

УДК 342.26 (477)

---

*В. С. Штефан*, здобувач Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», м. Харків

## **Проблемні питання регулювання відносин щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць України**

---

У зв'язку із соціально-економічним розвитком країни та її регіонів, кордони міст за роки незалежності України суттєво розширились, а окраїни міст перетворились у розвинуті інфраструктурні комплекси. Кордони міст, особливо обласного, районного значення, вже давно не відповідають тим, які були раніше встановлені на законодавчому рівні, що спричиняє безліч проблем. Адміністративно-територіальний устрій України не є незмінним. Окремі населені пункти (села, селища), які розташовані близько від міст, намагаються увійти під юрисдикцію їхніх територіальних громад, а органи самоврядування великих міст (з населенням понад 1 млн осіб) порушують питання про перетворення їх на міста зі спеціальним статусом.

На сучасному етапі розвитку українського державотворення питанню встановлення і зміни меж населених пунктів приділяється недостатньо уваги. Відсутність відповідного закону обумовлюється невизначеністю на сьогоднішній день низки питань адміністративно-територіального характеру, зокрема потребує вдосконалення порядок встановлення в натурі зміне-

них меж міст, необхідності урахування громадської думки при зміні міських меж, встановлення розміру компенсацій та порядку їх виплат при зміні меж міських населених пунктів, а також визначення в порядку якого судочинства має розглядатися спір, що виникає з вищезазначеного приводу, тощо.

Актуальність теми статті зумовлена пошуком шляхів удосконалення адміністративно-територіального устрою держави, правового статусу міських населених пунктів в Україні, встановлення та зміни меж населених пунктів, розподілу компетенції над земельними територіями між державними органами влади та органами місцевого самоврядування, зокрема регулювання процесу розселення людей тощо.

Окремих наукових досліджень, у яких розглядалося б питання регулювання відносин щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць України не провадилось. Серед науковців цю проблематику певною мірою досліджували М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. М. Кампо, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, П. М. Любченко, І. Й. Магновський, М. П. Орзіх, М. О. Пухтинський, П. А. Трачук, О. Ф. Фрицький, В. М. Шкабаро, М. В. Шульга та ін.

Метою даної статті є аналіз чинного законодавства, яке закріплює адміністративно-територіальний устрій, а також наукових поглядів відносно вказаної проблематики, що дасть можливість зробити певні рекомендації в даній сфері.

Насамперед хотілось би звернути увагу на те, що відносини, пов'язані зі встановленням меж адміністративно-територіальних утворень, регулюються Конституцією України<sup>1</sup>, Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 р., яким було затверджене «Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР»<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Конституція України: прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>2</sup> Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР // Відом. Верхов. Ради України. – 1981. – № 12. – Ст. Д. 79.

Земельним кодексом України<sup>1</sup>, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>2</sup>, «Про місцеві державні адміністрації»<sup>3</sup>, «Про землеустрій»<sup>4</sup>, «Про регулювання містобудівної діяльності»<sup>5</sup>, іншими законами України, постановами Кабінету Міністрів України. Видається, що така велика кількість нормативних актів, до того ж частково застарілих, не сприяє практичному вирішенню чисельних і складних питань адміністративно-територіального устрою України.

Нагадаємо, що вирішення питань адміністративно-територіального устрою входить до компетенції Верховної Ради України, яка, згідно з п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України, приймає рішення про утворення і ліквідацію районів, встановлення і зміну меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорій міст, а також вирішує питання про найменування й перейменування населених пунктів і районів. Крім того, Верховна Рада України виключно законами України визначає територіальний устрій України, статус столиці України, а також спеціальний статус інших міст (ст. 92 п. 13 і п. 16 Конституції України).

У зв'язку з цим буде доречно згадати про рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. щодо офіційного тлумачення п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій). Суд зазначив, що положення п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України про те, що виключно законами Укра-

<sup>1</sup> Земельний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280 / 97 // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>3</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

<sup>4</sup> Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.

<sup>5</sup> Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

їни визначається «територіальний устрій України», треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом<sup>1</sup>.

Утім у цій сфері існує безліч проблем. Так, при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою окрім Конституції України продовжує діяти явно застарілий Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про затвердження Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою в УРСР» від 12 березня 1981 р. Відповідно до п. 2 та п. 3 цього документа, встановлення і зміна меж, встановлення і перенесення адміністративних центрів областей проводяться Президією Верховної Ради за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних рад. Утворення і ліквідація районів, районів у містах, установа і перенесення адміністративних центрів районів проводяться Президією Верховної Ради за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) рад. Зміна меж районів проводиться виконавчим комітетом обласної ради за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) рад народних депутатів. Установлення і зміна меж районів у місті проводяться міською радою за поданням виконавчих комітетів відповідних районних у місті рад.

Зазначене вище Положення, яке було прийняте ще за радянських часів, входить у протиріччя з Основним Законом, оскільки у процедурі зміни статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць Верховна Рада України має менший обсяг повноважень у порівнянні з обсягом відповідних повноважень, що зазначені у згаданому Положенні. Досить дивними

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11 у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті» // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.

у цій ситуації є те, що вказана проблема, як і інші в царині територіального устрою роками і навіть десятиріччями не вирішуються.

У контексті зазначеного хотілось би звернути увагу на думку українського вченого С. Є. Саханенка, який зазначає, що залишається неврегульованим питання щодо компетенції органів, до яких відноситься утворення районів у місті. Чинна Конституція України не віднесла це до компетенції Верховної Ради України, хоча в Положенні це є компетенцією Верховної Ради України. Утворення та ліквідація районів у містах до прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» відповідно до рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. здійснюється міськими радами самостійно. Встановлення і зміна меж районів у місті проводяться міською радою самостійно, а при наявності районних у місті рад — за поданням виконавчих комітетів відповідних районних у місті рад. Утворення і ліквідація сільрад, встановлення і перенесення їх адміністративних центрів, встановлення і зміна меж сільрад проводяться обласною радою за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного значення) рад<sup>1</sup>.

Як видається, питання встановлення меж населених пунктів не є суто проблемою адміністративно-територіального устрою. Воно знаходиться у площині дії конституційного, земельного, адміністративного, цивільного та інших галузей права. Так, Земельний кодекс (далі — ЗК) України містить спеціальну главу «Встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних утворень», норми якої дають визначення межі адміністративно-територіального утворення (районів, сіл, селищ, міст, районів у містах); закріплюють систему органів, що приймають рішення про встановлення та зміну меж; визначають порядок встановлення та зміни меж адміністративно-

---

<sup>1</sup> Саханенко С. Є. Територіальні основи організації публічної влади в Україні : конспект лекцій / С. Є. Саханенко; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. — О. : ОРІДУ УАДУ, 2003. — 194 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.center.uct.ua/distants/courses/pu01/htm/p03\\_04.htm](http://www.center.uct.ua/distants/courses/pu01/htm/p03_04.htm).

територіальних утворень, а також порядок їх посвідчення. Згідно із ч. 1 ст. 173 ЗК України, межа району, села, селища, міста, району у місті — це умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району у місті від інших територій.

Коментар до ст. 174 ЗК України<sup>1</sup> зазначає, що адміністративно-територіальні утворення займають певну територію, межі якої встановлюються та змінюються уповноваженими органами за проектами землеустрою. Рішення про встановлення та зміну меж адміністративно-територіального утворення приймається Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською чи Севастопольською міською радою залежно від рівня окремого утворення (район, місто, селище, село). При цьому слід зауважити, що вирішенню питання про встановлення і зміну меж відповідного адміністративно-територіального утворення передуює подання до вищестоящої ради з боку Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міської ради або районних та відповідних сільських, селищних рад. Що стосується встановлення та зміни меж районів у містах, то відповідне рішення приймається міською радою за поданням районних у містах рад. Слід також зазначити, що певні повноваження з цього приводу реалізують і місцеві державні адміністрації. Так, згідно зі ст. 17 ЗК України до повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері земельних відносин належить, зокрема, підготовка висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст. Відповідні принципи положення з цього приводу закріплені Законом України «Про місцеві державні адміністрації», статтями Земельного кодексу України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Із таким існуючим порядком вирішення відповідних питань, мабуть, слід погодитися.

Окремі повноваження щодо вирішення питань, пов'язаних із визначенням правового статусу населених пунктів, мають й інші органи державної влади та місцевого самоврядування. Так,

<sup>1</sup> Земельний кодекс України: науково-практичний коментар / за ред. В. І. Семчика. — К. : Вид. Дім «ІнЮре», 2003. — С. 554–555.

Кабінет Міністрів України вносить до Верховної Ради України подання про а) утворення, б) ліквідацію та найменування районів, в) надання населеним пунктам статусу гірських, г) створення Національної ради з найменування географічних об'єктів, д) затвердження положення про неї.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради наділені повноваженнями приймати рішення а) про зарахування населених пунктів до категорій селищ міського типу, сіл, селищ, б) про встановлення та зміни їх меж, в) реєстрацію сільських і міських рад, округів, г) взяття на облік і зняття з нього населеного пункту, д) ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць, е) видачу державного акта про встановлення і зміну меж селища міського типу, селища, села<sup>1</sup>.

Спробуємо детальніше розкрити окреслену проблематику шляхом аналізу правових процедур розширення меж м. Боярки Київської області. Юридичною формою зміни меж міста районного підпорядкування є затвердження проекту землеустрою, який передбачає зміну меж міста компетентними органами<sup>2</sup>. Згідно зі ст. 173 ЗК України межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування їх розвитку та генеральних планів населених пунктів, про що ідеться й у ст. 46 Закону України «Про землеустрій». За п. 29 ст. 85 Конституції України виключно до повноважень Верховної Ради України, як зазначалось вище, належить встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів. Таким чином, органом, уповноваженим затверджувати зміну меж м. Боярки як міста районного підпорядкування є Верховна Рада України. Ця конституційна норма відображена також у п. 1 ст. 174 ЗК України. Перед тим,

<sup>1</sup> Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. – 2-ге вид., допов. – К. : Атіка, 2002. – С. 357.

<sup>2</sup> Зміна меж міста Боярки: правові, політичні та економічні передумови – Боярка, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://iem.org.ua/images/stories/zmina\\_meg\\_Boyarka.doc](http://iem.org.ua/images/stories/zmina_meg_Boyarka.doc).

як проект землеустрою про зміну меж міста потрапить до стін вищого законодавчого органу, він має пройти через досить складну і довготривалу процедуру узгодження і затвердження цілою низкою органів влади. Серед них — органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, міська, районна та обласна ради. Шлях проекту визначають різноманітні законодавчі акти. Окрім згаданих законів та Конституції України слід також згадати закони України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення»<sup>1</sup>, «Про охорону культурної спадщини»<sup>2</sup>, «Про охорону навколишнього природного середовища»<sup>3</sup>, «Про основи містобудування»<sup>4</sup> та ін.

У ході розробки проекту щодо встановлення або зміни меж населеного пункту, згідно з наказом Держкомзему «Про затвердження Методичних рекомендацій з розробки проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту»<sup>5</sup> № 165 від 10.07.2008 р., мають бути отримані наступні документи: економічне обґрунтування доцільності встановлення або зміни меж; план населеного пункту з нанесеними існуючими та проектними межами; рішення місцевої ради стосовно клопотання про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту; технічне завдання на виконання землевлпорядних робіт; відповідні висновки органів земельних ресурсів, природоохоронних органів, санітарно-епідеміологічних органів, органів містобудування і архітектури, органів охорони культурної спадщини; матері-

<sup>1</sup> Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218.

<sup>2</sup> Про охорону культурної спадщини : Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-ІІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 2000. — № 39. — Ст. 333.

<sup>3</sup> Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

<sup>4</sup> Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 52. — Ст. 683.

<sup>5</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій з розробки проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту : наказ Держкомзему № 165 від 10.07.2008 р.



али погодження меж суміжними радами у випадку поділу межею земель користувань із землекористувачами, землевласниками; висновки відповідних місцевих органів виконавчої влади щодо встановлення або зміни меж населеного пункту; рішення відповідних рад про погодження проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж.

Відповідно до вказаного вище наказу, перенесення меж у натуру (на місцевість) здійснюється до встановлених норм і правил після прийняття постанови Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішення обласної ради щодо затвердження відповідного проекту. Для посвідчення меж населеного пункту розробляється технічна документація щодо складання Державного акта на межі населеного пункту. Межі населеного пункту додатково відображаються на топографічній карті та кадастрових планово-картографічних матеріалах, які є невід'ємним додатком до Державного акта України<sup>1</sup>. Встановлення меж населеного пункту вважається таким, що відбулося, після встановлення меж в натурі (на місцевості) та внесення відомостей до державного земельного кадастру. Хоча цей наказ має рекомендаційний характер, його положення фактично копіюють вимоги законодавства.

Не можна не погодитися з А. Ріпенком, який зазначає, що вирішення питань управління територіями (зокрема, встановлення та зміни меж міст) тягне за собою багато наслідків фіксового, майнового та іншого характеру. Це пов'язується в тому числі зі зміною органів оподаткування (при зміні адміністративної належності певних земель та окремих земельних ділянок), органів реєстрації прав на земельні ділянки та «неземельну нерухомість», зміною розміру плати за землю (оскільки оцінка земельних ділянок «за межами населених пунктів» та «у межах населених пунктів» істотно різниться), зміною органів реєстрації місця проживання фізичних осіб, адже змінюється належність відповідних вулиць та провулків тощо. Тут надзвичайно важливо правильно визначити зміст відповідних відносин, адже

<sup>1</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій з розробки проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту : наказ Держкомзему № 165 від 10.07.2008 р.

від цього залежить і те, в порядку якого судочинства має розглядатися спір, що виникає з приводу зміни меж міст<sup>1</sup>.

При цьому варто зазначити, що питання встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць України не є суто теоретичною проблемою. Вирішення даної проблеми має вагоме значення в практичному аспекті, оскільки в разі позитивного вирішення питання, зокрема: збільшується площа населених пунктів; розширюється юрисдикція державних органів; збільшується можливість соціально-економічного розвитку; на законному рівні відбувається процес включення земель сільськогосподарського значення, земель, зайнятих внутрішніми водами, до меж інших адміністративно-територіальних одиниць та ін.

Зміни територіального устрою, безумовно, вимагають зустрічних змін у системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, бюджетній та податковій системах. Щодо законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи, необхідні нові якісні закони. Очевидно, що з метою виконання п. 13 та п. 16 ст. 92 Конституції України та гарантування територіальних умов здійснення місцевого самоврядування відповідно до адміністративно-територіального устрою країни необхідно прийняти закони «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про порядок встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень», де чітко визначалися б загальні засади організації та порядку визначення, процедура встановлення та зміни уповноваженими органами влади меж адміністративно-територіальних одиниць України: Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, районів у містах, селищ і сіл. Прийняття цих законів стане одним із важливих кроків нашої держави на шляху наближення до європейських стандартів демократії. Їх прийняття, до того ж, є необхідним з точки зору імперативних приписів самої Конституції України. Крім того, важливо пам'ятати, що адміністративно-територіальний устрій засвідчує державний суверенітет, і його встановлення є правом і свідченням територіального верховенства держави.

<sup>1</sup> Ріпенко А. Деякі проблемні питання правового забезпечення зміни меж міст в Україні // Земельне право України: теорія і практика. – 2010. – № 07. – С. 9.

**В. С. Штефан**

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ОТНОШЕНИЙ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ  
И ИЗМЕНЕНИЮ ГРАНИЦ АДМИНИСТРАТИВНО-  
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ УКРАИНЫ**

*Статья посвящена исследованию проблем правового регулирования отношений по установлению и изменению границ административно-территориальных единиц Украины и поиску путей усовершенствования административно-территориального устройства.*

**Ключевые слова:** административно-территориальная единица, городской населенный пункт, установление и изменение границ, органы местного самоуправления.

**V. S. Shtefan**

**PROBLEMATIC QUESTIONS OF REGULATIONS  
OF THE RELATIONSHIPS OF ESTABLISHING  
AND CHANGING OF THE BOUNDARIES  
OF THE ADMINISTRATIVE UNITS OF UKRAINE**

*The article is devoted to the research of the problems of the legal regulations between establishing and changing of the boundaries of the administrative units of Ukraine and finding ways of improving administrative — territorial structure of the country.*

**Keywords:** administrative-territorial units, municipal populated units, establishment and changes of the boundaries, local bodies of self-government.