

НУБІП України

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

13.05 – МР.2162 «С» 2019.10.31.005. ПЗ

КОЛЬОСА МАРИНА ЛЕОНІДІВНА

2021

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ
Факультет землевпорядкування

УДК 332.3:631.147:657.371(477.41)

ПОГОДЖЕНО
Декан факультету
землевпорядкування

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач кафедри
землепорядного проектування

_____ Т.О. Євсюков

_____ А. Г. Мартин

«__» _____ 2021 р.

«__» _____ 2021 р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему «Землепорядне забезпечення формування нового
адміністративно-територіального устрою України»

Спеціальність 193 «Геодезія та землеустрій»

Освітня програма Геодезія та землеустрій

Магістерська програма Охорона земель

Орієнтація освітньої програми освітньо-професійна

Керівник магістерської роботи

д.е.н., професор

Виконала

А. Г. Мартин

М. П. Кольоса

КИЇВ – 2021

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

землевпорядного проектування

д.с.н., проф

А.Г. Мартин

« »

2020 року

ЗАВДАННЯ

ДО ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ СТУДЕНТА

Кольосі Марині Леонідівні

Спеціальність 193 «Геодезія та землеустрій»

Освітня програма Геодезія та землеустрій

Магістерська програма Охорона земель

Срієнтація освітньої програми освітньо-професійна

Тема магістерської роботи «Землевпорядне забезпечення формування нового адміністративно-територіального устрою України»

затверджена наказом ректора НУБіП України від «31».10.2020 року № 2162

«С»

Термін подання завершеної роботи на кафедру за 10 днів до закінчення

Вихідні дані до магістерської роботи загальна інформація про межі адміністративно-територіальних одиниць в Україні, нормативно-правові акти щодо реформи децентралізації.

Перелік питань, що підлягають дослідженню:

1. Організаційно-правові передумови формування адміністративно-територіального устрою України

2. Землевпорядне забезпечення встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні.

3. Удосконалення землевпорядного забезпечення адміністративно-територіальної реформи 2020 року

Дата видачі завдання «01» листопада 2020 року

Керівник магістерської роботи _____ А. Г. Мартин

Завдання прийнята до виконання _____ М. Л. Кольоса

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

Вступ

Розділ 1. Організаційно-правові передумови формування адміністративно-територіального устрою України

1.1. Історичні землі України

1.2. Структура державного устрою України

1.4. Добровільне об'єднання територіальних громад у 2015-2019 роках

1.4. Класифікації адміністративно-територіальних одиниць

Розділ 2. Землевпорядне забезпечення встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні

2.1. Порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР

2.2. Проекти землеустрою щодо формування територій сільських (селищних) рад та технічна документація зі встановлення меж сільських населених пунктів

2.3. Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць

2.4. Реєстрація меж адміністративно-територіальних одиниць у Державному земельному кадастрі

Розділ 3. Удосконалення землевпорядного забезпечення адміністративно-територіальної реформи 2020 року

3.1. Роль адміністративно-територіального устрою у регулюванні земельних відносин в умовах децентралізації

3.2. Формування територій територіальних громад

3.3. Формування територій адміністративних районів

3.4. Напрями землевпорядного забезпечення встановлення меж територіальних громад та їх внесення до Державного земельного кадастру

Висновки

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

РОЗДІЛ 1. Організаційно-правові передумови формування адміністративно-територіального устрою України

1.1. Історичні землі України

Вперше поділ Московської держави на губернії відбувся за указом Петра I у 1708 році: встановлювалося вісім губерній, дві з яких - Київська і Азовська - займали частину території України. 1775 року за «Установленням о губерниях», яке поширювалося на українські землі з 1781 року, Російську імперію було поділено на сорок одну губернію.

Губернії Катерини II - це області, котрі створювались без врахування географічних та історичних особливостей. За основу було взято статистичний підхід - кількість населення.

Таким чином, історія Чернігівської губернії веде початок з 16 вересня 1781 року. При введенні губернського та повітового устрою на Чернігово-Сіверщині зовсім не брався до уваги попередній полковий та сотенний поділ, руйнувалась адміністративна єдність. Але такий поділ, як зазначалось вище, був загалом характерний для даної губернської реформи.

З 1796 року територія Лівобережної України отримала назву Малоросійської губернії. Але 27 лютого 1802 року відбувся поділ Малоросійської губернії на дві менші за територією адміністративні одиниці - Полтавську та Чернігівську губернії.

До складу Чернігівської губернії увійшло 12 повітів: Борзнянський, Глухівський, Городнянський, Козелецький, Конотопський, Мглинський, Ніжинський, Новгород-Сіверський, Новоміський, Сосницький, Стародубський та Чернігівський.

Згідно з указом від 27 березня 1803 року «О новом разделении Малороссийской губернии на поветы» у Чернігівській губернії повітовими містами стали також Остер, Кролевець та Сураж. Таким чином, кількість повітів зростає до 15.

У 1809 році Новоміський повіт було перейменовано на Новомибківський. Наступні ж 100 років майже не внесли змін до

адміністративного поділу. 15 повітів Чернігівської губернії поділялися на 187 волостей. Цей адміністративний поділ проіснував без змін до 1919 року.

Згідно статистичного видання 1866 року Центрального статистичного комітету Міністерства внутрішніх справ станом на 1859 рік Чернігівська губернія за площею займала 24 місце серед губерній європейської Росії — 47 405 квадратних верст. При чому, у названому виданні подається розбивка площі губернії за повітами – найбільший повіт Остерський 3, 963 квадратних верст.

Згідно цього ж видання населення губернії складало 1 мільйон 461 тисяча 500 осіб, з них 709 тисяч 268 чоловічої статі і 752 тисячі 232 жіночої статі.

Населених пунктів у губернії було 3673. Найбільша кількість населення проживала у Новозибківському повіті, потім - Стародубський, Суражський, Сосницький і Ніжинський. Найменшим за населенням був Остерський повіт, при тому, що мав найбільшу серед повітів площу.

Повіт - адміністративно-територіальна одиниця, що існувала на українських, а також польських, литовських і білоруських землях з другої половини XIV ст.

Генерал - губернаторство - адміністративно-територіальна одиниця в Російській імперії (1775 - 1917). Включало одну або кілька губерній, під управлінням генерал - губернатора.

Адміністративно - територіальний поділ - поділ території держави на систему адміністративних одиниць (область, провінція, штат, воєводство, губернія, повіт, волость, місто, село) відповідно до якого утворюється вертикальна структура органів державної влади й управління.

Стан - адміністративно-поліцейська одиниця в повітах Росії та України в XIX ст. ; запроваджена 1837р. у зв'язку з посиленням селянського руху.

Таблиця 1.1

Адміністративно - територіальний поділ українських земель, що входили до складу Російської імперії в першій половині XIX ст.

Наддніпрянська Україна		
Малоросійське генерал-губернаторство:	Київське генерал-губернаторство:	Новоросійсько - Бессарабське генерал-губернаторство:
Харківська губернія	Київська губернія	Катеринославська губернія
Чернігівська губернія	Подільська губернія	Херсонська губернія
Полтавська губернія	Полтавська губернія	Таврійська губернія

Наприкінці XVIII ст. територія України входила до складу Російської та Австрійської імперій. У першій половині XIX ст. українська етнічна територія становила до 700 тис. км². До складу Російської імперії входило 90% цієї території - Правобережна і Лівобережна Україна, Слобожанщина та південна (Степова) Україна, а до складу Австрійської - 10% - Східна Галичина, Північна Буковина та Закарпаття. Такий територіальний поділ існував аж до початку Першої світової війни.

В історичному розвитку українського народу визначальна роль, як і раніше, належала Наддніпрянщині. Її вважало своїм історичним, політичним та культурним центром також українське населення Східної Галичини, Північної Буковини, Закарпаття, підвладне Австрійській імперії.

Поширення на територію України адміністративно - територіального устрою Російської імперії мало на меті прискорити колонізацію українських земель. Розроблена царським урядом на початку 50 -х рр.. XIX ст. інструкція зобов'язувала генерал - губернаторів посилити всебічний нагляд за «станом умів».

Найстараннішими провідниками царської колонізаторської політики в Україні були київський генерал - губернатор граф Д. Бібіков, малоросійський

(харківський) - князь М. Долгоруков та новоросійський - граф М. Воронцов.

Останнього ж ревностного прислужника царизму висміяв у відомій епіграмі О.

Пушкін. Антинародну діяльність перших двох - під керівництвом тодішнього

найвищого провідника та ідейного натхненника колонізаторської політики в

Україні царя Миколи I - навіки затаврував український поет Т. Шевченко.

Регіони України, що склались історично, різнилися не тільки за

адміністративним устроєм, а й за етнічним складом. Лівобережжя вважалось

найбільш українським за етнічним складом. У 1795р. тут мешкало 98,1%

місцевих жителів, решту становили росіяни та євреї; у Слобідській Україні

мешкало 85,9% українців; росіяни проживали тільки в місті Харкові та у

східній частині регіону, євреї - лише в містах Суми та Харків. На

Правобережній Україні українці становили 88%, поляки - 5%, євреї - 3,5% (на

середину XIX ст. - 10%); степова Україна була заселена переважно українцями

(71,5%), на частку росіян та молдаван припадало по 9%, вірмени і цигани

складали 3 - 4 %, менше 1% - було сербів, поляків, болгар, німців, грузин.

євреїв, угорців. Татар наприкінці XVIII ст. у Криму мешкало 250 тис. чол., а

на середину XIX ст. - лише 100 тис. чол.

На середину XIX ст. у складі Російської імперії у дев'яти губерніях,

утворених на території України, проживало 13,6млнчол. За становою ознакою

вони поділялися на дворянство, духовенство, купецтво, міщанство, селянство.

Зрівнявши 1835р. козацьку старшину управах з російським дворянством,

самодержавство прихилило на свій бік ту частину українського суспільства,

яка у XVIII ст. виступала головним речником і поборником національної

державності.

Соціальний склад населення земель регіонів також мав свої

особливості. На Лівобережжі переважали дрібномастні дворяни -

землевласники; селянство складалось з посполитих та козаків (останні

становили третину населення і проживали на своїх хуторах, маючи статус

державних селян, зобов'язаних сплачувати чверть прибутків до державної

скарбниці). Правобережна Україна вирізнялася специфічною структурою

населення: до магнатів і шляхти належало 135 тис. чол., селян - українців налічувалося 3 млн чол., польських кріпаків становив: на Волині 74%, у Київській губернії - 90%, у Подільській - 91%. Південна Україна (Новоросія) відрізнялася тим, що тут не було кріпаків. Основу населення склали колонізатори - переселенці з європейських країн, вільні селяни, відставні солдати. Українці в усіх губерніях являли собою здебільшого селянську націю з мало чисельною верствою духовної та світської інтелігенції.



Рис. 1.1. Адміністративний поділ українських земель на 1900 р.

Колонізаторську політику щодо українських земель проводили обидва імперські уряди. Так, внутрішня політика російського самодержавства була спрямована на встановлення контролю над усіма сферами існування українського суспільства. Царське законодавство змінювало землекористування, становище станів, діяльність місцевих адміністрацій. Особливістю цієї політики було те, що цивільна влада, спираючись на військову силу, проводила русифікацію системи освіти, утворювала кріпацтво, общинну систему відносин на селі, утверджуючи тим самим воєнно-феодалний деспотизм. Особливою формою колонізаторської політики Росії

стало запровадження генерал-губернаторств, підпорядкованих безпосередньо імператору, що дозволяло встановити всеосяжний контроль над життям краю. Кожне генерал-губернаторство охоплювало кілька цивільних губерній, на чолі яких стояли губернатори, підвітні ще й міністерству внутрішніх справ. Губернське правління здійснювалося за участю станових дворянських органів - повітових та губернських зборів, очолюваних предводителями дворянства. Губернії поділялися на повіти, де владу здійснювали адміністративні та повітові управи. На відміну від центральних російських губерній, на українських землях судді та чиновники не обирались, а призначались із росіян.

Події 1917 року внесли свої корективи у розвиток адміністративно-територіального устрою українських територій, причому незалежно від того, під чиєю юрисдикцією вони перебували. Перша світова війна, потім революція в Росії, розпад Російської, Австро-Угорської імперій, відновлення Польської держави, проголошення Української Народної Республіки та її подальша окупація Радянською Росією призвели до того, що ідентифікувати, як діяла територіальна організація влади в Україні протягом 1917-1921 років фактично неможливо, адже сама влада була дуже нестабільною.

У Києві 3 (за новим стилем - 17) березня 1917 р. після відповідної підготовки роботи зібралися представники українських політичних партій, професійних, культурних, студентських організацій і товариств, які вирішили утворити єдиний керівний орган для організації, репрезентації й координації національного політичного життя України. Цим органом стала Центральна Рада. Її головою обрали видатного українського вченого М. Грушевського. Українська Центральна Рада після проведення Всеукраїнського національного конгресу була перетворена на революційний парламент України. Виконавча влада на місцях була передана губернським і повітовим комісарам, які призначались замість царських губернаторів.

Третім Універсалом Центральної Ради 20 листопада 1917 року було проголошено Українську Народну Республіку. 6 березня 1918 року Радою

було ухвалено Закон „Про поділ України на землі“, відповідно до якого передбачалося поділити територію України на 32 землі, проте цьому завадили військові дії проти УНР з боку Радянської Росії та всередині неї нестабільність тодішньої влади. У 1917–1920 рр. на території України виник ряд територіальних утворів у формі радянських республік, які мали обмежену територію та нетривалий час існування – Українська Соціалістична Радянська Республіка, Донецько-Криворізька Радянська Республіка, Галицька Соціалістична Радянська Республіка. Існували також ще менші за розмірами республіки, отаманські повіти чи волості, які не визнавали над собою жодної центральної влади.

28.01.1919 р. у Києві відбувся Трудовий Конгрес України, який затвердив Акт злуки ЗУНР і УНР, проголошений 22.01.1919 р. на Софійському майдані столиці, і тимчасово передав законодавчі повноваження Директорії УНР. Адміністративно-територіальний устрій територій, які контролювала Директорія, визначався законом „Про організацію адміністративної влади УНР“. Згідно з цим законом територія республіки поділялася на Західну (ЗУНР) і Східну області. Східна область складалася з Київської, Харківської, Полтавської, Чернігівської, Катеринославської, Херсонської, Житомирської, Кам'янецької і Холмської губерній. Столицею УНР вважався Київ, хоча фактично головним містом у різні часи ставали Вінниця і Кам'янець-Подільський. Влада на місцях мала належати органам місцевого самоврядування – Трудовим радам. Однак нормальне функціонування цих органів за умов воєнного стану не могло бути забезпечене, і фактично адміністративні функції здійснювали військові отамани і комісари Директорії на тих територіях, які перебували під контролем військ УНР.

Після 1921 року у Радянській Україні (більшість території сучасної України, за винятком земель Буковини, Закарпаття, Галичини та Волині, які відійшли до різних державних утворень після розпаду двох імперій), розпочався процес переоблаштування територіального устрою та створення нової моделі державного управління, відмінної як від європейської, так і

російської, що існувала до початку Першої світової війни та Російської революції 1917 року. У травні 1920 р. Україну було поділено на 12 губерній: Волинську, Донецьку, Запорізьку, Катеринославську, Київську,

Кременчуцьку, Миколаївську, Одеську, Подільську, Полтавську, Харківську і Чернігівську (рис. 1.2.). У міжвоєнний період зміни адміністративно-територіального устрою в СРСР і в Україні відбувались постійно, проте серед цієї череди несистемних змін можна виділити найбільш важливі етапи:

1. 1923 рік – ліквідація повітів та волостей як пережитків старого часу.

Постановою від 7 березня 1923 р. „Про адміністративно-територіальний по діл

України“ повіти і волості були ліквідовані. Замість волостей і повітів 12.04.1923 р. було створено округи і райони. З 1923 року адміністративно-територіальний устрій виглядав так: губернії – округи – райони – сільради.

Замість 102 повітів було утворено 53 округи, а замість 1989 волостей – 706 районів. Кількість сільрад становила 9307.

2. 1925 рік – ліквідація губерній. Після того, як 12 грудня 1925 року губернії було ліквідовано, система адміністративно-територіального устрою знову стала трирівневою : округа – район – рада (міська, селищна, сільська).

Всього було утворено: 41 округа, 680 районів, 70 міськрад, 150 селищних рад, 10314 сільрад.

3. 1930 рік – ліквідація округ. У 1930 р. постановами ВУЦВК та РНК УРСР встановлена двоступенева система управління (район – центр) районного адміністративного поділу, що відповідав новим умовам, які склалися на Україні. У зв'язку з цим було ліквідовано округи, а на території округу було створено райони.

4. 1932 рік – утворення областей. Дворівнева система управління район – центр проіснувала недовго. Уже в 1932 році регіональний рівень системи адміністративно-територіального устрою було відновлено у вигляді областей.

IV позачергова сесія ВУЦВК XI скликання 9 лютого 1932 р. прийняла постанову про створення на Україні п'яти областей: Вінницької, Дніпропетровської, Київської, Одеської та Харківської.



Рис. 1.2. Повіти УСРР у 1921 році

Підсумком цієї реформаторської лихоманки стало фактичне повернення системи адміністративно-територіального устрою УСРР до системи, яка діяла до революції. Полтавська область 1918–1923 роки. У перші роки радянської влади територіальний поділ губернії зберігався. Полтавська губернія залишалася поділеною на 15 повітів, а повіти на волості. Хоча на місцях сільські сходи, волостні і повітові виконкоми приймали рішення про переведення населених пунктів з однієї волості в іншу, утворення нових волостей. Це дроблення особливо спостерігалось в Костянтиноградському повіті, де волості були великі за територією, і в Гадяцькому повіті, через який проходили три річки, що затрудняло зносини між окремими населеними пунктами. В інших повітах були лише поодинокі випадки утворення нових волостей.

Таким чином, загальна кількість волостей у 15 повітах Полтавської губернії з 261, що існували до революції, зросла до 276. Згідно з тимчасовим положенням Радянського Уряду України „Про організацію місцевих органів

Радянської влади і порядок управління“ від 8 лютого 1919 р. на початку того року в селах створювалися сільські ради. Процес утворення сільських рад як нижчих одиниць адміністративно-територіального поділу й уточнення їх функцій продовжувався і в 1920 р.

3 липня 1920 р. видано положення ВУЦВК про сільські ради, які утворювалися в населених пунктах, де було не менше 300 жителів. Виконавчим органом 1917 рік 1932 рік губернія область повіт район волость сільська, селищна, міська рада були виконкоми у великих селах і голови сільрад у селах з населенням менше 10 тис. чоловік.

Декретом ВУЦВК від 8 червня і додатково від 30 липня 1920 р. утворена Кременчуцька губернія в складі таких повітів: Золотоніський, Кременчуцький, Хорольський – відійшли від Полтавської губернії; Олександрійський – відійшов від Херсонської губернії; Черкаський, Чигринський (Чигиринський)

– відійшли від Київської губернії. Губернським центром стало місто Кременчук. Кременчуцька губерньська адміністративно-територіальна комісія визнала не обхідним відновити волості в межах дореволюційного часу і ліквідувати заново утворені волості, тому постановою президії

Кременчуцького губвиконкому від 25 червня 1922 р. були затверджені зміни в складі повітів Кременчуцької губернії. Із змінами Кременчуцька губернія проіснувала до часу її ліквідації в кінці 1922 р. Постановою ВУЦВК від 27 квітня 1921 р. від Полтавської губернії до Київської віднесено

Переяславський повіт, що обумовлювалось його близькістю (90 км) та економічним тяжінням до Києва.

Після відокремлення Кременчуцької губернії та передавання Переяславського повіту територія Полтавської губернії значно зменшилась. Вона існувала у складі 11 повітів: Гадяцький, Миргородський, Зінківський, Пирятинський, Кобеляцький, Полтавський, Костянтиноградський,

Придубський, Лохвицький, Роменський, Лубенський, 1 лютого 1922 р. видано постанову ВУЦВК „Про впорядкування і прискорення робіт по адміністративно-територіальному поділу УСРР“, яка забороняла губерньським

і повітовим виконкомам проводити будь які зміни в адміністративно територіальному поділі до вироблення єдиного плану для Української СРР.

Постанова вказувала на недоліки в адміністративно територіальному поділі України: нерівномірний розподіл територій між окремими територіальними одиницями та відсутність між ними економічних зв'язків. У зв'язку з цим ВУЦВК доручив Народному комісаріату внутрішніх справ УСРР у найкоротший термін розробити план районування України з врахуванням господарських особливостей і економічного тяжіння територіальних одиниць.

Відповідно до постанови 3 і сесії ВУЦВК від 15 жовтня 1922 р. „Про адміністративно територіальний поділ УСРР“ та постанови ВУЦВК від 4 і 30 листопада 1922 р. Кременчуцька губернія була розформована, а її повіти розподілені між сусідніми губерніями. До Полтавської губернії відійшли повіти – Золотоніський, Кременчуцький, Хорольський; до Київської –

Черкаський, Чигиринський; до Катеринославської – Олександрійський. У грудні 1922 р. всі губернські установи Кременчуцької губернії було ліквідовано, і вона припинила своє існування. У 1923 р. після приєднання до Полтавської губернії трьох повітів колишньої Кременчуцької губернії перша існувала в складі 14 повітів, 260 волостей, 1900 сільрад. У цих межах

Полтавщина займала площу 39 801 кв. верст з населенням 2 906 840 чоловік.

З початком 1923 р. відбулися й інші зміни в адміністративно територіальному поділі повітів Полтавської губернії. Так, президія

Гадяцького повітвиконкому постановою від 27 січня 1923 р. розформувала Беївську, Бобрицьку, Сватківську і Синівську волості, приєднавши їх до сусідніх волостей Гадяцького повіту. 26 березня того ж року Полтавський губвиконком затвердив постанову Конградського (Костянтиноградського) повітвиконкому про перейменування м. Конграда в Красноград. У двадцятих роках в українській мові ще вживалася назва його Червоноград. 1923–1925

роки Третя сесія ВУЦВК у своїй постанові від 25 жовтня 1922 р. визнала тристу п'ятеву систему адміністративного поділу досконалішою, але, враховуючи труднощі у проведенні реформи, вирішила проводити її

поступово. Постановою 3-ї сесії ВУЦВК 6-го скликання було затверджено основні принципи поділу республіки на округи і райони, відзначено норми населення для різних адміністративних одиниць. Затверджено територію сільради як адміністративної одиниці з кількістю населення не менше 1000 чоловік, району – від 25 000 до 40 000 чол., округу – від 400 000 до 600 000 чоловік. Губвиконкоми повинні були до 1 січня 1923 р. по дати проекти нового адміністративного поділу в межах губерній. На основі проведеної роботи 2-а сесія ВУЦВК 7-го скликання постановою від 12 квітня 1923 р. затвердила поділ

республіки на 53 округи та 706 районів і зменшила кількість сільських рад. XII з'їзд РКП(б), який відбувся в квітні 1923 р., спеціальним рішенням з цього питання вказував на необхідність поступового переходу до нового адміністративно-територіального поділу, і, перш за все, на Україні. Укрупнення волостей пропонувалося проводити з великою обережністю, враховуючи інтереси широких мас сільського населення.

Упродовж 1923–1924 рр. на Україні політизувалися й узгоджувалися зміни в районуванні. 7 березня 1923 р. президія ВУЦВКу прийняла постанову про адміністративно-територіальний поділ Полтавської губернії. Згідно з цією постановою ліквідувався поділ губернії на повіти та волості і вводився

новий – створювалися округи та райони. Відповідно до реформи 1923 р. на території губернії було значно зменшено кількість сільрад і районів порівняно з колишніми сільрадами та волостями.

При проведенні реформи зберігся принцип неподільності волостей.

Таким чином, була досягнута основна мета реформи адміністративно-територіального поділу. Внаслідок нового поділу кількість адміністративних органів на місцях зменшилась переважно втричі.

При утворенні округів відбулися зміни губернських меж.

Наприклад, від Полтавської губернії були виділені і передані Богодухівському округу три волості Зінківського повіту:

Гунська,
Комшанська (Комішнівська),

Куземинська.

До Полтавської губернії було приєднано дев'ять волостей Переяславського повіту (шість – до Золотоніського і три – до Прилуцького округів), дві волості Лебединського повіту (до Роменського округу), одна волость Валківського повіту, три волості Зміївського повіту, дев'ять волостей

Новомосковського повіту (до Красноградського округу), одна волость Олександрійського повіту (до Кременчуцького округу).

Всього до Полтавської губернії включено 25 волостей загальною площею 3609 кв. верст з населенням 124 479 чол.

З 14 старих п'ять повітів (Золотоніський, Кременчуцький, Лубенський, Полтавський, Роменський) повністю збереглися та увійшли до складу відповідних округів. З Прилуцького та Красноградського повітів по дві волості перейшло до сусідніх округів Полтавської губернії.

Малоперещепинська і Новотагамлицька волості Красноградського повіту відійшли до Полтавського округу, Блєгницька і Березівська волості Прилуцького повіту – до Роменського округу.

Із розформованих повітів Гадяцький повністю був віднесений до Роменського округу, Зіньківський (без трьох волостей) – до Полтавського. З інших п'яти розформованих повітів – Кобеляцький, Олохвицький, Миргородський, Пирятинський, Хорольський – кожен розподілено між трьома сусідніми округами, причому більша частина Кобеляцького повіту віднесена до Полтавського округу, Хорольського і Миргородського – до Лубенського, Пирятинського – до Прилуцького округу.

Проведена в 1923 р. реформа в галузі адміністративно-територіального поділу призвела до значного скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць. Але реформу не можна було вважати закінченою. Ще друга сесія ВУЦВК VIII скликання констатувала, що районування необхідно надалі поглиблювати і розширювати, вносячи корективи в уже прийняті межі з метою максимального наближення низових органів влади до населення.

Уряд дав можливість місцевим органам влади внести проекти, корегувати допущені неточності. У зв'язку з цим Полтавський губвиконком вніс на розгляд ВУЦВК проект ряду змін у складі округів і районів. При зміні меж і розформуванні враховувалась економіка району, відсутність коштів для створення районного бюджету, незручність у зносінах окремих населених пунктів зі своїми районними центрами, адміністративно-господарче тяжіння населених пунктів даного району до інших.

5 січня 1925 р. були уточнені кордони Харківської і Полтавської губерній. Микола-Комишуватський район Харківського округу передано Красноградському округу Полтавської губернії, ряд населених пунктів Кегичівського району Красноградського округу Полтавської губернії включено до Харківської губернії (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Губернії УСРР перед їх скасуванням у червні 1925

Постановою Ради Народних Комісарів УСРР від 14 лютого 1925 р. вся територія УСРР в адміністративно-територіальному відношенні була поділена на округи і райони під управлінням єдиного республіканського центру. Сесія

ВУЦВК 19 лютого 1925 р. прийняла резолюцію, яка передбачала роботу щодо розширення мережі сільрад, про виділення в сільради всіх населених пунктів, що мають 1000 чоловік населення, а в окремих випадках організацію сільрад у населених пунктах з населенням не менше 500 чоловік.

Від старого адміністративно-територіального поділу на Україні ще залишалися губернії. З утворенням і зміцненням округів та районів наріли умови для ліквідації губерній.

Це передбачала постанова 4 і сесії ВУЦВКУ 8-го скликання від 19 лютого 1925 р. прийнята на основі рішення Пленуму ЦК КП(б)У (жовтень 1924 р.).

3 червня 1925 р. постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів УСРР „Про ліквідацію губерній і перехід на три ступеневу систему управління“ було ліквідовано губернії і губернські установи на території Української СРР, а вся територія Української республіки поділена на 41 округ. Округні установи підпорядковувалися безпосередньо республіканським.

На підставі цієї постанови розформовано Золотоніський і Червоноградський (Красноградський) округи Полтавської губернії.

Крім того, Царичанський район Полтавського округу віднесено до складу Катеринославського округу.

Згідно з постановою від 10 червня 1925 р. розформовано Золотоніський округ.

Переяславський район увійшов до складу Київського округу.

Гельм'язівський (Гельмязівський), Золотоноський (Золотоніський), Ірклівський, Піщанський і Чорнобаївський райони увійшли до складу Черкаського округу.

Драбівський і Ковалівський райони – до складу Прилуцького округу.

Яремівський (Вереміївський) район – до складу Кременчуцького округу.

Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 3 червня 1925 р. ліквідовано Охтирський округ колишньої Харківської губернії і частину його районів:

Грунський, Котелівський (Котелевський) і Рублівський віднесено до Полтавського округу.

У червні 1925 р. встановлено точний список міст і поселень міського типу колишньої Полтавської губернії. До розряду міст віднесені: Полтава, Кременчук, Ромни, Лубни, Красноград, Золотоноша, Прилуки, Лохвиця, Гадяч, Кобеляки, Миргород, Переяслав, Пирятин, Зіньків, Хорол.

До розряду поселень міського типу віднесені Крюків, Ново-Санжари (Нові Санжари) і Опошня (Опішня).

Постановою ВУЦВК від 6 січня 1926 р. цей список було доповнено: до розряду міст віднесено Олександрію, а до поселень міського типу – Новогеоргіївськ Кременчуцького округу.

28–30 липня 1925 р. відбувся розширений пленум Полтавського окрвикон кому, на якому було вирішено ліквідувати Мачуський, Рунівський, (Рунівщинський) і Супрунівський райони.

Таким чином, на 1 жовтня 1925 р. на всій території колишньої Полтавської губернії існувало 5 округів, 84 райони і 1 232 сільради.

Проведена в 1922–1925 рр. адміністративно територіальна реформа та перехід від чотириступеневої (центр – губернія – повіт – волость) до триступеневої (центр – округ – район) системи управління дали деякі позитивні результати щодо скорочення адміністративного апарату. З цього приводу у постанові 2-ї сесії ВУЦВК 9 го скликання „Про підсумки роботи по переходу на триступеневу систему управління“ від 23 жовтня 1925 р. відзначалося, що навіть короткий період роботи державного апарату в нових умовах показав, що реформа створила сприятливі умови для спрощення і поліпшення апарату, наближення його до робітничо-селянських мас і залучення їх до активної участі в будівництві Радянської держави і соціалістичного господарства.

У цей час на території колишньої Полтавської губернії було п'ять округів: Кременчуцький, Прилуцький, Лубенський, Роменський, Полтавський.

Але і після реформи 1925 р. в округах продовжувалась робота з уточнення меж їх районів. Станом на 17 грудня 1926 р. склад районів по округах був такий же, як і в 1925 р. Лише Сорочинський район Лубенського округу за цей період перейменовано на Нероновичський, а Ковалівський район Прилуцького округу – на Бирлівський.

Під час проведення реформи адміністративно-територіального поділу в 1925 р. у районуванні Кременчуцького округу були допущені значні помилки. Багато районів було створено штучно, без врахування історичних і економічних зв'язків між окремими населеними пунктами. Тому незабаром

після закінчення робіт щодо районування постало питання про усунення недоліків у адміністративно-територіальному поділі Кременчуцького округу.

У березні 1928 р. Кременчуцький окрвиконком вніс на розгляд Центральної адміністративно-територіальної комісії проект нового районування округу, за твердження Центральною комісією 2 липня 1928 р.

Територія Кременчуцького округу була поділена на 14 районів замість 18, утворених у 1925 р.

Ліквідовані райони: Горбівський, Крюківський, Кохнівський, Манжелійський (Манжелівський), Краснокам'янський, Попельнастівський.

Територію їх розподілено між іншими районами.

Замість ліквідованих створено нові райони: Великокринківський і Куцєволівський.

Крім того, колишній посад Крюків (з 1925 р. селище міського типу) – центр ліквідованого Крюківського району, було вирішено приєднати до м. Кременчука, тому що в економічному відношенні Крюків тяжів до останнього і був тісно зв'язаний з ним, а Онуфріївський район, до якого відійшли сільради колишнього Крюківського району, як центр сільськогосподарського району, не зміг би повною мірою керувати діяльністю індустріального Крюкова.

Крюків було виключено з реєстру поселень міського типу, територію його приєднано до м. Кременчука, а замість селищної ради в Крюкові створено районну раду Кременчуцької міської ради.

Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет і Рада Народних Комісарів УСРР 2 вересня 1930 р. прийняли постанову „Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління”

У перші повоєнні роки адміністративно-територіальний устрій України не зазнав серйозних змін. Потрібно було відбудувати зруйноване народне господарство і тут було не до реформ. Для цього періоду лише характерним було достатньо широке застосування практики перейменувань населених пунктів та районів, уточнення їх меж. Саме в цей період щезли багато назв поселень, які мали єврейське, польське чи німецьке походження у своєму найменуванні.

Прихід до керівництва Радянським Союзом М.С. Хрущова, розвінчування культу особи Сталіна і спроба подібного радянського керівництва „догнати та перегнати Америку“ змушували шукати нові, більш ефективні способи управління економікою держави, а відтак і способи організації та територіального розміщення органів влади.

Дрібні райони, особливо у сільських територіях, потребували значної кількості державних службовців для існування всіх, передбачених для району державних установ, але їх економічний потенціал був дуже незначний і утримання у цих районах державних органів та бюджетних установ було дуже накладним для держави. З іншого боку, дрібні райони створювали додаткові труднощі навіть у плановій економіці щодо концентрації виробництв та розвитку кооперації.

1962 рік. Укрупнення районів



Рис. 1.4. Адміністративний поділ УРСР після 1959 року зі скасуванням

Дрогобицької області.

Найбільше територіальних змін, особливо на районному рівні, відбулось після того, як у листопаді 1962 року було ухвалене рішення Пленуму ЦК КПРС

„Про розвиток економіки СРСР і перебудову партійного керівництва народним господарством“.

Грудневий Пленум ЦК КПУ розвинув це рішення Пленуму КПРС і фактично дав доручення Президії Верховної Ради УРСР на проведення укрупнення районів, що і було зроблено її Указом від 30 грудня 1962 року

„Про укрупнення сільських районів Української РСР“.

У цей період суттєво змінювались підкоди до організацій влади в територіях. Чи не вперше в історії державного управління влада стала поділятись за новим принципом розподілу не на законодавчу, виконавчу та судову, а на „промислову“ та „сільську“.

Ось лише деякі назви окремих Указів Президії Верховної Ради Української РСР: „Про утворення обласних (промислових) і обласних (сільських) рад депутатів трудящих Української РСР“;

„Про утворення промислових районів і віднесення деяких міст республіки до категорії міст обласного підпорядкування“;

„Про віднесення в підпорядкування обласних промислових рад депутатів трудящих міських поселень Української РСР“.

1965–1966 роки. Подрібнення районів

Після відставки М. Хрущова в листопаді 1964 року в Радянському Союзі розпочалась ревізія всіх попередніх рішень, ухвалених за його керівництва і це не могло не торкнутись адміністративно-територіального устрою.

Скасовується поділ рад на промислові та сільські, переглядається районний поділ у областях, відновлюється значна частина раніше ліквідованих районів.

Перше відновлення раніше ліквідованих районів відбулось за Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 4 січня 1965 року, а потім від 8 грудня 1966 року. Останнім Указом було утворено 81 новий район!

Але навіть попри відновлення значної кількості районів, їх загальна кількість все таки залишилась меншою від тієї кількості, що існувала на початку „хрущовських“ реформ.

Незважаючи на те, що в процесі реалізації проекту було обрано для дослідження різні за розмірами, географією, економічним розвитком українські області, ми в процесі роботи віднайшли цілу низку спільних проблем, які сьогодні слід вирішувати всіма можливими способами як у межах чинного законодавства, так і через підготовку проєктів нормативних актів: законів України та урядових постанов.

Проблема 1. Велика диспропорція в економічному розвитку окремих районів у межах однієї області, що призводить до проявів внутрішньобласного, міжрайонного егоїзму. Окремі райони формують значну частину податкових надходжень області і фактично є донорами інших районів,

у той же час їхні бюджети не мають переваг перед бюджетами дотаційних районів.

Проблема 2. Економічна та організаційна слабкість значної кількості територіальних громад (сільрад), бюджети яких є недостатніми для надання елементарних послуг населенню, а відтак некерована, стихійна міграція населення в області.

Проблема 3. Руїнація системи сільської освіти та її стрімке відставання за якістю від освіти міської. Це приречення значної кількості сільської молоді на її неконкурентноспроможність у майбутньому житті, де освіта відіграє визначальну роль.

Проблема 4. Складність формування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та основи освічених та високопрофесійних кадрів у значній кількості районів та територіальних громад через відсутність у них економічної та організаційної основи.

Проблема 5. Тотальна засміченість більшості українських сіл та містечок, руїнація покриття вулиць, замулення ставків та річок всередині населених пунктів, неможливість розміщення необхідних полігонів для знищення сміття через слабкість сільрад та суперечність між інтересами територіальних громад.

Значна частина цих проблем тісно пов'язана з нинішнім адміністративно-територіальним устроєм всередині областей, який не дає змоги адекватно відповідати на виклики сьогодення, що стоять перед державою, перед органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування незалежно від області, району чи міста.

Для різних груп областей в Україні сьогодні є дуже нерівномірною склад сільських територіальних громад (сільрад) по кількості сіл, що входять до сільради та чисельності населення. Це пояснюється історією освоєння областей та способами розселення людей в цих областях.

Отже, в минулому історичні землі виконували ті чи інші суспільні функції - були державними або автономними утвореннями, військово-

політичними або адміністративними одиницями, територіями нового господарського освоєння і заселення тощо. Для них характерні індивідуальні особливості історичного розвитку українського народу, розмаїття його матеріальної та духовної культури, зумовлене впливом природного середовища та взаємозв'язками з іншими народами.

1.2. Структура державного устрою України

Територіальний устрій України, відповідно до статті 132 Конституції, ґрунтується на засадах цілісності та єдності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, із врахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій.

До форм територіального устрою можна віднести, зокрема, адміністративно-територіальний устрій, виділення спеціальних та вільних економічних зон, територій пріоритетного розвитку, зон надзвичайних екологічних ситуацій, поділ земель на категорії з чітким визначенням правового режиму кожної з таких категорій, економічне та інші види районування та планування території держави.

Адміністративно-територіальний устрій, як відомо, може бути визначено як поділ держави на систему адміністративних одиниць. Він є однією з форм, очевидно найважливішою, територіального устрою держави.

Адже саме у відповідності з ним утворюються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, вирішуються численні управлінські та інші питання.

За своїми географічними ознаками адміністративно-територіальні одиниці не є однорідними. Вони поділяються на регіони (АРК, області, райони) та населені пункти (села, селища, міста). Не є однорідними адміністративно-територіальні одиниці також з огляду на те значення й місце,

яке вони посідають у системі адміністративно-територіального устрою України.

Територіальні одиниці розрізняються за певними підетавами. Зокрема за географічними ознаками вони поділяються на регіони (АР Крим, області, райони, міста-регіони Київ і Севастополь) та населені пункти (міста, селища, села).

Регіони є важливою ланкою адміністративно-територіального устрою України. До регіонів треба зарахувати насамперед АРК, області, райони.

АРК є складовою частиною України, її регіоном, якому, відповідно до Конституції України, надано право на автономію. АРК за конституційною природою є формою так званої територіальної (адміністративно-територіальної, регіональної, обласної) автономії.

У юридичній науці під автономією розуміють самоврядування певної території в державі. Проте федералізація та автономізація - два цілком різні за державно-правовою природою принципи. При федералізмі незалежні частини домовляються й об'єднуються, беруть участь у створенні колективної влади федерального союзу як його органічні частини. При децентралізації у формі автономії спочатку існує самостійна, попередньо створена суверенна влада, яка поступається частиною своїх прав та атрибутів окремим територіям. Автономізація є наступною стадією розвитку після створення централізованої системи влади і не суперечить унітарній формі правління [3].

В історичному понятті регіон - територія, яка за історичною долею та особливостями в господарській діяльності населення, його традиціях, одязі, типів житла, побуті є самобутньою.

Поділ України на історичні регіони має умовний характер. Історико-географічні регіони, на відміну від сучасних адміністративних областей, не мають чітких меж і територіально не збігаються з ними. Це зумовлено тим, що протягом історії кордони таких регіонів змінювалися; деякі з них у різний час входили до складу різних держав.

У вчених немає єдиної думки, щодо кількості та назв історико-географічних регіонів на теренах України. Втім, більшість із них вирізняють такі: Середня Наддніпрянщина, Полісся, Волинь, Поділля, Галичина, Закарпаття, Буковина, Покуття, Бессарабія (Південна), Таврія, Причорномор'я, Буджак, Запорожжя, Донщина, Слобожанщина і Сіверщина.

У юридичній науці та практиці питання про населений пункт як адміністративно-територіальну одиницю є досить-таки дискусійним. Населений пункт – це частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий

склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом. Не відносяться до самостійних населених пунктів хутори та двори, невеликі поселення, що мають тимчасове значення і несталий склад поселення, а також поселення службового призначення в системі певної господарської галузі діяльності (будинки лісників, шляхових майстрів, будівлі залізничних служб, польові стани тощо). Ці об'єкти включаються до тих адміністративно-територіальних одиниць, на території яких вони розташовані.

До сільських населених пунктів відносяться села. Села – це населені пункти зі сталим складом населення, переважна частина якого зайнята в сільськогосподарському виробництві та лісовому господарстві.

Регіон – це територія в адміністративних межах країни, що характеризується такими основоположними характеристиками: комплексністю (системність, багатоаспектність подій та явищ, що вимагає їх повноти аналізу при дослідженні та управлінні, цілісність (розуміємо як внутрішню єдність, пов'язаність усіх складових у єдине ціле), спеціалізацією (ступенем участі) регіону у територіальному поділі праці) і керованістю (наявністю політико-адміністративних органів управління)

На думку М.С. Куйбіди, регіони – це території, що володіють соціально-економічною, природно-географічною, етнокультурною єдністю, що вимагає спрямованих зусиль держави на їх підтримку та розвиток

Державний Комітет статистики України, даючи інформацію про кількість населення в регіонах, зазначив лише Автономну Республіку Крим, області, міста Київ та Севастополь і чисельність населення районів до цієї таблиці не включив [7].

Регіони, якщо ґрунтуватися на відпрацьованому юридичною доктриною його розумінні це - об'єднання багатьох населених пунктів, що запроваджене для зручності розташування та реалізації внутрішньої політики, влади держави та місцевого самоврядування, реалізації політичних, економічних, соціальних та культурних програм.

Отже, поділ України на історико-географічні регіони має умовний характер.

Крім того, країну поділяють на території за статусом - на: адміністративно-територіальні одиниці (області, райони), самоврядні територіальні одиниці - територіальні громади (міські, селищні, сільські). Крім того, АР Крим має особливий статус територіальної автономії, а райони в містах характеризуються ознаками як адміністративно-територіальних, так і самоврядних одиниць).

Область - адміністративно-територіальна одиниця, яка виділяється з урахуванням природних і економічних особливостей території, історичного розвитку, кількості населення, транспортного сполучення. До складу адміністративно-територіального устрою України входять області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька та Чернігівська області.

Район - адміністративно-територіальна одиниця з населенням не менше 150 тис. жителів, що складається з громад і є складовою частиною області. На рівні району забезпечується діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування районного рівня, які здійснюють надання

населенню визначених законом публічних послуг, надання яких безпосередньо у громадах є неможливим або нерациональним.

Адміністративний центр району визначається з врахуванням історично складених традицій, географічного розташування, наявності інфраструктури, яка дозволяє розмістити необхідні установи та служби територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів управління органів місцевого самоврядування району.

Громада - адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, що складається з одного або декількох поселень, має визначені в установленому законом порядку межі, що співпадають з межами сусідніх громад та є територіальною основою для діяльності органів місцевого самоврядування.

Громади в залежності від категорії адміністративного центру поділяються на такі типи: міські, селищні та сільські.

Громада утворюється шляхом об'єднання поселень навколо міста чи селища, де розміщено більшість місць працевлаштування мешканців цього міста, селища та навколишніх поселень. Склад громади визначається шляхом віднесення до неї поселень, що знаходяться в кращій доступності до її адміністративного центру порівняно з центрами інших громад.

Юрисдикція органів місцевого самоврядування громади поширюється на всю територію громади. Поселення, визначене адміністративним центром громади, є місцем знаходження ради громади та її виконавчого органу.

У 2014 році, після затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування, у нашій країні розпочалися трансформаційні зміни, наслідком яких стало затвердження нового адміністративно-територіального устрою районного рівня та рівня територіальних громад. За місцем у системі адміністративно-територіального устрою Україна поділяється на територіальні одиниці первинного рівня (міські, селищні і сільські територіальні громади), середнього рівня (райони) і вищого рівня (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь).

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

- АТУУ є територіальною основою платності землеволодіння та землекористування, що передбачає зарахування плати за землю із певних територій до бюджетів відповідних бюджетів місцевого самоврядування, а також зарахування до відповідних бюджетів коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва;

- до розмежування земель державної та комунальної власності межі АТУУ розмежовують компетенцію органів територіального управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) щодо розпорядження цими землями та передачі їх у оренду;

- на основі АТУУ здійснюється розмежування компетенції органів територіального управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) щодо передачі у оренду нерозподілених (невитребуваних) земельних ділянок, а також компетенція територіальних громад щодо управління земельними ділянками у порядку охорони спадкового майна та визнання їх відумерлою спадщиною;

- АТУУ (у частині визначення меж населених пунктів) визначає правові обмеження щодо формування земельних ділянок житлової та громадської забудови;

- АТУУ розмежовує компетенцію органів територіального управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) щодо затвердження документації із землеустрою та містобудівної документації, в тому числі при зміні цільового призначення земельних ділянок;

- нормативна грошова оцінка земельних ділянок як важливий економічний регулятор земельних відносин проводиться на основі АТУУ;

- 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 тощо.

Протягом найближчих років основні зусилля мають бути спрямовані на стабілізацію нового адміністративно-територіального поділу (насамперед, на районному рівні) та на запобігання його перегляду протягом визначеного періоду.

1.3. Добровільне об'єднання територіальних громад у 2015-2019

роках

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році.

У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувати пакет нового законодавства.

Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролюючого типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції був розроблений та переданий на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська Комісія.

На жаль, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації.

Тому Уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції.

За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Мова йде про:

Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація:

місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 275 млрд грн в 2019 році.

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. За 2015-2019 роки в Україні добровільно створено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли близько 4500 колишніх місцевих рад (з майже 12 тисяч). Такі темпи міжмуниципальної консолідації міжнародні експерти назвали дуже високими.

Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади.

У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

Закон «Про співробітництво територіальних громад». Створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. Цим механізмом скористалися вже сотні громад.

Закон «Про засади державної регіональної політики», Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 41,5 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 20,75 млрд грн у 2019 році.

За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015-2019 роках більше 12 тисяч проектів.

Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня

повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця

проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для

формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів,

які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

За 6 років реформи утворено 1070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися 4882 громад. З них у 936 ОТГ відбулись перші місцеві вибори (рис. 2.1).

Урядом затверджено перспективні плани формування територій громад 24 областей, які 100% охоплюють територію областей.

Площа утворених ОТГ становить майже 47% від загальної площі України. В ОТГ та містах обласного значення проживає понад 70% населення України.

НУБІП України



Рис. 2.1. Карта об'єднаних територіальних громад станом на 10 червня 2020 року (згідно з моніторингом від Мінрегіону)

Реформа децентралізації дала поштовх до формування дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади місцевого самоврядування.

Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення.

Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, тепер представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади. У населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» збільшення та об'єднання громад здійснювалось шляхом добровільного об'єднання з урахуванням думки громадян.

Обов'язковим при плануванні створення громад є визначення потенційних ресурсних можливостей громади для економічного та соціального розвитку і можливості забезпечити надання якісних послуг жителям.

Фінансова децентралізація

Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій має супроводжуватися збільшенням ресурсної та фінансової бази.

Децентралізовані повноваження мають бути забезпечені відповідним ресурсом для якісного виконання.

Тому із внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів, від 1 січня 2015 року місцевим самоврядуванням отримано більше фінансів для підвищення економічної спроможності.

Об'єднані громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

До того ж, ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (до реформи прямі відносини мали лише обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення), для виконання делегованих державою повноважень їм надаються відповідні трансферти (дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо).

Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет.

Такі покращення вже дали перші помітні результати. Власні доходи місцевих бюджетів з 2014 по 2019 рік збільшилися на 200 млрд. грн. (з 68,6 млрд. грн. до 267 млрд. грн). Це — реальний інструмент впливу на досягнення результату та відповідальність за довіру громад.

Об'єднані територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку — здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику.

Після прийняття низки законів щодо децентралізації повноважень і регулювання земельних відносин громади дістануть право розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Верховною Радою України прийнято закони, які надають можливість децентралізувати частину повноважень ЦОВВ щодо надання базових адміністративних послуг: реєстрацію нерухомості, бізнесу, місця проживання особи — передавши їх на рівень громад.

Напрацьовані законопроекти, покликані чітко розмежувати повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, дозвілля, соціально-економічного розвитку, інфраструктури між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на кожному з територіальних рівнів адміністративно-територіального устрою держави.

Цілі та завдання

Сформуванню нової територіальної основи для діяльності органів влади шляхом:

- визначення адміністративно-територіального устрою базового рівня для формування на новій територіальній основі спроможних територіальних громад;

- визначення адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня як територіальної основи для діяльності органів державної влади;

- визначення засад адміністративно-територіального устрою України, порядку створення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів відповідно до європейських стандартів;

- створення та адміністрування Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України в рамках виконання нової бюджетної програми “Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України”.

Сформуувати ефективне місцеве самоврядування та оптимальну систему територіальної організації влади на новій територіальній основі шляхом:

- закріплення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні шляхом внесення відповідних змін до Конституції України.;

- розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, в тому числі щодо повноважень територіальних органів центральних органів виконавчої влади, їх підрозділів з урахуванням принципу субсидиарності та нової територіальної основи;

- впровадження збалансованої бюджетної моделі надходжень та витрат органів місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень;

- реформатування місцевих державних адміністрацій відповідно до нової компетенції, основними повноваженнями яких буде забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян, виконання державних і регіональних програм, забезпечення координації (взаємодії)

діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, здійснення адміністративного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування,

розвитку форм міжмуніципального співробітництва, зокрема щодо створення та діяльності міських агломерацій;

- вирішення питання щодо відкритості та прозорості адміністрування місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування;

- створення сприятливих правових умов для залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток форм місцевої демократії.

- створення та адміністрування Єдиного державного реєстру актів органів місцевого самоврядування в рамках виконання нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України»;

- створення та адміністрування Державного реєстру повноважень органів місцевого самоврядування в рамках реалізації нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України».

Завдяки запровадженню міжмуніципального співробітництва громади отримали можливість консолідувати зусилля та реалізовувати спільні проекти.

Успіхи реформи на першому етапі свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися ним далі. Зупинитися вже не можна.

1.4. Класифікації адміністративно-територіальних одиниць

КОАТУУ був складовою частиною єдиної системи класифікації та кодування техніко-економічної та соціальної інформації (ДСК ТЕСІ).

КОАТУУ розроблено відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 4 травня 1993 р. № 326 «Про концепцію побудови національної статистики України та Державну програму переходу на міжнародну систему обліку і статистики».

КОАТУУ призначено для забезпечення достовірності, з'ясування, цілісності та автоматизованої обробки інформації у різних розрізах всіх видів економічної діяльності.

КОАТУУ складався з кодів та назв всіх адміністративно-територіальних об'єктів України, які згруповані за ознаками територіальної спільності, історичних, економічних, географічних, етнічних і культурних особливостей.

Об'єктами класифікації у КОАТУУ були одиниці адміністративно-територіального устрою України: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища міського типу, сільради, селища та села.

Уся множина об'єктів класифікації була розподілена за територіальною ознакою та адміністративною підпорядкованістю на чотири рівні ієрархічної класифікації. До кожного рівня класифікації входять об'єкти, підпорядковані об'єктам попереднього рівня.

Перший рівень класифікації (розряди 1, 2) включала:

Автономну Республіку Крим;
області;

міста, що мають спеціальний статус, який визначається законами України.

Другий рівень класифікації (розряди 3, 4, 5) включала:

міста обласного значення;

райони Автономної Республіки Крим та областей;

райони в містах, що мають спеціальний статус, який визначається законами України.

Третій рівень класифікації (розряди 6, 7, 8) включала:

міста районного значення;

райони в містах обласного значення;

селища міського типу;

сільські ради.

Четвертий рівень класифікації (розряди 9, 10) включала:

НУБІП України

села;
селища.
Кожна позиція класифікатора структурно складалася з ідентифікаційного коду та назви об'єкта. Ідентифікаційний код будувався з використанням серійно-порядкового і послідовного методів кодування і тим самим забезпечувалася наступність з раніш діючим «Общесоюзным

НУБІП України

класифікатором) «Система обозначений объектов административно-территориального деления Союза ССР и союзных республик, а также населенных пунктов» (СОАТО)». Для об'єктів першого рівня класифікації

НУБІП України

були виділені розряди 1,2, другого рівня - розряди 3-5, третього рівня - розряди 6-8, четвертого рівня - розряди 9,10.

У разі кодування об'єктів другого і третього рівня класифікації застосовувався послідовний метод кодування. При цьому розряди 3 та 6

НУБІП України

відведено під ознаки, що вказують на рівень класифікації та вид об'єкта класифікації, що кодується.

Ознака 2-го рівня (3-й розряд) має таке значення:

- 1 — міста обласного значення;
- 2 — райони Автономної Республіки Крим, області;
- 3 — райони міст, що мають спеціальний статус.

НУБІП України

Ознака 3-го рівня (6-й розряд) має таке значення:

- 1 — міста районного значення;
- 2 — не використовується;
- 3 — райони в містах обласного значення;
- 4 — селища міського типу, що входять до складу міськради;
- 5 — селища міського типу, що входять до складу райради;
- 6 — селища міського типу, що входять до складу райради в місті;
- 7 — міста, що входять до складу міськради;

НУБІП України

8 — сільради, що входять до складу райради;

9 — сільради, села, що входять до складу райради міста, міськради.

НУБІП України

У зв'язку із докорінною зміною адміністративно-територіального устрою України, Мінрегіон затвердив Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад. Відповідне повноваження закріплене в Положенні про Міністерство розвитку громад та територій України.

Кодифікатор складається з кодів та назв об'єктів Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад, що розподілені на п'ять рівнів.

Для позначення категорій об'єктів Кодифікатора використовуються такі

скорочення:

О – Автономна Республіка Крим, області;

К – міста, що мають спеціальний статус;

Р – райони в областях та Автономній Республіці Крим;

Н – території територіальних громад (назви територіальних громад) в областях, територіальні громади Автономної Республіки Крим;

М – міста;

Т – селища міського типу;

С – села;

Х – селища;

В – райони в містах.

Якщо якась із частин коду незастосовна до конкретної одиниці (наприклад код району в місті є незастосовним для територіальних громад), то

в цій частині коду ставляться нулі. Наприклад село Нові Безрадичі має код

«UA32120070080094229», і в цьому коді два нулі на одинадцятій та

дванадцятій позиції (виділені жирним шрифтом) є кодом району в місті, і там

стоять саме нулі, оскільки код району в місті не застосовується до сіл.

Список кодів областей (перші дві цифри коду КАТОТТГ - ОО у таблиці)

повністю співпадає зі списком кодів КОАТУУ для областей.

РОЗДІЛ 2. Землепорядне забезпечення встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні

2.1. Порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР

В Україні залишається чинним у частині, що не суперечить Конституції, Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року.

Адміністративно-територіальними одиницями Української РСР є: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище.

Населені пункти, які є на території Української РСР, поділяються на міські і сільські.

До міських населених пунктів належать міста республіканського, обласного, районного підпорядкування і селища міського типу, до сільських - села і селища незалежно від їх адміністративної підпорядкованості.

Утворення і ліквідація областей проводяться Верховною Радою Української РСР, а в період між її сесіями - Президією Верховної Ради Української РСР з наступним поданням на затвердження Верховної Ради Української РСР на черговій сесії.

Районний поділ областей при їх утворенні встановлюється Президією Верховної Ради Української РСР.

Встановлення і зміна меж, встановлення і перенесення адміністративних центрів областей проводяться Президією Верховної Ради Української РСР за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних Рад народних депутатів.

Утворення і ліквідація районів, районів у містах, встановлення і перенесення адміністративних центрів районів проводяться Президією Верховної Ради Української РСР за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) Рад народних депутатів.

Зміна меж районів проводиться виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) Рад народних депутатів.

Встановлення і зміна меж районів у місті проводяться міською Радою народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних у місті Рад народних депутатів.

Утворення і ліквідація сільрад, встановлення і перенесення їх адміністративних центрів, встановлення і зміна меж сільрад проводяться

виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) Рад народних депутатів.

Віднесення населених пунктів до категорії міст республіканського, обласного, районного підпорядкування, встановлення і зміна їх меж, а також зміна їх підпорядкованості проводяться Президією Верховної Ради Української РСР за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) Рад народних депутатів.

До категорії міст республіканського підпорядкування може бути віднесено міста, які є найбільшими економічними, культурними і адміністративними центрами, з кількістю населення, як правило, понад 1 мільйон чоловік, якщо для дальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно встановити безпосереднє керівництво ними з боку республіканських органів.

До категорії міст обласного підпорядкування може бути віднесено міста, які є економічними і культурними центрами, мають розвинуту промисловість, комунальне господарство, значний державний житловий фонд, з кількістю населення понад 50 тисяч чоловік, якщо для дальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно встановити безпосереднє керівництво ними з боку обласних організацій.

В окремих випадках до категорії міст обласного підпорядкування може бути віднесено міста з кількістю населення менш як 50 тисяч чоловік, якщо

вони мають важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення, близьку перспективу дальшого економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення.

До категорії міст районного підпорядкування може бути віднесено селища, які мають промислові підприємства, комунальне господарство, державний житловий фонд, мережу соціально-культурних закладів і підприємств побуту, з кількістю населення понад 10 тисяч чоловік, з яких не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей.

Віднесення населених пунктів до категорії селищ міського типу, встановлення і зміна їх меж, а також зміна їх підпорядкованості проводяться виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) Рад народних депутатів.

До категорії селищ міського типу може бути віднесено населені пункти, розташовані при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах по виробництву і переробці сільськогосподарської продукції, а також населені пункти, на території яких розташовані вищі та середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, які мають державний житловий фонд, з кількістю населення понад 2 тисячі чоловік, з яких не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей.

В окремих випадках до категорії селищ міського типу може бути віднесено населені пункти з кількістю населення менш як 2 тисячі чоловік, але не більш як 500 чоловік, якщо вони мають близьку перспективу економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення.

Об'єднання сільських населених пунктів, а також зміна їх підпорядкованості проводяться виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) Рад народних депутатів.

Найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів - областей, районів, міст, районів у містах, селищ міського типу, сіл і селищ проводиться Президією Верховної Ради Української РСР

за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) Рад народних депутатів, з врахуванням загальнодержавних інтересів, а також географічних, історичних, національних, побутових та інших місцевих умов, думки місцевого населення, завдань комуністичного виховання громадян.

Подання про найменування або перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів вноситься виконавчим комітетом обласної, міської (міста республіканського підпорядкування) Ради народних депутатів лише при наявності рішень, прийнятих на сесіях відповідних нижчестоящих Рад народних депутатів.

При найменуванні і перейменуванні адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів не допускається присвоєння районам, містам, районам у містах таких найменувань, які є в республіці, а селищам міського типу, селам і селищам - які є в області.

Перейменування населених пунктів, в яких розташовані поштово-телеграфні установи або залізничні станції, проводиться з попереднім повідомленням відповідно Міністерства зв'язку СРСР або Міністерства шляхів СРСР.

Найменування і перейменування сільрад проводиться виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) Рад народних депутатів.

Найменування і перейменування державних підприємств, залізничних станцій, морських портів, аеропортів, установ, організацій та інших об'єктів союзного підпорядкування, а також фізико-географічних об'єктів проводиться в порядку, встановленому Радою Міністрів СРСР.

Найменування і перейменування державних підприємств, установ, організацій та інших об'єктів республіканського і місцевого підпорядкування проводиться в порядку, встановлюваному Радою Міністрів Української РСР.

Найменування і перейменування колгоспів та інших кооперативних організацій і присвоєння їм імен проводиться за клопотанням загальних зборів членів цих організацій виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів.

Найменування і перейменування проспектів, вулиць, провулків, площ, скверів, парків, мостів та інших споруд, які є на території, підпорядкованій

міським, селищним, сільським Радам, і присвоєння їм імен державних і громадських діячів проводиться виконавчими комітетами відповідних Рад народних депутатів.

Присвоєння імен підприємствам, залізничним станціям, установам, організаціям та іншим об'єктам союзного, республіканського і місцевого підпорядкування проводиться Радою Міністрів Української РСР з попереднім повідомленням щодо об'єктів союзного підпорядкування відповідних міністерств, державних комітетів і відомств СРСР.

Присвоєння імен адміністративно-територіальним одиницям і населеним пунктам, підприємствам, установам, організаціям та іншим об'єктам може проводитись тільки по смертю і лише у виняткових випадках з метою увічнення пам'яті особливо видатних державних, громадсько-політичних діячів, захисників Батьківщини, героїв праці, діячів науки і культури за клопотанням державних органів і громадських організацій, трудових колективів і громадян.

Населені пункти, які мають закріплену за ними територію і населення, що постійно проживає в них, підлягають обліку і реєстрації.

Облік існуючих і реєстрація новоутворених адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах кожної області проводяться виконавчим комітетом відповідної обласної Ради народних депутатів.

Невеликі поселення, що мають тимчасове значення і несталий склад населення або є об'єктами службового призначення в системі якої-небудь галузі господарства (будівлі залізничних служб, будинки лісників, шляхових майстрів, бакенщиків, польові стани, невеликі метеостанції і т.п.), та одиночні двори не є самостійними населеними пунктами і лічаються за тими населеними пунктами, з якими вони зв'язані в адміністративному або територіальному відношенні.

Населені пункти, з яких виїхали або переселилися жителі, підлягають виключенню з облікових даних. З облікових даних виключаються також населені пункти, які включені в межі міст, селищ міського типу або об'єднані з іншими населеними пунктами.

Для розгляду питань адміністративно-територіального устрою виконавчий комітет обласної, міської (міста республіканського підпорядкування) Ради народних депутатів подає в Президію Верховної Ради Української РСР такі документи і матеріали:

1) При утворенні районів, встановленні і перенесенні їх адміністративних центрів, зміні меж областей, віднесенні населених пунктів до категорій міст, утворенні районів у містах, передачі міст районного підпорядкування з одного району в інший:

- а) подання з обґрунтуванням доцільності пропозицій, що вносяться;
- б) економічну характеристику, що містить відомості про загальну кількість населення, в тому числі робітників, службовців, колгоспників, перелік основних промислових підприємств, будівельних, транспортних та інших організацій з зазначенням їх виробничих показників, кількості працюючих на кожному з них; відомості про комунальне господарство, житловий фонд з зазначенням його належності, соціально-культурні заклади, підприємства торгівлі і побуту, про річний бюджет; відомості про наявні і передбачувані у зв'язку з пропозиціями, що вносяться, структуру і штати виконавчого комітету Ради, його відділів і управлінь, джерела покриття додаткових видатків на утримання працівників органів державного

управління, наявність приміщень для них; розмір території населеного пункту з зазначенням основних землекористувачів; найменування найближчої залізничної станції і відстань від населеного пункту; пропозиції щодо найменування району, міста, району в місті;

в) схематичну карту з пропонованими змінами.

2) При встановленні і зміні меж міст:

а) подання з обґрунтуванням доцільності пропозиції, що вносяться;

б) довідку про територію міста, кількість населення в існуючих і нових межах, площі земель, що передаються, і призначення цих земель в межах міста, а також економічну характеристику населеного пункту, що включається в межі міста або виключається з них;

в) схематичну карту з пропонованими змінами.

3) При найменуванні і перейменуванні адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів:

а) подання з обґрунтуванням пропонованого найменування або перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів;

б) економічну характеристику населеного пункту;

в) схематичну карту місцевості з зазначенням новоутвореного населеного пункту.

Наразі, щоб створити чіткі правила і розплутати плетиво проблем, що накопичилися в країні через відсутність законодавства про формування адмінтерусустрою, Мінрегіон розробив законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Законопроект не змінює адміністративно-територіальний устрій країни, але встановлює чіткі правила для цього.

Зокрема, законопроект дає визначення адміністративно-територіального

устрою - залишає три рівні системи адмінтерусустрою: базовий, субрегіональний (районний), регіональний (обласний). При цьому

передбачено, що районний рівень має бути більш впорядкований і відповідати європейським стандартам.

Також в проекті закону є визначення адміністративно-територіальної одиниці і адмінтеродиниць усіх рівнів: громада, район, регіон.

Київ та Севастополь, за законопроектом, зберігають свій спеціальний статус.

Законопроект також дає визначення населеного пункту та категорій населених пунктів: село, селище, місто. І жодного поділу міст на міста обласного та районного значення, ніяких селищ міського типу.

У проекті закону визначається також порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою: порядок утворення, реорганізації та ліквідації громад та районів, зміни їх меж та перенесення адміністративних центрів; порядок віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст; порядок зміни меж села, селища, міста; порядок найменування та перейменування адмінтеродиниць та населених пунктів.

Тобто законопроект чітко встановлює, хто, коли і яке рішення має прийняти, щоб створити, ліквідувати, змінити межі або назву населеного пункту, громади чи району тощо.

2.2. Проекти землеустрою щодо формування територій сільських (селищних) рад та технічна документація зі встановлення меж сільських населених пунктів

Відповідно до вимог статей 173, 174 Земельного кодексу України межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

Проекти землеустрою щодо зміни меж населених пунктів розробляються з урахуванням генеральних планів населених пунктів.

Рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України.

Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які входять до складу відповідного району, приймаються районною радою за поданням відповідних сільських, селищних рад.

Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які не входять до складу відповідного району, або у разі, якщо районна рада не утворена, приймаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідних сільських, селищних рад.

Рішення про встановлення і зміну меж районів у містах приймається міською радою за поданням відповідних районних у містах рад.

Згідно з вимогами Закону України «Про Державний земельний кадастр» відомості про межі адміністративно-територіальних одиниць вносяться до Державного земельного кадастру на підставі проектів землеустрою щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

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 рад.

Відсутність встановлених меж адміністративно-територіальних утворень призводить до перевищення власних повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування при прийнятті розпорядчих документів щодо використання земельних ділянок.

Станом на 01.01.2020 в Україні налічується 28 299 населених пунктів (без урахування АР Крим та тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей), з них встановлено межі у 21 702 населених пунктах, що становить 76,7 % від їх загальної кількості, в тому числі:

Відповідно до відомостей Державного земельного кадастру станом на 27.01.2020 до Державного земельного кадастру внесено відомості про межі 6 060 населених пунктів.

Етапи встановлення/зміни меж населеного пункту:

- прийняття рішення про розроблення проекту землеустрою щодо встановлення/зміни меж населеного пункту;

- замовлення та розробка проекту землеустрою щодо встановлення/зміни меж населеного пункту;

- розроблення та погодження проекту землеустрою щодо встановлення/зміни меж населеного пункту;

- прийняття рішення про затвердження проекту та встановлення/зміни меж населеного пункту;

- внесення змін про земельну ділянку до Державного земельного кадастру, з урахуванням встановлених меж;

облаштування межових знаків;

- отримання витягу з Державного земельного кадастру.

Відповідно до ст. 46 Закону України «Про землеустрій», проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населеного пункту обов'язково повинен включати в себе:

а) пояснювальну записку;

б) завдання на виконання робіт;

в) рішення про розроблення проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж адміністративно-територіальних одиниць;

г) посвідчені в установленому порядку копії генерального плану населеного пункту, рішень про його затвердження (у разі зміни меж населеного пункту);

г) викопіювання із схеми землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальної одиниці (утворення), а у разі її відсутності - викопіювання із проекту формування територій сільських, селищних рад;

д) викопіювання із кадастрових карт (планів) з відображенням існуючих (за їх наявності) та проектних меж адміністративно-територіальної одиниці;

е) експлікація земель в існуючих (за їх наявності) та проектних межах адміністративно-територіальної одиниці;

є) опис меж адміністративно-територіальних одиниць;

ж) матеріали погодження проекту;

з) матеріали виносу меж адміністративно-територіальних одиниць в натуру (на місцевість) з каталогом координат їх новоротних точок.

Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населеного пункту складається у паперовій та електронній (цифровій) формах.

Також зауважимо, що складовою частиною проекту землеустрою щодо встановлення і зміни меж населеного пункту є перелік земельних ділянок державної власності (із зазначенням їх кадастрових номерів, місцезнаходження, площі та цільового призначення), які переходять у власність відповідної територіальної громади.

Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населеного пункту підлягає погодженню сільськими, селищними, міськими, районними радами, районними державними адміністраціями, за рахунок території яких планується здійснити розширення її меж.

Статтею 46 Закону України «Про землеустрій» визначено, що рішення про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальних одиниць є одночасно рішенням про затвердження проектів землеустрою щодо їх встановлення (зміни).

2.3. Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць

Питання встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень регулюються Главою 29 Земельного кодексу України.

Межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

Проекти землеустрою щодо зміни меж населених пунктів розробляються з урахуванням генеральних планів населених пунктів.

За нормою статті 46 Закону України «Про землеустрій» для встановлення або зміни меж адміністративно-територіальних одиниць розробляються проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці підлягає погодженню сільськими, селищними, міськими, районними радами, районними державними адміністраціями, за рахунок території яких планується здійснити розширення її меж. У разі розширення меж населеного пункту за рахунок території, яка не входить до складу відповідного району, або якщо районна рада не утворена, проект погоджується з обласною державною адміністрацією.

Рішення про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальних одиниць є одночасно рішенням про затвердження проектів землеустрою щодо їх встановлення (зміни).

Відомості про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальних одиниць вносяться до Державного земельного кадастру. Відомості про встановлені (змінені) межі адміністративно-територіальних одиниць зазначаються у витязі з Державного земельного кадастру, який безоплатно видається відповідній сільській, селищній, міській, районній, обласній раді.

Відповідно до частини 8 статті 21 Закону України «Про Державний земельний кадастр» відомості про межі адміністративно-територіальних одиниць вносяться до Державного земельного кадастру на підставі проектів землеустрою щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

За нормою пункту 8 розділу VII Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про Державний земельний кадастр» 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 рад.

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 рад.

Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць 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 затвердженої містобудівної документації.

Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць включає:

- а) пояснювальну записку;
- б) завдання на виконання робіт;
- в) рішення про розроблення проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж адміністративно-територіальних одиниць;
- г) посвідчені в установленому порядку копії генерального плану населеного пункту, рішень про його затвердження (у разі зміни меж населеного пункту);
- г) викопіювання із схеми землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальної одиниці (утворення), а у разі її відсутності - викопіювання із проекту формування територій сільських, селищних рад;
- д) викопіювання із кадастрових карт (планів) з відображенням існуючих (за їх наявності) та проектних меж адміністративно-територіальної одиниці;
- е) експлікація земель в існуючих (за їх наявності) та проектних межах адміністративно-територіальної одиниці;

є) опис меж адміністративно-територіальних одиниць;

ж) матеріали погодження проекту;

з) матеріали вносу меж адміністративно-територіальних одиниць в натуру (на місцевість) з каталогом координат їх поворотних точок.

Проект землеустрою щодо зміни меж населеного пункту може також передбачати пов'язані із цим зміни меж інших суміжних адміністративних одиниць, якщо прийняття рішення про їх зміну згідно із законом належить до компетенції одного органу.

Межі адміністративно-територіальних одиниць визначаються як по суходолу, так і по водному простору.

Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж сіл, селищ, міст розробляються за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради.

Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району розробляється за рішенням відповідної районної ради, а у разі якщо районна рада не утворена - обласної ради.

Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці підлягає погодженню сільськими, селищними, міськими, районними радами, районними державними адміністраціями, за рахунок території яких планується здійснити розширення меж. У разі розширення меж населеного пункту за рахунок території, яка не входить до складу відповідного району, або якщо районна рада не утворена, проект погоджується з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною державною адміністрацією.

У разі встановлення меж міст проект також погоджується з Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою.

Рішення про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальних одиниць є одночасно рішенням про затвердження проектів землеустрою щодо їх встановлення (зміни).

Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць складається у паперовій та електронній (цифровій) формах.

Відомості про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальних одиниць вносяться до Державного земельного кадастру.

Відомості про встановлені (змінені) межі адміністративно-територіальних одиниць зазначаються у витязі з Державного земельного кадастру, який безоплатно видається відповідній сільській, селищній, міській, районній, обласній раді.

Складовою частиною проекту землеустрою щодо встановлення і зміни меж населеного пункту є перелік земельних ділянок державної власності (із зазначенням їх кадастрових номерів, місцезнаходження, площі та цільового призначення), які переходять у комунальну власність відповідної територіальної громади.

2.4. Реєстрація меж адміністративно-територіальних одиниць у Державному земельному кадастрі

Відповідно до ст. 32 Закону України «Про державний земельний кадастр», відомості про межі адміністративно-територіальних одиниць, нормативну грошову оцінку земель, розташованих у межах територій адміністративно-територіальних одиниць, економічну оцінку земель, обмеження у використанні земель, встановлені законами та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, вносяться до Державного земельного кадастру на підставі рішення відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування про встановлення і зміну меж адміністративно-територіальної одиниці, про затвердження документації із землеустрою, документації з оцінки земель, яка є підставою для внесення таких відомостей. Рішення подається Державному кадастровому реєстратору, який здійснює внесення таких відомостей до Державного земельного кадастру, за бажанням заявника в паперовій чи електронній формі разом з електронним

документом, що містить відомості про результати робіт із землеустрою та оцінки земель.

Строк внесення таких змін складає 14 робочих днів з дня отримання відповідної документації.

Після спливу зазначеного строку Державний реєстратор повинен внести відповідні відомості до Державного земельного кадастру або надати мотивовану відмову у внесенні таких відомостей.

На підтвердження внесення до Державного земельного кадастру відомостей про межі адміністративно-територіальних одиниць, нормативну грошову оцінку земель, розташованих в межах територій адміністративно-територіальних одиниць, економічну оцінку земель, обмеження у використанні земель, встановлені законами та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, Державним кадастровим реєстратором безоплатно видається органу, який прийняв відповідне рішення, витяг з Державного земельного кадастру.

Право власності на відповідні земельні ділянки переходить до територіальної громади на підставі рішення про встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць й витягу з Державного земельного кадастру про межі адміністративно-територіальних одиниць, які є підставою для державної реєстрації права комунальної власності на такі земельні ділянки.

Варто зазначити, що відповідний орган місцевого самоврядування отримує право розпорядження земельними ділянками, після встановлення меж території адміністративно-територіальних одиниць на місцевості, що закріплюється межовими знаками та внесенням відомостей про земельну ділянку до Державного земельного кадастру.

Питання встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень регулюються Главою 29 Земельного кодексу України.

За нормою статті 173 Земельного кодексу 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.

Межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

Проекти землеустрою щодо зміни меж населених пунктів розробляються з урахуванням генеральних планів населених пунктів.

За нормою статті 46 Закону України «Про землеустрій» для встановлення або зміни меж адміністративно-територіальних одиниць

розробляються проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж сіл, селищ, міст розробляються за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради.

Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці підлягає погодженню сільськими, селищними, міськими, районними радами, районними державними адміністраціями, за рахунок території яких планується здійснити розширення її меж. У разі

розширення меж населеного пункту за рахунок території, яка не входить до складу відповідного району, або якщо районна рада не утворена, проект погоджується з обласною державною адміністрацією.

Рішення про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальних одиниць є одночасно рішенням про затвердження проектів землеустрою щодо їх встановлення (зміни).

Відомості про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальних одиниць вносяться до Державного земельного кадастру.

Відомості про встановлені (змінені) межі адміністративно-територіальних одиниць зазначаються у витязі з Державного земельного кадастру, який безоплатно видається відповідній сільській, селищній, міській, районній, обласній раді.

Відповідно до частини 8 статті 21 Закону України «Про Державний земельний кадастр» відомості про межі адміністративно-територіальних одиниць вносяться до Державного земельного кадастру на підставі проектів землеустрою щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

За нормою пункту 8 розділу VII Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про Державний земельний кадастр» 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 рад.

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 рад.

Державна реєстрація земельної ділянки — внесення до Державного земельного кадастру передбачених Законом України «Про Державний земельний кадастр» відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера.

Державний земельний кадастр — єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами.

Технологічне та програмне забезпечення Державного земельного кадастру має забезпечувати інформаційну взаємодію з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, для надання (у тому числі через Публічну кадастрову карту та витяги з Державного земельного кадастру про земельні ділянки) відомостей про ділянки надр, надані у користування

відповідно до спеціальних дозволів на користування надрами та гірничих відводів.

Державна реєстрація земельної ділянки здійснюється під час її формування за результатами складення документації із землеустрою після її погодження у встановленому порядку та до прийняття рішення про її

затвердження органом державної влади або органом місцевого самоврядування (у разі, коли згідно із законом така документація підлягає затвердженню таким органом) шляхом відкриття Поземельної книги на таку

земельну ділянку. Державна реєстрація земельних ділянок здійснюється за місцем їх розташування державним кадастровим реєстратором Держгеокадастру та його територіальних органів.

Документи, які подаються державному кадастровому реєстратору для державної реєстрації земельної ділянки:

- заява за формою, встановленою центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин;

- документація із землеустрою, що є підставою для формування земельної ділянки, в електронній формі та формі електронного документа.

Державний кадастровий реєстратор, який здійснює державну реєстрацію земельних ділянок, протягом чотирнадцяти днів з дня реєстрації заяви:

- перевіряє відповідність документів вимогам законодавства;

- за результатами перевірки здійснює державну реєстрацію земельної ділянки або надає заявнику мотивовану відмову у державній реєстрації.

Державний кадастровий реєстратор протягом визначеного строку опрацьовує подані документи і за результатами проведеної роботи здійснює державну реєстрацію земельної ділянки:

- за допомогою програмного забезпечення Державного земельного кадастру присвоює кадастровий номер земельній ділянці;

- відкриває Поземельну книгу та вносить відомості до неї (крім відомостей про затвердження документації із землеустрою, на підставі якої здійснена державна реєстрація земельної ділянки, а також про власників, користувачів земельної ділянки);

- робить позначку на титульному аркуші документації із землеустрою про проведення перевірки електронного документа та внесення відомостей до Державного земельного кадастру та повертає заявникові таку документацію. Така позначка, проставлена державним кадастровим реєстратором, є підставою для передачі відповідної документації на

затвердження органу державної влади або органу місцевого самоврядування (у разі, коли згідно із законом така документація підлягає затвердженню відповідним органом). Після прийняття органом державної влади чи органом місцевого самоврядування рішення про затвердження документації із

землеустрою, яка є підставою для державної реєстрації земельної ділянки, та надання Держгеокадастру або його територіальному органу відповідно до компетенції засвідченої копії такого рішення державний кадастровий реєстратор протягом двох робочих днів з моменту її отримання вносить відповідні відомості до Поземельної книги в електронній (цифровій) та

паперовій формі. Державний кадастровий реєстратор в день отримання інформації про зареєстровані речові права на нерухоме майно шляхом безпосереднього доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно вносить

відомості про власників, користувачів земельної ділянки відповідно до даних зазначеного Реєстру до Поземельної книги в електронній (цифровій) та паперовій формі.

У разі подання заяви в електронній формі на підставі інформації, наданої сертифікованим інженером-землевпорядником державний кадастровий реєстратор, який здійснює державну реєстрацію земельної ділянки, формує витяг або рішення про відмову у державній реєстрації земельної ділянки передає їх у паперовій формі зазначеному у заяві центру надання

адміністративних послуг та за бажанням заявника надсилає такі відомості у формі електронного документа з використанням засобів телекомунікаційного зв'язку на адресу Інтернет-сторінки, за якою здійснювалося подання заяви.

Визначення та фіксація меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні є важливою передумовою 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.

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

РОЗДІЛ 3. Удосконалення землепорядного забезпечення адміністративно-територіальної реформи 2020 року

3.1. Роль адміністративно-територіального устрою у регулюванні земельних відносин в умовах децентралізації

Реформування земельних відносин виступає важливим компонентом соціально-економічних і політичних трансформацій, що в сучасних умовах активно відбуваються в незалежній Україні. Підґрунтям для таких перетворень є формування і становлення ринкових відносин у галузі економіки. Закономірність значних перетворень у сфері земельних відносин зумовлена ґрунтовними суперечностями їх розвитку. Упорядкування й посилення певного впливу органів місцевого самоврядування на земельні відносини становить важливий сегмент системи регулювання та управління майновим комплексом країни в цілому.

Децентралізація – це передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Метою реформи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Складовою процесу децентралізації влади є створення потужних, самостійних та самодостатніх територіальних громад. Відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст регулює Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1].

Земля виступає основним ресурсом розвитку громад. Об'єднані територіальні громади повинні мати ресурси для свого ефективного та сталого розвитку. Питання децентралізації повноважень в сфері земельних відносин знайшло відображення в «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Головною проблемою розвитку місцевого самоврядування стало подолання його відстороненості від

вирішення питань, які стосуються земельних відносин. Для її розв'язання органам місцевого самоврядування базового рівня було запропоновано надати територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, передати їм власність на землю, а контроль за використанням землі покласти на Держгеокадастр [4].

Питання належності земель за межами населених пунктів є головним важелем та чинником для успішного формування базового рівня місцевого самоврядування [5]. Тому земельна реформа в нашій державі стала одним із надзвичайних суспільно-політичних і соціально-економічних явищ. Земельна

реформа це зміна системи управління земельними ресурсами. Вона спрямована на запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення із конкурентними правилами гри на умовах, що сприятимуть розвитку сільських територій; рівні права та обов'язки для всіх учасників

ринку, електронні торги для реалізації прав на землі державної та комунальної власності; завершення інвентаризації земель державної власності; дерегуляцію процедури погодження документації із землеустрою та оцінки земель, запровадження механізму консолідації земель сільськогосподарського призначення; припинення корупційних механізмів тіньової оренди земель

державних та комунальних підприємств [6].

Обумовлені законодавством нашої держави цілі земельної реформи було досягнуто частково. Це, в свою чергу, негативно вплинуло на подальше формування системи законодавства та розвиток земельних відносин в Україні

(відсутність відповідного державного контролю за дотриманням земельного законодавства з питань раціонального природокористування, вирівнювання в правах різних форм господарювання на землі призвела до байдужості органів місцевого самоврядування до розмаїття форм господарювання; безсистемна приватизація земель територіальних громад) Негативні наслідки земельної

реформи зумовили виникнення корупційних схем на всіх рівнях державно-владних відносин, ускладнивши процес організації життєдіяльності

територіальних громад щодо володіння, користування, розпорядження, охорони та відтворення земель [7].

Мораторій на обіг земель сільськогосподарського призначення та нормативно-грошова оцінка землі знижували "земельні" доходи громад.

Низький рівень управління земельних ресурсів в Україні – це головна причина низьких бюджетних надходжень.

Вищезазначене зумовило необхідність перегляду державної земельної політики в Україні щодо формування системи земельного законодавства,

реформування системи управління земельними ресурсами та землекористуванням, а також заходів, які будуть спрямовані на завершення земельної реформи [8].

В сучасних умовах головними завданнями земельної реформи виступають: перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та

колективну власність; повернення громадам можливості повноцінно управляти землями в межах своєї території; рівноправний розвиток різних

форм господарювання на землі, формування багатуокладної економіки, здійснення комплексного планування території громади; оцінки земель та

збереження землеустрою; забезпечення публічності та відкритості кадастрових систем; подолання проявів земельного рейдерства [9].

Завдяки земельній реформі землею зможуть розпоряджатися безпосередньо самі громадяни. Децентралізація і економічний розвиток

об'єднаних територіальних громад неможливі без права користування земельним ресурсом.

Передача землі територіальним громадам надасть можливість для отримання додаткових надходження від землекористування та ефективного їх

використовувати з метою підвищення добробуту громадян. Велике значення для територіальних громад матиме прозорий ринок землі [10]. Саме тому

наступним важливим кроком у підготовці до впровадження вільного обігу земель є ухвалення Верховною Радою законопроектів щодо дерегуляції у

сфері земельних відносин, мінімізації контактів громадян з чиновником та

запровадження цифрової трансформації Держгеокадастру. Максимальне спрощення процесів оформлення права власності на землю усуне корупційну складову та зекономить час і сили громадян в сфері обігу землі. Відкриті електронні земельні аукціони сприятимуть прозорості процедур передачі

земель у користування. Запровадження ринку землі у вигляді запропонованого пакету земельних законів та інших супровідних заходів має стати відчутним поштовхом до розвитку сільських громад. Передача повноважень з управління земельними ресурсами на місцевий рівень поліпшить якість управління

земельними ресурсами. Це в свою чергу призведе до збільшення податкових

надходжень місцевих бюджетів, що є необхідним для розвитку сільських громад за умов зростання рівня їх самостійності у рамках реформи децентралізації. Скасування мораторію та відкриття вільного ринкового обігу

земель сільськогосподарського призначення створить умови для розрахунку податкових зобов'язань на основі їх реальної вартості. Це є вагомим фактором для зростання надходжень місцевих бюджетів [14].

Процес утворення ОТГ передбачає об'єднання територій сільських, селищних рад, як адміністративно-територіальних одиниць, та населених пунктів територіальних громад, які в неї увійшли, в одну спільну територію,

яка тепер потребує встановлення меж. Нормативно «територія територіальної громади» визначається, як нерозривна територія в кордонах якої ця спільнота безпосередньо або через органи місцевого самоврядування вирішує питання місцевого значення [166, ст. 1]. У цьому зв'язку ЗУ «Про добровільне

об'єднання територіальних громад» [172] передбачив, що межі ОТГ визначаються по зовнішнім кордонам юрисдикції рад територіальних громад, які в неї увійшли (ст. 4). Однак, на нашу думку, це формулювання є

суперечливим та не коректним з огляду на наступне. По-перше, терміни «межа ОТГ» та «юрисдикція ради» не мають нормативного визначення, а поняття

«межа ОТГ» взагалі є новим для юридичної науки. А, по-друге, у даному контексті коректніше говорити про межі території ОТГ, а не межі ОТГ

оскільки останнє поняття має досить широкий обсяг та смислове навантаження.

В юридичній літературі під поняттям «юрисдикція ради» розуміють повноваження певного суб'єкта розглядати справи та вирішувати спори в межах певної території [22]. Тобто юрисдикція ради це територіальні межі її повноважень. Виявляється, що межі території ОТГ визначаються по зовнішнім межах територій сільських та селищних рад відповідних територіальних громад.

Нормативно адміністративно-територіальна одиниця визначається, як компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [237]. З огляду на це, наявність закріпленої території, органу управління та компетенції при утворенні сільських, селищних та міських рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів характеризувало їх, як адміністративно-територіальні одиниці [158].

Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, тепер представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади. У населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости.

Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій має супроводжуватися збільшенням ресурсної та фінансової бази. Децентралізовані повноваження мають бути забезпечені відповідним ресурсом для якісного виконання.

Об'єднані громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на

прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

Об'єднані територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень,

самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику.

З ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» № 1423-IX близько 4 млн га державних земель перейшли у комунальну власність, але не всі з них зареєстровані у реєстрі прав.

Громадам варто зареєструвати право комунальної власності перш за все на земельні ділянки, право державної власності на які раніше вже було зареєстровано, але зараз вони за Законом переходять у власність громад. Це завдання лягає на плечі самих громад.

Треба знайти такі земельні ділянки на Публічній кадастровій карті, направити відповідні запити до головного управління Держгеокадастру в області, обласної та районної державних адміністрацій.

Якщо вони там не знайдуться або ж не збігатимуться їхні характеристики, необхідно звернутися до Головного управління Держгеокадастру в області та виправити помилки.

Паралельно громаді необхідно отримати від орендарів сільськогосподарських та інших земель, які передані у комунальну власність

громад за рішенням Держгеокадастру або перейшли у їхню власність на підставі закону, згоду на укладання додаткових угод до договорів оренди

землі, зокрема у частині зміни орендодавця землі - ним стає рада територіальної громади.

Оскільки земельна реформа передбачає, зокрема, збереження лісів та насаджень, громади як учасники нових земельних відносин теж мають враховувати при плануванні своїх територій питання екології. Громадам

необхідно позначити на своїх картах землі, які призначені для насадження лісів та створення рекреаційних об'єктів, закладення або відновлення лісосмуг та інших полезахисних насаджень. Крім того, необхідно показати землі для

проведення гідротехнічної меліорації й консервації малопродуктивних та

техногенно забруднених земель, визначивши, як такі території можуть сприяти покращенню стану екології у майбутньому. Те ж саме треба зробити й відносно об'єктів культурної спадщини та їхніх охоронних зон.

Тепер, коли у громади є нова база даних або електронна карта, на ній потрібно позначити, як планується використовувати земельні ресурси. Закон

України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» № 711 передбачає розробку комплексного плану просторового розвитку громад.

На цьому етапі громада визначає, яким чином може залучити інвесторів, використовуючи потенціал наявних земельних ресурсів.

Звісно, при використанні земель та розпорядженні ними необхідно врахувати державні, громадські та приватні інтереси. Необхідно розробити

карту-схему перспективного використання й охорони земель громади, що враховуватиме всі інтереси. Цю карту-схему та заплановані заходи необхідно

опублікувати на сайті громади, а також розмістити у приміщенні сільської ради у друкованій формі.

Загалом земельна реформа успішно, хоча й поступово впроваджується, і її підтримка громадами та вміння ефективно використовувати її переваги є

важливими. Адже вона здійснюється в їхніх інтересах і дає широкі можливості для покращення добробуту мешканців громади. Зокрема, важливо знати і розуміти зміни та переваги, які надає громадам законодавчий пакет земельної

реформи. Так, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» № 1423-IX покликаний визначити земельні

повноваження рад територіальних громад щодо власних земель, розташованих в межах та поза межами населених пунктів.

Саме цей Закон передбачив встановлення меж території громад за домовленістю суміжних громад та одноразовий перехід у комунальну власність всіх земель за межами населених пунктів, крім земель приватної власності та земель, які залишаться у власності держави.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» 17 червня 2020 року № 711-IX дає громадам широкий інструментарій вирішення їхніх земельних, містобудівних, екологічних, культуроохоронних та інших завдань завдяки розробці комплексних планів просторового розвитку, які одночасно є і містобудівною документацією, і документацією із землеустрою.

Таким чином територіальні громади зможуть забезпечити кращий контроль та ефективніше управління землями, що дозволить їм істотно збільшити надходження до своїх бюджетів від землі як основного національного багатства та похідних від неї видів економічної діяльності, що покращать добробут містечок і сіл. Земельна реформа має допомогти селам покращити добробут місцевих жителів: відремонтувати дороги, побудувати лікарні, дитячі садки, школи тощо. Але значних змін не відбудеться, якщо самі громади не долучаться до ефективного та швидкого впровадження реформи та використання пов'язаних з нею переваг.

3.2. Формування територій територіальних громад

Мешканців спроможних громад вже не відправляють вирішувати питання в район чи область - за все тепер відповідає місцева влада: голова, депутати ради громади та її виконком. Освіта, медицина, адміністративні послуги, дороги, освітлення, водопостачання, сміття, благоустрій, забудова і

навіть безпека – компетенція влади територіальної громади. Саме влада громади, і більше ніхто, займається вирішенням більшої частини місцевих питань, має на це кошти і несе за усе відповідальність.

Мешканці територіальних громад мають поруч ефективну спроможну владу, яку самі обирають і на діяльність якої можуть впливати. Як наслідок – в містах і селах громади доступніші та якісніші послуги, більш сприятливі умови життя.

Спроможна громада - це ефективна, зрозуміла і зручна для мешканців система управління територією.

Новостворені громади не стануть автоматично заможними. Так, там з'являється більше повноважень і грошей. Але це ще не означає розвиток. Для успіху потрібні лідери, готові діяти рішуче, професіонали, здатні залучити і ефективно використати кошти, керівники, готові нести відповідальність за свою роботу перед людьми і державою.

Після створення нових громад такі місцеві лідери отримують свій шанс: стають головами громад, депутатами, старостами чи громадськими активістами. Для них - це можливість очолити зміни тут і зараз, зробити своє місто чи село кращим, стати частиною успіху країни.

Повноваження, ресурси і відповідальність передаються від центральної влади на місця, бо тільки так можна побудувати міцну державу, стійку до політичних змін всередині та зовнішніх зазіхань.

Рушійною силою в країні стають не політики і чиновники, а сильні заможні громади. Вони долають зневіру людей, бо починають дійсно піклуватися про них: надають якісні та доступні послуги, будують дороги та інфраструктуру, турбуються про безпеку людей, не чекаючи, поки це зробить хтось «згори». В територіальних громадах тепер є на це і повноваження, і кошти. Тому там зростає довіра до влади, підвищується патріотизм, зникає відчуття безпорадності, зростає активність людей.

Формування спроможних територіальних громад здійснюється у такій послідовності:

1) визначення потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад та зон їх доступності;

2) визначення переліку територіальних громад, що входять до складу спроможних територіальних громад;

3) проведення оцінки рівня спроможності.

Потенційні адміністративні центри спроможних територіальних громад визначаються у такій послідовності:

1) міста обласного значення та населені пункти - адміністративні центри районів.

Зони доступності таких потенційних адміністративних центрів визначаються на відстані не більш як 20 кілометрів автомобільними дорогами загального користування. Відстань може бути збільшена до 25 кілометрів у разі, коли чисельність населення спроможної територіальної громади в зоні

віддаленості від потенційного адміністративного центру більш як 20 кілометрів становить не більш як 10 відсотків загальної чисельності населення такої громади. Така відстань може бути зменшена у разі відсутності автомобільних доріг загального користування чи з урахуванням особливостей рельєфу, що унеможливує сполучення (ріки без мостів, гори).

Зони доступності потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад визначаються з урахуванням доступності публічних послуг у відповідних сферах, зокрема часу прибуття для надання швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках та пожежної допомоги, що не повинно перевищувати 20 хвилин;

2) населені пункти (села, селища, міста), які раніше мали статус адміністративних центрів районів та розташовані на відстані більш як 20 кілометрів автомобільними дорогами загального користування від міст обласного значення, населених пунктів - адміністративних центрів районів та зон їх доступності.

Зони доступності таких потенційних адміністративних центрів визначаються відповідно до підпункту 1 цього пункту.

У разі розташування в зоні доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади, визначеного відповідно до підпунктів 1 і 2 цього пункту, населеного пункту (села, селища, міста), який має відповідні кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвинуту інфраструктуру (зокрема, на території якого є заклад загальної середньої освіти I-III ступеня, медична амбулаторія, проживає не менш як 250 дітей шкільного і 100 дітей дошкільного віку), такий населений пункт може бути визначений потенційним адміністративним центром спроможної територіальної громади;

3) інші населені пункти (села, селища, міста), територія яких не охоплюється зонами доступності потенційних адміністративних центрів, визначених відповідно до підпунктів 1 і 2 цього пункту, які розташовані на відстані не менш як 20 кілометрів автомобільними дорогами загального користування від таких потенційних адміністративних центрів та частково забезпечені інфраструктурою.

Оцінка рівня спроможності проводиться на основі критеріїв, що характеризують основні соціально-економічні показники, які впливають на розвиток відповідної спроможної територіальної громади (далі - критерії оцінки рівня спроможності).

Критеріями оцінки рівня спроможності є:

- чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;
- чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- площа території спроможної територіальної громади;
- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Оціночний рівень спроможності спроможних територіальних громад визначається на основі суми числових значень критеріїв оцінки рівня спроможності та становить:

- низький рівень спроможності - від 1,5 до 2,1;
- середній рівень спроможності - від 2,2 до 3,8;
- високий рівень спроможності - від 3,9 до 5.

Результати оцінки рівня спроможності враховуються під час розроблення проекту (внесення змін до проекту) перспективного плану.

При цьому кількість спроможних територіальних громад з низьким рівнем спроможності не може перевищувати 10 відсотків загальної кількості спроможних територіальних громад Автономної Республіки Крим, відповідної області.

Межі території спроможної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що входять до її складу.

Межі територій спроможних територіальних громад визначаються з дотриманням таких вимог:

- територія спроможної територіальної громади повинна включати території територіальних громад, що входять до її складу, та бути нерозривною;

- спроможні територіальні громади розташовуються у межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

- у разі входження до складу спроможної територіальної громади однієї або кількох територіальних громад, розташованих на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної спроможної територіальної громади.

Територіальна громада, яка розташована на однаковій відстані від потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад, може бути включена до складу тієї спроможної територіальної громади,

потенційний адміністративний центр якої має найбільш розвинуту соціальну і транспортну інфраструктуру та розташований у межах одного району.

З метою забезпечення відкритості та прозорості роботи з розроблення проекту перспективного плану утворюється робоча група, до складу якої входять представники Ради міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрації, відповідних органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості.

З метою врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проекту перспективного плану уповноважені Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацією посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями.

За результатами консультацій та на підставі рішень органів місцевого самоврядування визначається потенційний адміністративний центр спроможної територіальної громади.

Отже, особливістю реформи децентралізації є те, що формування об'єднаних територіальних громад фактично позиціонується як реформування базового рівня системи адміністративно-територіального устрою.

3.3. Формування територій адміністративних районів

В Україні загалом було 490 районів. Отже стільки ж районних рад та районних державних адміністрацій. Функціонал у всіх них був однаковий, однак навантаження дуже різнилося через різний розмір і кількість населення районів. Наприклад, в Україні було 6 районів з населенням до 10 тисяч людей, у 9 районах проживало більше 100 тисяч людей, у 3 районах – понад 150 тисяч.

При однакових функціях – обсяг роботи різний. Також 26 районів були вже повністю покриті спроможними громадами, 173 райони на 50% і більше були покриті громадами. Переважна більшість повноважень перейшла саме до громад від органів влади районного рівня. Тобто система була не

збалансована. Тому Уряд і Парламент мали вирішувати питання реорганізації влади на районному рівні. І зробити це необхідно було, як і планувалося, до чергових місцевих виборів, що пройнуть 25 жовтня 2020 року.

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з документом, тепер в Україні 136 районів. Старі 490 районів, про які йшлося вище, Парламент ліквідував. За це рішення проголосували 238 народних депутатів.

Постановою визначено, що межі районів встановлюються по зовнішній межі територій сільських, селищних, міських територіальних громад, які входять до складу відповідного району.

Вибори депутатів районних рад ліквідованих районів, як йдеться в документі, не проводяться. А повноваження депутатів районних рад у ліквідованих районах, припиняються в день набуття повноважень депутатів районних рад, обраних на перших виборах до районних рад у нових районах.

Центральна виборча комісія, відповідно до Постанови, має забезпечити формування виборчих округів та проведення місцевих виборів з врахуванням новоутворених районів.

Наразі сільські, селищні, міські бюджети більше не залежатимуть від району. Реорганізація районів розпочалася з грудня 2020 року, після того, як набув чинності закон про розмежування повноважень і ресурсів між районами та громадами. Перехідний період був до середини 2021 року, щоб процес зміни адміністративно-територіального устрою був максимально непомітним для людей, а якість і доступність послуг, що надавалися на районному рівні, не знизилася.

Доходи і видатки між бюджетами районів та територіальних громад розмежують. Районні бюджети пропонувється виключити із системи горизонтального вирівнювання. Тобто районні бюджети не отримуватимуть базову дотацію і не будуть на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом.

Формування районних бюджетів здійснюватиметься за рахунок:

✓ власних доходів:
НУБІП України

податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є райрада, плата за ліцензії та сертифікати господарської діяльності, що видані РДА, орендна плата за користування

майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є райради;
орендна плата за водні об'єкти, що надаються РДА та райрадами (до розмежування між громадами) інші доходи.
НУБІП України

✓ дотацій та субвенцій, які можуть спрямовуватися з інших

бюджетів
НУБІП України

Територія нових районів повинна бути компактною, географічно цілісною та зв'язною (не мати територіальних анклавів та ексклавів).

Чисельність населення району має становити не менше 150 тис. осіб.

НУБІП України

Центрами нових районів в першу чергу визначатимуться міста – обласні центри, а також міста з населенням не менше 50 тис. осіб, якщо вони розташовані на відстані не ближче 30 кілометрів від межі міста - обласного центру. Зона доступності до центрів нових районів – не більше 60 кілометрів по автомобільних дорогах.

НУБІП України

На територіях, які поза зоною доступності цих 60 км, районними центрами варто визначати населені пункти, де мешкає не менше 10 тис. осіб.

НУБІП України

НУБІП України

1 Звужуються підстави для спільного представництва інтересів громад у сучасних районах



- Все більше ОТГ покривають території районів
- Вже 70% населення проживає у спроможних громадах – ОТГ та містах обласного значення
- ОТГ отримують більшість повноважень райрад і РДА, прямі міжбюджетні відносини та ресурси

18 районів вже повністю покриті ОТГ, які взяли на себе виконання всіх повноважень

143 райони - більше половини їх території покрито ОТГ

2 Ресурси використовуються нераціонально



В районах, де повністю чи більша частина території покрита ОТГ, райради і РДА залишаються без основних повноважень та ресурсів.

Проте щорічно середні витрати на утримання складають:

- однієї районної ради – 2 млн грн
- однієї РДА – 8 млн грн

3 РДА не координують територіальні органи ЦОБВ

РДА не координують діяльність територіальних органів ЦОБВ (ДФС, поліція, пенсійний фонд, держгеокадастр, інспекції тощо), розміщення і юрисдикція яких вийшла за межі районів.



4 Район не відповідає за вторинну медицину



З 2020 року вторинна ланка медицини (районні лікарні) фінансуватиметься з державного бюджету через Національну службу здоров'я України. Таким чином райони втрачають одну з основних своїх теперішніх функцій.

Необхідно створити нові спроможні райони!

Запровадити в Україні стандарти Європейського Союзу

В Україні середня чисельність населення району - 25 тис.



У Європейському Союзі, відповідно до стандарту субрегіонального поділу країн (система NUTS-3), населення району має бути не менше 150 тис.

Створити спроможні райони з ефективною владою

Повноваження і послуги з районного рівня передати ОТГ – максимально наблизити їх до жителів.

В нових районах органи місцевого самоврядування та виконавчої влади зможуть більш ефективно виконувати державні функції та координувати територіальні органи ЦОБВ, що забезпечить якісне надання послуг населенню.

Без реформування районного рівня неможливо якісно реалізувати процес децентралізації, формування спроможних громад та продовжити реформу місцевого самоврядування!

Рис. 3.1. Причини зміни районного поділу

Межі районів встановлюються за зовнішньою межею територій сільських, селищних, міських територіальних громад, які входять до складу відповідного району.

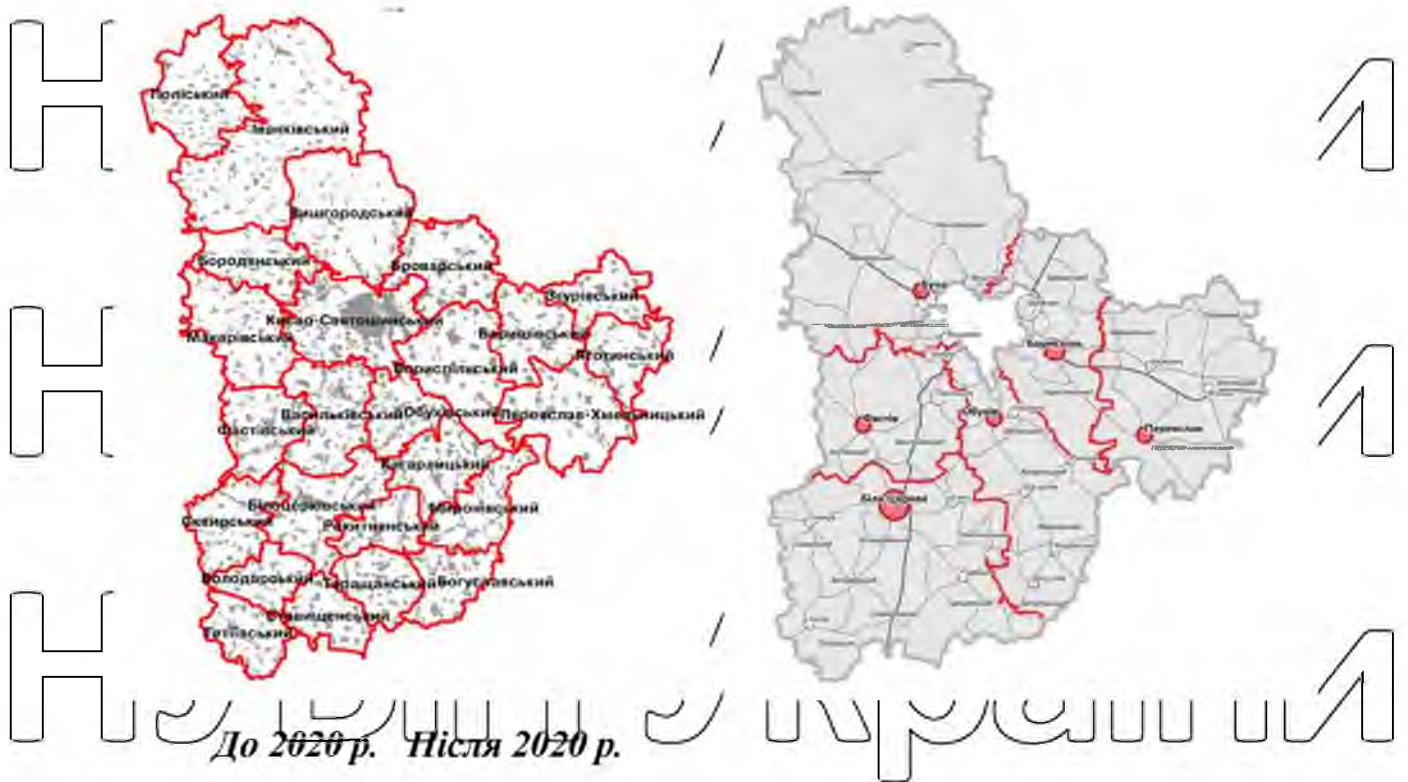


Рис. 3.2. Зміни районного поділу на території Київської області

Таким чином, утворення нових та ліквідація існуючих районів забезпечить відповідність системи адміністративно-територіального устрою районного рівня України сучасним вимогам та європейським стандартам, що, в свою чергу, сприятиме визначенню обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів виконавчої влади та відповідних органів місцевого самоврядування.

3.4. Напрями земельпорядного забезпечення встановлення меж територіальних громад та їх внесення до Державного земельного кадастру

У 2020 році завершився процес формування територіальних громад адміністративно-територіальних утворень найнижчого рівня. Відповідно до Закону України від 17.06.2020 № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» документацією із землеустрою на місцевому рівні, яка одночасно є містобудівною документацією, являється комплексний план просторового

розвитку території територіальної громади, генеральний план населеного пункту, детальний план території.

Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади розробляється на всю територію територіальної громади. Він розробляється та затверджується з метою забезпечення сталого розвитку територіальної громади з додержанням принципу збалансованості державних, громадських та приватних інтересів та з урахуванням концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади (за наявності).

Комплексний план включає планувальні рішення щодо перспективного використання всієї території територіальної громади, а також:

генеральний план населеного пункту - адміністративного центру територіальної громади;

генеральні плани населених пунктів та детальні плани території у межах території територіальної громади, затверджені до прийняття комплексного плану, які відповідно до цієї статті визнані такими, що відповідають вимогам законодавства, узгоджуються з планувальними рішеннями комплексного плану і підлягають включенню до нього;

генеральні плани населених пунктів у межах території територіальної громади, необхідність розроблення яких встановлена рішенням про затвердження комплексного плану (включаються до складу комплексного плану одночасно з їх затвердженням);

планувальні рішення генеральних планів інших населених пунктів та детальних планів територій у межах території територіальної громади в обсязі, визначеному Кабінетом Міністрів України;

детальні плани території у межах території територіальної громади (включаються до складу комплексного плану одночасно з їх затвердженням);

межі функціональних зон усієї території територіальної громади з вимогами до забудови та ландшафтної організації таких зон (плани зонування території населених пунктів у межах території територіальної громади розробляються у складі генеральних планів та включаються до складу

комплексного плану одночасно із затвердженням відповідних генеральних планів);

історико-архітектурні опорні плани історичних ареалів населених пунктів, внесених до Списку історичних населених місць України (включаються до складу комплексного плану як невід'ємні складові генеральних планів відповідних населених пунктів).

Рішення про затвердження комплексного плану повинно містити відомості про:

генеральні плани населених пунктів та детальні плани території у межах території територіальної громади, затверджені до прийняття комплексного плану, які відповідно до цієї статті визнані такими, що відповідають вимогам законодавства, узгоджуються з планувальними рішеннями комплексного плану і включені до нього;

генеральні плани населених пунктів та детальні плани території у межах території територіальної громади, які відповідно до цієї статті визнані такими, що не відповідають вимогам законодавства та/або не узгоджуються з планувальними рішеннями комплексного плану і втрачають чинність одночасно з набранням чинності комплексним планом;

назви населених пунктів, генеральний план або планувальні рішення яких розроблені у складі комплексного плану та набирають чинності одночасно з набранням чинності комплексним планом;

назви населених пунктів, щодо яких встановлена необхідність розроблення генеральних планів;

опис меж територій у межах території територіальної громади, детальні плани яких розроблені у складі комплексного плану та набирають чинності одночасно з комплексним планом.

Генеральні плани населених пунктів у межах території територіальної громади деталізують положення комплексного плану та є його невід'ємними складовими. Детальні плани території у межах території територіальної громади деталізують положення генеральних планів населених пунктів, а

щодо територій, на які відповідно до цього Закону генеральні плани не розробляються, - комплексного плану. Детальні плани території одночасно з їх затвердженням стають невід'ємними складовими комплексного плану та/або генерального плану населеного пункту.

Генеральні плани населених пунктів, включення до складу комплексного плану або необхідність розроблення яких не передбачено рішенням про затвердження комплексного плану, не розробляються. Планувальні рішення генеральних планів таких населених пунктів

включаються до складу комплексного плану в обсязі, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Плани зонування територій населених пунктів у межах території територіальної громади розробляються у складі генеральних планів таких населених пунктів.

У разі якщо рішенням про затвердження комплексного плану встановлена необхідність розроблення генерального плану населеного пункту, комплексний план повинен містити межі функціональних зон у такому населеному пункті та інші складові плану зонування території такого населеного пункту в обсязі, визначеному Кабінетом Міністрів України.

До затвердження генеральних планів таких населених пунктів функціональне призначення територій у їх межах визначається відповідно до комплексного плану.

До складу комплексного плану обов'язково включаються планувальні рішення детальних планів територій (у тому числі формування земельних ділянок), на яких планується розміщення:

за рахунок державного або місцевого бюджету: об'єктів соціальної інфраструктури (освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального господарства); об'єктів, передбачених Генеральною схемою планування території України та схемою планування області; об'єктів, для розташування яких відповідно до закону може здійснюватися примусове відчуження

земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності (якщо розташування таких об'єктів передбачено комплексним планом);
інших об'єктів, визначених замовником у завданні на проектування.

Після затвердження комплексного плану відомості про такі земельні ділянки підлягають внесенню до Державного земельного кадастру.

Розробником комплексного плану може бути суб'єкт господарювання, який має право здійснювати розроблення містобудівної документації відповідно до Закону України "Про архітектурну діяльність" та документації із землеустрою відповідно до Закону України "Про землеустрій".

Вихідними даними для розроблення комплексного плану є відомості про:

об'єкти Державного земельного кадастру;

об'єкти нерухомого майна (крім земельних ділянок);

речові права на нерухоме майно (включаючи земельні ділянки);

обмеження у використанні земель;

об'єкти лісового фонду;

території та об'єкти природно-заповідного фонду та інші території

екомережі;

об'єкти Смарагдової мережі;

об'єкти водного фонду та водно-болотні угіддя;

мінерально-сировинні ресурси;

об'єкти всесвітньої спадщини, їх території та буферні зони; пам'ятки

культурної спадщини, у тому числі археологічні, їх території та зони охорони;

межі та правові режими використання історичних ареалів населених місць;

історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території та їх

зони охорони; охоронювані археологічні території, музеї;

населення;

об'єкти виробничого комплексу;

об'єкти невиробничого комплексу (науково-дослідні та проєктивні організації, заклади освіти);

НУВБІП України
об'єкти соціальної сфери;
об'єкти цивільного захисту;
об'єкти інженерної інфраструктури (водопостачання, водовідведення, тепло-, електро-, газопостачання, об'єкти телефонізації, трубопровідного транспорту);

НУВБІП України
об'єкти дорожньо-транспортної інфраструктури (залізничні та автомобільні дороги, мостові споруди, підприємства та парк автотранспорту, об'єкти автосервісу, міжселенні транспортні маршрути, авто- та залізничні станції, авто-, залізничні, річкові, морські вокзали, об'єкти повітряного транспорту);

НУВБІП України
об'єкти природної і техногенної небезпеки, розташовані на території територіальної громади та суміжних адміністративно-територіальних утворень;

НУВБІП України
природно-кліматичні умови;
стан навколишнього природного середовища (земель, ґрунтів, водного та повітряного простору, інших компонентів довкілля);
ризик виникнення на території надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру;

НУВБІП України
розміщення на території територіальної громади об'єктів, визначених Генеральною схемою планування території України, Державною стратегією регіонального розвитку, Стратегією сталого розвитку України,
положення концепції інтегрованого розвитку території територіальної

НУВБІП України
громади;
положення затвердженої містобудівної документації регіонального та місцевого рівнів, що стосуються використання території територіальної громади;

НУВБІП України
стратегічні та оперативні цілі, визначені регіональною стратегією розвитку, що поширюються на територію територіальної громади, стратегію розвитку громади;

прогнози та програми економічного і соціального розвитку, галузей економіки, прийняті на державному, обласному, районному та місцевому рівнях, що поширюються на територію територіальної громади;

стратегії, програми та плани у сфері охорони навколишнього природного середовища і сталого використання земель, ґрунтів, вод, лісів та інших природних ресурсів, формування екомережі;

плани управління річковими басейнами;

положення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань

використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць та

проектів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів,

проектів землеустрою щодо впорядкування територій для містобудівних потреб, планів земельно-господарського устрою, проектів землеустрою щодо

організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та

іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного,

історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх

режимоутворюючих об'єктів у межах території територіальної громади,

затверджені до прийняття комплексного плану.

Склад та джерела отримання зазначених відомостей визначаються Кабінетом Міністрів України.

Замовник та розробник комплексного плану мають право на їх безоплатне отримання від органів виконавчої влади, органів місцевого

самоврядування, підприємств, установ, організацій у наявній (цифровій, текстовій, графічній та іншій) формі.

Проектні рішення комплексного плану щодо перспективного використання території територіальної громади формуються з урахуванням:

вимог законодавчих актів та інших обов'язкових до виконання

нормативних документів щодо використання та охорони територій;

вихідних даних;

концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади (за наявності), що формується у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури.

Проектні рішення комплексного плану включають відомості про:

визначення складу угідь;

віднесення земель до відповідних категорій;

межі та правові режими всіх режимоутворюючих об'єктів та всіх

обмежень у використанні земель (у тому числі обмежень у використанні

земель у сфері забудови), встановлених до або під час розроблення проекту

комплексного плану (у тому числі межі та правові режими територій і об'єктів

природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення,

оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського

призначення, земель водного фонду, прибережних захисних смуг,

водоохоронних зон, пляжних зон, інших охоронних зон);

межі та правові режими використання історичних ареалів населених

місць, внесених до Списку історичних населених місць України (можуть

включатися при затвердженні генерального плану населеного пункту в межах

території територіальної громади), зон санітарної охорони, санітарно-

захисних зон і зон особливого режиму використання земель);

положення концепції інтегрованого розвитку території територіальної

громади;

розрахунок потреб у будівництві об'єктів житлової нерухомості, у тому

числі соціального житла, об'єктів громадського обслуговування, комунальної

та інженерно-транспортної інфраструктури;

перспективну функціонально-планувальну структуру;

параметри демографічного, економічного, екологічного, соціального і

територіального розвитку територіальної громади;

параметри територіального розвитку населених пунктів;

створення центрів обслуговування, інженерно-транспортної інфраструктури та дорожньої мережі з метою формування повноцінного життєвого середовища;

визначення територій, на яких передбачено здійснення заходів перспективного (довгострокового) та першочергового (короткострокового і середньострокового) будівництва та благоустрою;

встановлення правового режиму використання територій; формування мережі закладів освіти, охорони здоров'я з дотриманням нормативних відстаней;

землі (території) загального користування; межі територій, необхідних для розміщення об'єктів, щодо яких відповідно до закону може здійснюватися примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності;

території для заповідання, заліснення, ренатуралізації та відновлення торфовищ, водно-болотних, лучних, степових та інших цінних природних екосистем;

земельні ділянки для передачі у комунальну власність;

землі (території) для безоплатної передачі у власність земельних ділянок

державної та комунальної власності;

землі (території) для продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них на земельних торгах;

землі (території) для продажу або передачі у користування земельних

ділянок державної, комунальної власності без проведення земельних торгів;

звіт про стратегічну екологічну оцінку (розділ "Охорона навколишнього природного середовища");

ландшафтне планування;

заходи з охорони навколишнього природного середовища (земель, вод,

лісів та інших природних ресурсів), формування екомережі та виконання

затверджених Кабінетом Міністрів України планів управління річковими басейнами;

заходи з інженерної підготовки та захисту територій;
заходи щодо збереження та охорони нерухомих пам'яток культурної спадщини, захисту традиційного середовища.

Комплексний план також повинен містити відомості, передбачені статтею 45-1 Закону України "Про землеустрій":

- а) матеріали топографо-геодезичних вишукувань;
- б) матеріали погодження відповідно до Земельного кодексу України;
- в) експлікацію земельних угідь за власниками та користувачами

земельних ділянок;

г) переліки обмежень у використанні земель та переліки земельних ділянок, щодо яких встановлено обмеження у використанні земель;

г) збірний план земельних ділянок, наданих у власність чи користування, та земельних ділянок, не наданих у власність чи користування;

д) план розподілу земель за категоріями, власниками і користувачами (форма власності, вид речового права), угіддями з відображенням наявних обмежень (обтяжень).

Склад відомостей про об'єкти Державного земельного кадастру має відповідати вимогам Закону України "Про Державний земельний кадастр".

Комплексний план містить просторові дані, метадані та інші елементи, що складають його проєктні рішення, і розробляється у формі електронного документа, формат якого визначається Кабінетом Міністрів України.

Комплексний план підписують кваліфікованими електронними підписами відповідальні особи, які його розробили, - архітектор, який має відповідний

кваліфікаційний сертифікат, та сертифікований інженер-землевпорядник. У разі якщо у процесі розроблення комплексного плану його проєкт зазнав змін (після проведення громадського обговорення, експертизи тощо), такі зміни

також засвідчуються кваліфікованими електронними підписами відповідальних осіб, які розробили комплексний план.

Візуалізація даних комплексного плану здійснюється за допомогою програмно-апаратних засобів Державного земельного кадастру,

містобудівного кадастру, інших геоінформаційних систем, а також шляхом їх відтворення на паперових та/або інших твердих носіях у вигляді текстових, графічних та інших зручних для візуального сприйняття матеріалів.

Доступ до матеріалів комплексного плану, крім інформації, яка відповідно до закону становить державну таємницю або належить до інформації з обмеженим доступом, не може обмежуватися. Загальна доступність матеріалів комплексного плану забезпечується відповідно до вимог Закону України "Про доступ до публічної інформації" шляхом надання

їх за запитом на інформацію, оприлюднення, у тому числі у формі відкритих даних, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури, веб-сайті відповідного органу місцевого самоврядування, внесення відповідних даних до Державного земельного кадастру та містобудівного кадастру.

У разі наявності в комплексному плані інформації, яка відповідно до закону становить державну таємницю або належить до інформації з обмеженим доступом, така інформація подається у вигляді окремого файлу, формат якого визначається Кабінетом Міністрів України, та підписується кваліфікованими електронними підписами відповідальними особами, які розробили комплексний план.

Комплексний план розробляється за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради, виконавчий орган якої у встановлений у такому рішенні строк:

визначає у встановленому законодавством порядку розробника комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, встановлює строки розроблення та джерела його фінансування;

звертається до обласної державної адміністрації, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва,

містобудування та архітектури (для громад із центром у містах Києві та Севастополі, обласному центрі, місті обласного значення), щодо визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення комплексного плану;

повідомляє через місцеві засоби масової інформації про початок розроблення комплексного плану та визначає порядок і строк внесення пропозицій до нього фізичними та юридичними особами;

організовує формування завдання з розроблення комплексного плану шляхом проведення громадського обговорення, якщо не затверджена концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади;

організовує проведення громадського обговорення проекту комплексного плану;

забезпечує попередній розгляд проекту комплексного плану архітектурно-містобудівною радою відповідного рівня;

узгоджує проект комплексного плану з органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси суміжних територіальних громад;

забезпечує здійснення стратегічної екологічної оцінки;

подає проект комплексного плану для проведення експертизи містобудівної документації;

забезпечує погодження відповідних проектних рішень комплексного плану відповідно до Земельного кодексу України;

подає проект комплексного плану на затвердження сільській, селищній, міській раді;

протягом п'яти робочих днів з дня затвердження комплексного плану забезпечує внесення до Державного земельного кадастру та містобудівного кадастру відомостей про його об'єкти, що складають проектні рішення.

Строк дії комплексного плану не обмежується.

Зміни до комплексного плану можуть вноситися за результатами містобудівного моніторингу, але не частіше одного разу на рік.

У разі виникнення державної необхідності рішення про розроблення змін до комплексного плану приймається за ініціативою Кабінету Міністрів України, який у такому разі забезпечує фінансування розроблення таких змін.

У разі затвердження у встановленому Законом порядку комплексного плану не розробляються:

схема землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальної одиниці на територію відповідної територіальної громади;

проект землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів відповідної територіальної громади;

плани земельно-господарського устрою території населених пунктів відповідної територіальної громади;

проекти землеустрою щодо впорядкування територій для містобудівних потреб (для територій, на які затверджено детальні плани території, або для яких комплексний план містить планувальні рішення детальних планів територій);

проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимотворюючих об'єктів (щодо обмежень у використанні земель, відомості про які підлягають внесенню до Державного земельного кадастру на підставі цього комплексного плану).

Отже, напрямки використання території територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, визначення територій, що мають особливу цінність, встановлення передбачених законодавством обмежень на їх планування, забудову та інше використання передбачаються комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, який обґрунтовує майбутні потреби громади.

Висновки

1. Необхідність встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць є визначальною для розвитку земельних відносин, адже чіткі межі громад є територіальною основою платності землеволодіння та землекористування, розмежовують компетенцію органів територіального управління щодо розпорядження цими землями, затвердження документації із землеустрою, проведення нормативної грошової оцінки земельних ділянок тощо.

2. У 2020 році відбулися суттєві зміни у адміністративно-територіальному устрої України. 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей. В результаті в країні створено 1469 спроможних територіальних громад (в т.ч. 31 територіальних громад на невідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей). 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», згідно з якою було в Україні на основі територій громад було утворено 136 районів, а старі 490 районів були ліквідовані.

3. Затверджені 12 червня 2020 року Кабінетом Міністрів України території територіальних громад областей визначалися на спрощеній картографічній основі, а тому застосовувати додатки до відповідних розпоряджень уряду як основу для ухвалення рішень щодо розпорядження землями та вирішення інших питань землекористування неможливо. Це вимагає невідкладного розроблення проєктів землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад, які мають погоджуватися сільськими, селищними, міськими радами суміжних територіальних громад і затверджуються сільською, селищною, міською радою, що представляє інтереси територіальної громади, меж території якої встановлюються.

4. Для точного встановлення меж територіальних громад доцільно використовуватися «території сільських, селищних Рад народних депутатів», межі яких визначалися на початку 1990-х років відповідно до Вказівок по складанню проектів і формування територій і встановлення меж сільських, селищних Рад народних депутатів, що були затверджені Державним комітетом України по земельній реформі 30.10.1991 року. Розробка відповідних проектів здійснювалась Українським науково-дослідним і проектно-вишукувальним інститутом по землеустрою та його обласними філіями.

5. Пропонуються наступні правила вирішення конфліктів, що можуть виникати у процесі встановлення меж територій територіальних громад:

- межа громади має відповідати межі відповідної сільської (селищної) ради, що була встановлена за проектом формування її території у 1991-94 роках;
- 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;
- у випадках, коли межа рад була встановлена 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, зайнятого водним об'єктом, між прилеглими радами;
- в 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;
- 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.

6. 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, обмежитись повідомленням власників (користувачів) ділянок про уточнену територіальну належність їхніх земельних ділянок.

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України