановлювалися у радянський період або за часів незалежності України.

На думку автора, найкраще роль своєрідних «територіальних цеглин», з яких можна буде сконструювати території громад, можуть виконати «території сільських, селищних Рад народних депутатів», межі яких визначалися на початку 1990-х років відповідно до Вказівки по складанню проектів і формування територій і встановлення меж сільських, селищних Рад народних депутатів, що були затверджені Головою Державного комітету України по земельній реформі Б.М. Чепковим 30.10.1991 року<sup>14</sup> (надалі — Вказівка). Розробка відповідних проектів здійснювалася Українським науково-дослідним і проектно-вишукувальним інститутом по землеустрою та його обласними філіями.

Слід також чітко усвідомлювати, що поняття «територія сільської, селищної, міської ради» (у майбутньо-

му — «територія громади») та «територія населеного пункту» не були і не стануть синонімами. Зокрема, під «територією сільської, селищної, міської ради» доцільно розуміти територію, в межах якої територіальна громада села, селища, міста буде реалізовувати свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, проте ця територія далеко не завжди має співпадати із територією відповідного села, селища або міста як місця компактного проживання людей.

Відповідно до згаданих Вказівок, проекти формування територій і встановлення меж сільських, селищних Рад народних депутатів склалися «з метою створення територіальних умов для самостійного вирішення сільськими, селищними Радами народних депутатів та їх органами усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, що проживає на цих територіях, на підставі законодавства України та повної економічної самостійності». Встановлення меж територій сільських, селищних Рад народних депутатів виконувалося одночасно в межах всього адміністративного району (або в межах міської Ради народних депутатів, в адміністративному підпорядкуванні якої є район).

Розмежування території адміністративного району на території сільських, селищних Рад проводилося, як правило, по межах землеволодінь колгоспів, радгоспів, їх підрозділів (бригад, відділень), інших сільськогосподарських підприємств, межах державних лісогосподарських підприємств та їх

під-розділів (лісництв, обходів), межах землекористувань підприємств, установ і організацій, по чітко виражених контурах або живих урочищах.

Межа сільської, селищної Ради народних депутатів із зовнішньою межею міста визначалася за проектом планування та забудови міста або техніко-економічним обґрунтуванням розвитку міста. За відсутності цих документів межа міста мала тимчасово встановлюватися по фактичній межі комісією, що створюється з представників суміжних міської і сільських, селищних Рад народних депутатів і затверджується рішенням цих Рад. Територія сільської, селищної ради народних депутатів мала формуватися із земель усіх без винятку землеволодінь і землекористувань. До її складу повинні були входити землі всіх категорій незалежно від їх цільового призначення.

Вказівкою передбачалося, що проект формування території і встановлення меж сільських Рад мав погоджуватися сільськими Радами і затверджуватися районною Радою народних депутатів. При цьому спори суміжних сільських, селищних, міських (міст районного підпорядкування) Рад народних депутатів по питанню встановлення меж території цих Рад підлягали вирішенню районною Радою народних депутатів.

Звичайно, найбільшу цінність сьогодні становлять графічні матеріали таких проектів, що склалися із: креслення меж сільської, селищної Ради народних депутатів<sup>15</sup>; картосхеми формування територій і встановлення меж сільських, селищних Рад народних депутатів<sup>16</sup>;

<sup>14</sup> Земельні відносини в Україні: законодавчі акти та нормативні документи. — К.: «Урожай». — С. 630-609.

<sup>15</sup> Це креслення складалося в масштабі 1:25000 — 1:10000. На кресленні мали відображатися: адміністративна межа сільської, селищної Ради, геодезичні дані (міра ліній, румби); межі землеволодінь і землекористувань (крім ділянок громадян) і геодезичні дані по них; межі населених пунктів (площі особистих підсобних господарств, городів, колективних садів, пасовищ та сіножатей показувалися в цілому по масиву, кварталу або населеному пункту); площі землеволодінь та землекористувань; межі та площі земель запасу; межі особливо цінних продуктивних земель; агропромислові групи ґрунтів, показники економічної оцінки землі або ціна землі. Креслення виготовлялося у двох примірниках, з яких перший — проектній організації, другий — сільській Раді народних депутатів.

<sup>16</sup> Картосхеми складалася у масштабі 1:50000 — 1:25000. На картосхемі відображалися проектні межі сільських, селищних Рад, межі землеволодінь і землекористувань (крім громадян). На картосхемі давався перелік сільських, селищних Рад народних депутатів, вказувалася їх площа, кількість населених пунктів та населення. Картосхеми виготовлялися в трьох примірниках, з яких перший залишався у проектній організації, другий передавався замовнику, третій — районній Раді народних депутатів (четвертий примірник міг виготовлятися для обласної Ради).

креслення перенесення проекту меж в натуру (на місцевість)<sup>17</sup>.

Слід одразу визнати, що проекти формування територій сільських, селищних Рад народних депутатів, які формально були основою для територіальної організації влади до 1 січня 2002 року<sup>18</sup>, також, нерідко, розроблялися та затверджувалися із різного роду неточностями та помилками, в тому числі «накладенням» територій суміжних рад або виникненням «нічийних» територій. Окремою проблемою часто ставало перетинання земельних ділянок межею між двома радами, внаслідок чого ділянка отримувала «подвійне» територіальне підпорядкування та фактично відбувався її поділ. Особливо яскраво помилки та неточності у проектах формування території і встановлення меж сільських Рад розкрилися під час проведення робіт із кадастрового зонування, коли територіальні органи земельних ресурсів часто були змушені додатково «узгоджувати» між собою межі кадастрових зон, щоб забезпечити їх топологічну зв'язність<sup>19</sup>.

Зважаючи на те, що роботи з формування меж сільських, селищних рад на початку 1990-х років здійснювалося у формі «добровільно-примусової» кампанії, процедура складання, погодження та затвердження відповідних проектів досить часто зазнавала змін на регіональному або місцевому рівні з метою «пришвидшення» виконання робіт або врахування місцевих особливостей. Нерідко у проектах відсутні деякі із формально необхідних

погоджень, а змістовна частина рішень органів місцевого самоврядування, якими проекти затверджувалися, не завжди відзначалася коректними формулюваннями.

Таким чином, формування територій громад на основі меж територій сільських (селищних) Рад народних депутатів досить часто потребуватиме вирішення своєрідних «територіальних конфліктів» між сусідніми громадами, при чому в окремих випадках під сумнів буде ставитися чинність та правильність проектів формування територій рад.

Мотивацію представницьких органів місцевого самоврядування у процесі створення громад досить легко передбачити — кожна громада прагнучиме якомога більшого «розширення» своєї території (в т.ч. у процесі вирішення реальних або штучно інспірованих «територіальних конфліктів» із сусідами), адже більша територія — це більша ресурсна база для справляння місцевих податків (передусім, плати за землю та/або податку на нерухоме майно), ширші можливості для регулювання бізнес-активності та містобудівної діяльності тощо. Водночас, «проблемні території» (техногенно-забруднені землі, місця надзвичайних екологічних ситуацій та активних бойових дій, затратні в утриманні об'єкти інфраструктури тощо) громади прагнутимуть вивести з-під своєї юрисдикції та «подарувати» їх сусідам.

**В**ирішення конфліктів, що виникатимуть у процесі реформи територіальної організації влади, на думку автора, доцільно

здійснювати з урахуванням таких принципів положень, які доцільно імплементувати у земельне законодавство:

- 1) *межа громади має відповідати межі відповідної сільської (селищної) ради, що була встановлена за проектом формування її території у 1991-94 роках;*
- 2) *якщо проект формування території ради, на основі якої утворюється громада, у 1991-1994 рр. не розроблявся, територію громади слід визначити відповідно до встановлених меж територій суміжних громад, а за відсутності таких проектів — відповідно до даних кадастрового зонування, що внесені до Державного земельного кадастру;*
- 3) *у випадках, коли межа рад була встановлення по берегах водних об'єктів (наприклад, водосховищ або великих річок), а самі водні об'єкти не були включені до складу жодної із рад, доцільно використати метод серединної лінії (median line) для поділу території, зайнятої водним об'єктом, між прилеглими радами;*
- 4) *у процесі встановлення меж рад має використовуватися принцип повсюдності місцевого самоврядування, який означає, що в межах території держави не повинно бути частин території, яка не входила б до складу певної громади<sup>20</sup>;*
- 5) *проблему територій «міських рад», які є значно більшими за територію самих міст<sup>21</sup>, за відсутності в їх межах територій сільських (селищних) громад, варто вирішити шляхом повного віднесення відповідних територій до сфери управління громади міста;*

<sup>17</sup> Це креслення виготовлялося в разі необхідності визначення меж сільських, селищних Рад на місцевості і їх закріплення. Креслення складалося на плані масштабу 1:25000 — 1:10000. На кресленні відображалися: місця закладки межових знаків, прив'язка теодолітних ходів до пунктів триангуляції, або інших геодезичних знаків, координати яких обчислені в системі 1942 року. При цьому максимально використовувалися межові знаки, встановлені по окружних межах колгоспів, радгоспів, інших землеволодільців та землекористувачів. Наводилися необхідні геодезичні дані (міри ліній, кути, румби або дирекційні кути). Креслення виготовлялося у двох примірниках, з яких перший — проектній організації, другий — замовнику.

<sup>18</sup> Дати набрання чинності Земельним кодексом України від 25.10.2001 № 2768-III, який фактично обмежив територію, на яку поширювалася управлінська компетенція сільської (селищної) ради, лише межею відповідних населених пунктів.

<sup>19</sup> З цієї причини відомості про кадастрове зонування (межі кадастрових зон та кварталів), навіть внесені до Державного земельного кадастру, в жодному разі не можуть використовуватися як основа для удосконалення територіальної організації влади. Фактично, ці межі нині формально взагалі ніяк не пов'язані із межами адміністративно-територіальних одиниць, а також часто коригуються та уточнюються у технічному порядку за рішеннями Держземагентства України.

<sup>20</sup> Єдиним виключенням з цього правила може бути частина території України, що належить до територіального моря.

<sup>21</sup> Наприклад, місто Яремче (11030 га) займає лише 16,8 % Яремчанської міської ради (65665 га).

б) межі між громадами, по можливості, повинні відповідати реальним контурам на місцевості та не ділити вже сформовані земельні ділянки, а у разі, якщо такий «поділ» ділянок має місце, ділянку варто повністю відносити до території громади, якій належить більша її частина.

Варто відзначити, що встановлення меж територій рад (громад) не повинно бути підставою оскарження раніше набутих прав власності та прав користування земельними ділянками на основі рішень «неналежних» органів територіального управління. Громадяни та бізнес не повинні страждати через проблеми із фіксацією територіальних меж державними органами, а тому в цьому випадку доцільно застосувати своєрідну «земельну амністію» та, встановивши межі територій рад, обмежитися повідомленням власників (користувачів) ділянок про уточнену територіальну належність їхніх земельних ділянок.

Складним, проте цікавим та перспективним завданням юридичної та землевпорядної науки, можна вважати розроблення спеціальної процедури позасудової медіації спорів між суміжними громадами, яка базувалася б на всебічній та публічній соціально-економічній оцінці наслідків формування меж (зокрема, оптимізація податкових надходжень, розвиток інфраструктури, містобудування тощо).

Обов'язково має бути гранично спрощена землевпорядна процедура зміни та/або уточнення межі між суміжними радами, які належать до одного й того ж району. Такі зміни мають ініціюватися суміжними громадами та на підставі відповідного проекту землеустрою, без будь-яких рішень вищих органів територіального управління, вноситься до Державного земельного кадастру. Найчастіше, потреба у таких змінах може виникати у разі зміни розташування природних контурів, які фактично слугували межею між територією громад (водні об'єкти, лісові масиви, елементи рельєфу тощо).

## ВИСНОВКИ

Реформа територіальної організації влади в Україні є надзвичайно відповідальним завданням, яке, попри свою складність, має бути реалізоване вже найближчим часом. Урахування запропонованих підходів під час формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня при удосконаленні земельного законодавства дозволить спростити відповідні адміністративні процедури та мінімізувати кількість потенційних конфліктів у процесі управління територіями.



## Література

1. Верещук І. А. Особливості територіальної організації влади Львівської області // Економічний часопис-XXI. Науковий журнал. — XXI № 9-10. — 2011. — С. 54-56.
2. Механізм державного управління упорядкування 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 Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. — О., 2010. — 20 с.
3. 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.
4. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації [Електронний ресурс] / А.П. Павлюк // Стратегічні пріоритети, №1(2), 2007 р. — Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/2/4-3-Pavliuk.pdf>
5. 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.
6. Третяк А.М., Другак В.М., Третяк Р.А. Формування меж адміністративно-територіальних утворень. Навчально-методичний посібник. К.: ТОВ ЦЗРУ, 2004. — 85 с
7. 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.
8. Мартин А. Встановлення меж адміністративно-територіальних утворень: проблеми та напрями їх вирішення / А. Мартин // Землевпорядний вісник. — 2012. — № 4. — С. 17-23. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Zv\\_2012\\_4\\_6.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Zv_2012_4_6.pdf).

### ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЗЕМЛЕУСТРОЙТЕЛЬНИЙ АСПЕКТ

**Мартын А.**

Проведен анализ проблем формирования административно-территориальных единиц базового уровня в контексте децентрализации власти и реформы местного самоуправления. Изложены предложения по проведению землеустройства при реформировании административно-территориального устройства Украины.

**Ключевые слова:** территория общины, землеустройство, административно-территориальная реформа, местное самоуправление.

\* \* \*

Мартын Андрей, заведующий кафедрой землеустроительного проектирования Национального университета биоресурсов и природопользования Украины, доктор экономических наук, доцент.

### GOVERNANCE DECENTRALIZATION IN UKRAINE: LAND SURVEYING ASPECT

**Martyn A.**

The analysis of the problems of formation of the base level administrative-territorial units in the context of governance decentralization and local government reform is presented. Proposals concerning land surveys while reforming administrative-territorial structure of Ukraine are given.

**Keywords:** community territory, land management, administrative-territorial reform, local government.

\* \* \*

Martyn Andrii, Head of the Land-Use Planning Department of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Doctor in Economics, Associated Professor.