

УДК 332.2-025.12:336.22:352

**О. І. Дребот,**

д. е. н., професор, член-кореспондент НААН,  
Інститут агроекології і природокористування НААН  
ORCID ID: 0000-0003-2681-1074

**Н. В. Комарова,**

д-р філософії з економіки, Білоцерківський національний аграрний університет  
ORCID ID: 0000-0002-9347-455X

**В. А. Тарнавський,**

аспірант, Інститут агроекології і природокористування НААН  
ORCID ID: 0000-0002-2321-6352

**Д. Ю. Комаров,**

асистент кафедри управління земельними ресурсами та земельного кадастру,  
Білоцерківський національний аграрний університет.  
ORCID ID: 0000-0002-3996-5294

DOI: 10.32702/2306-6792.2020.22.16

## **НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗРОБЛЕННЯ ПРОЄКТІВ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ЩОДО ВСТАНОВЛЕННЯ (ЗМІНИ) МЕЖ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ, У РОЗРІЗІ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

O. Drebot,

Doctor of Economic Sciences, Professor, corresponding Member of NAAS, Head of the department for institutional support of environmental management, Institute of Agroecology and Nature Management of NAAS

N. Komarova,

PhD in Economics, Bila Tserkva National Agrarian University

V. Tarnavskiy,

Postgraduate student, Institute of Agroecology and Nature Management of NAAS

D. Komarov,

Assistant of the Department of land resources management and land cadastre, Bila Tserkva National Agrarian University

### **SCIENTIFIC AND PRACTICAL ASPECTS OF LAND MANAGEMENT PROJECT DEVELOPMENT REGARDING THE ESTABLISHMENT OF BORDERS OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS IN THE FIELD OF FISCAL REGULATION**

Проведено аналіз стану розроблення проєктів землеустрою щодо зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Розглянуто чинне земельне законодавство України, нормативно-правове забезпечення містобудівної діяльності та їх взаємозв'язок як запорука стабільного соціально-економічного розвитку територій. Виявлено ряд неточностей та недоліків при поєднанні землевпорядної та містобудівної документації. Встановлено структуру земельного фонду міста Пирятин. Надано інформацію, як переводилися геодезичні координати в систему координат УСК-2000. Зіставлено проєктну межу міста з генеральним планом, де чітко видно, які ділянки будуть входити в проєкту межу міста. Визначено структурний склад територій, за рахунок яких збільшується площа адміністративно-територіальної одиниці. Обґрунтовано важливість проведення ефективного фіскального регулювання територій для створення повноцінного життєвого середовища та сприятливих умов економічного зростання територіально-адміністративної одиниці.

An analysis of the state of development of land management projects to change the boundaries of administrative-territorial units. The current land legislation of Ukraine, normative-legal provision of town-planning activity are considered and their relationship, as a guarantee of stable socio-economic development of territories. A number of

inaccuracies have been identified and shortcomings in the combination of land management and urban planning documentation. The structure of the land fund of the city of Pyriatyn is established. Information is provided on how geodetic coordinates were translated into the USK-2000 coordinate system. The project boundary of the city is compared with the general plan, where it is clear which areas will be included in the project city limits. The structural composition of the territories is determined, due to which the area of the administrative-territorial unit increases. The importance of effective fiscal regulation of territories is substantiated to create a full-fledged living environment and favorable conditions for economic growth of the territorial-administrative unit.

The lack of established networks of administrative-territorial entities leads to the transformation of their own powers of executive authorities and local governments when adopting administrative documents on the use of land.

During the development process, a discrepancy was found between the area of the existing boundaries of the settlement according to the explanatory note to the general plan, which amounted to 1188.1 hectares and calculated by coordinates during the pre-design works -1806.37.

To eliminate inaccuracies and shortcomings in the development of city-forming documentation, there is a need to include in the author's composition the development of the general plan of a certified land surveyor, which would significantly improve the quality of work and ensure the unification of the results.

Thus, the boundaries of administrative-territorial units affect the possibility of establishing a regulatory and monetary valuation of land, the formation of land tax, so hence the filling of local budgets. Because the land tax is paid to the budget of the territorial community on which the land is located. And this is the future development of the infrastructure of settlements, and many other pressing issues that are solved at the expense of the budget.

*Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця, фінансове регулювання, сільсько-господарське землекористування, населений пункт, проєкт землеустрою, встановлення (зміни) меж населеного пункту.*

*Key words: administrative-territorial unit, fiscal regulation, agricultural land use, settlement, land management project, establishment (changes) of settlement boundaries.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах децентралізації та створення нових адміністративно-територіальних утворень, змін у фінансовій політиці, щодо місцевих органів самоврядування, з новою силою набуває актуальності питання встановлення меж (зміни) адміністративно-територіальних одиниць, зокрема населених пунктів. Встановлення (зміна меж населеного пункту) обґрунтовується необхідністю вирішення актуальних містобудівних питань, зокрема внесення існуючих промислових потужностей та господарських будівель і споруд, формування резервів житлових та виробничих територій, розташування комунальних об'єктів, рекреаційних територій, резервування територій та середніх виробництв з метою залучення інвестицій у виробництво.

## АНАЛІЗ ПОПЕРЕДНІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження питань теоретико-методичних засад та практичних проблем, що стосуються встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень були висвітлені у працях Й.М. Дороша, О.С. Дорош, О.В. Краснолуцького, А.Г. Мартина, А.П. Павлюка,

А.М. Третяка, А.Д. Юрченка. У зв'язку проведенням реформ децентралізації в Україні (формування об'єднаних територіальних громад), запровадження територіального (просторового) планування проблематика встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць потребує нових наукових досліджень та їх апробації у практичних напрацюваннях.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є проведення аналізу науково-практичних аспектів розроблення проєктів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, впливу фінансового регулювання на соціально-економічний розвиток територій як передумови створення повноцінного життєвого середовища.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Метою формування територій і встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць є створення територіальних умов для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування усіх питань місцевого життя. Необхідна умова цього процесу — врахування інтересів населення, яке проживає на цій території.

Межі адміністративно-територіальних утворень не є постійними. Вони можуть змінюватися залежно від економічних, географічних, демографічних, екологічних та інших факторів.

Нормативно-правовою базою для виконання для виконання робіт по проєкту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць є:

- Конституція України;
- Земельний кодекс України;
- Закон України "Про землеустрій";
- Закон України "Про Державний земельний кадастр";
- Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні";
- Закон України "Про основи містобудування";
- Державні стандарти, норми і правила у сфері землеустрою тощо.

У відповідності до Земельного кодексу України (глава 29, ст. 173) [2, с. 65] межі району, села, селища, міста, району в місті встановлюються і змінюються за проєктами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

Межі адміністративно-територіальних одиниць визначаються як по суші, так і по водних об'єктах.

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

- а) пояснювальну записку;
- б) завдання на виконання робіт;
- в) рішення про розроблення проєкту 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 проєкту формування територій сільських, селищних рад;
- д) викопіювання із кадастрових карт (планів) з відображенням існуючих (за їх наявності) та проєктних меж адміністративно-територіальної одиниці;
- е) експлікація земель в існуючих (за їх наявності) та проєктних межах адміністративно-територіальної одиниці;

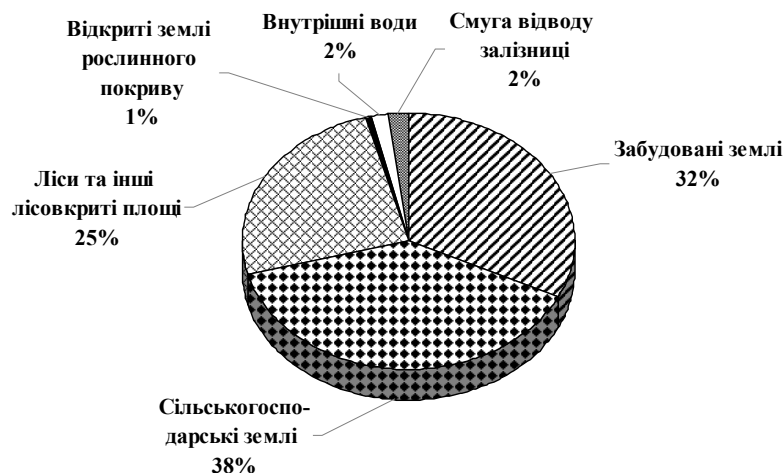


Рис. 1. Структура земельного фонду м. Пирятин, Полтавської області

е) опис меж адміністративно-територіальних одиниць;

ж) матеріали погодження проєкту;

з) матеріали виносу меж адміністративно-територіальних одиниць в натуру (на місцевість) з каталогом координат їх поворотних точок [3, с. 10].

Межі адміністративно-територіальних одиниць встановлюються та змінюються за проєктами землеустрою, які розробляються відповідно до:

- техніко-економічного обґрунтування;
- генеральної схеми планування території України;
- схем планування території областей, районів;
- генеральних планів населених пунктів.

Слід відмітити, що землевпорядна документація, яка необхідна для розробки проєкту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці є застарілою, і не відповідає чинному законодавству, нормам та стандартам.

Перелік документів, що включає даний проєкт землеустрою, регламентує Закон України "Про Землеустрій" (розділ IV ст. 46) [3, с. 13]. Проєкти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж сіл, селищ, міст розробляються за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради. Такий вид проєктної документації 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, проєкт погод-



- проектна межа населеного пункту.  
 — межа Генерального плану.

**Рис. 2. Уточнена проектна межа м. Пирятин, Пирятинського району, Полтавської області**

жується з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною державною адміністрацією [3, с. 13].

Рішення про встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць є одночасно рішенням про затвердження проєктів землеустрою щодо їх встановлення (зміни). Проєкт землеустрою про встановлення меж складається в паперовій та електронній формах.

проєкту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж м. Пирятин, Пирятинської міської ради Пирятинського району Полтавської області обумовлена вимогами норм Земельного кодексу України, Закону України "Про землеустрій", Закону України "Про Державний земельний кадастр", Інструкції про встановлення (зміни) меж, затвердженої Наказом Держкомзему України від 18.05.2010 року № 376 та інших нормативно-правових актів [4; 5].

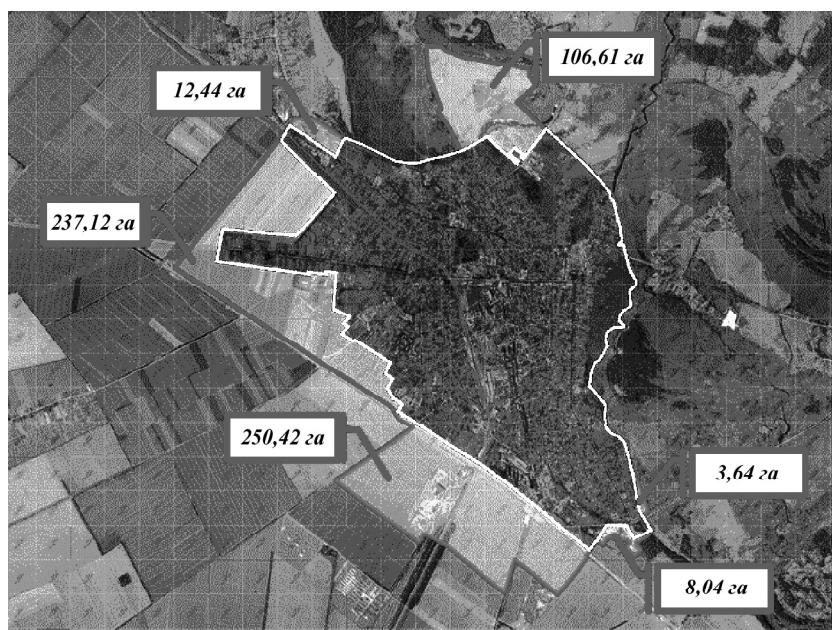
Відсутність встановлених меж адміністративно-територіальних утворень призводить до перевищення власних повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування при прийнятті розпорядчих документів щодо використання земельних ділянок.

За даними Держгеокадастру станом на 01.01.2020 р. 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 [1].

Об'єктом дослідження цієї статті є встановлення (зміна) меж м. Пирятин Полтавської області. Підставою для розробки проєкту землеустрою встановлення (зміна) меж м. Пирятин є:

- клопотання Пирятинської міської ради Пирятинського району Полтавської області від 10.09.2020 року;
- технічне завдання на виконання робіт;
- рішення Пирятинської міської ради Пирятинського району Полтавської області "Про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо встановлення меж (зміни) населеного пункту м. Пирятин Полтавської області" № 27-182 від 09.08.2020 року;
- договір № 179 від 03 квітня 2020 р.

Потреба у розробленні



**Рис. 3. Схема територій, за рахунок яких збільшуються адміністративні межі м. Пирятин, Пирятинського району, Полтавської області**

Джерело: [7].

— При розробці проєкту землеустрою, на етапі проведення підготовчих робіт було використано:

— Схеми перерозподілу земель між землекористувачами і землеволодільцями (1993).

— Генеральний план м. Пирятин Полтавської області розроблений ДП "НДП містобудування" у 2017 році;

— Державна статистична звітність.

Пирятин — районний центр Пирятинського району Полтавської області.

Місто Пирятин у системі адміністративно-територіального устрою виконує функції адміністративного центру Пирятинського району — тут розташовані органи влади міста та району.

Це значний економічний центр Полтавської області, який має розвинуту промисловість, транспортну, фінансову і соціальну інфраструктуру.

Територія міста в існуючих межах складає 1188,1 га, чисельність населення на 2014 р. складає 15,968 тис. чоловік.

Згідно з проєктними рішеннями Генерального плану м. Пирятин до меж населеного пункту були внесені території промисловості, що мають визначальну роль у формуванні та наповненні місцевих бюджетів, що значно покращить соціальну та економічну ситуацію в адміністративно-територіальному утворенні та матиме визначальну роль у подальшому розвитку м. Пирятин Полтавської області.

Проєктні рішення приймалися відповідно до Генерального плану м. Пирятин Полтавської області розробленого ДП "НДП МІСТОБУДУВАННЯ" у 2017 році року та затверджений Рішенням Пирятинської міської ради "Про затвердження Генерального плану розвитку міста Пирятин Полтавської області" №2 від 24 січня 2018 року. Враховуючи умови

подальшого розвитку населеного пункту згідно з містобудівною документацією попередня площа населеного пункту міста Пирятин становить 1806.37 га.

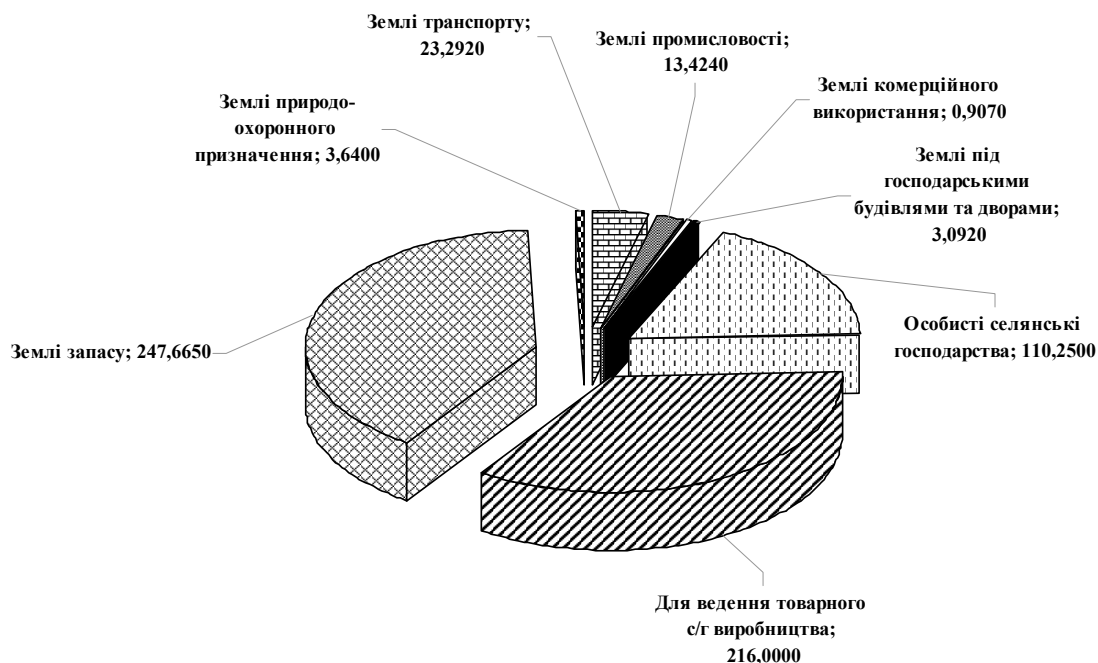
Під час проведення підготовчого етапу щодо розробки проєкту землеустрою було вивчено і проаналізовано правоустановчі документи, планові матеріали, уточнені назви, місцезнаходження всіх землекористувачів, земель загального користування, земель громадського призначення, земель інших підприємств, організацій та установ [6, с. 72].

У ході вивчення вищезгаданих матеріалів, формування і уточнення існуючих меж населеного пункту було виявлено, що ряд геометричних неточностей межі сформованої містобудівною документацією міста Пирятин.

Для внесення відомостей про встановлення (зміну) меж населеного пункту, провели роботи щодо встановлення цих меж в натурі (на місцевості). Для виконання зазначених робіт необхідно проведено топографо-геодезичні

**Таблиця 1. Цільове призначення земель, за рахунок яких збільшилася межа міста**

Цільове призначення земель	Площа, га
Землі транспорту	23,2920
Землі промисловості	13,4240
Землі комерційного використання	0,9070
Землі під господарськими будівлями та дворами	3,0920
Особисті селянські господарства	110,2500
Для ведення товарного с/г виробництва	216,0000
Землі запасу	247,6650
Землі природо-охоронного призначення	3,6400



**Рис. 4. Структура земель територій, що вносяться в адміністративні межі м. Пирятин, Пирятинського району, Полтавської області**

роботи. Вирахування координат меж населеного пункту проводяться в системі координат "СК-63", з можливістю перерахування в систему координат УСК-2000. За результатами проведених робіт складається каталог координат меж населеного пункту м. Пирятин.

У процесі розробки було виявлено неспівпадіння площі існуючих меж населеного пункту за даними пояснювальної записки до генерального плану, що становила 1188,1 га та обрахованої за координатами під час передпроектних робіт -1806,37.

Згідно з відомостями Державного земельного кадастру, за рахунок яких збільшилася межа, міста — це землі сільськогосподарського призначення, тому саме фіскальне регулювання сільськогосподарського землекористування відіграє вирішальну роль у наповненні місцевого бюджету, а як і наслідок, економічному розвитку території.

Згідно зі ст. 46 Закону України "Про землекористування", відомості про встановлення (зміну) меж вносяться до Державного земельного кадастру, водночас відомості про встановлені (змінені) межі зазначаються у витязі з Державного земельного кадастру, який безоплатно видається відповідній сільській, селищній, міській, районній, обласній раді [3].

Таким чином, для усунення неточностей та недоліків при розробленні містоформуючих документів, є потреба в обов'язковому включенні до авторського складу розроблення Генерального плану сертифікованого інженера-землевпорядника, що значно покращило б

якість робіт і забезпечило б уніфікацію отриманих результатів.

Тому що межі адміністративно-територіальних одиниць впливають на можливість встановлення нормативно-грошової оцінки земель, формування земельного податку, а отже — наповнення місцевих бюджетів. Оскільки земельний податок сплачується у бюджет територіальної громади, на якій розташована земельна ділянка. А це і майбутній розвиток інфраструктури населених пунктів, і безліч інших актуальних проблем, які вирішуються за бюджетний кошт.

Для невеликих населених пунктів потрібно змінити сам підхід до розробки містобудівної документації для майбутнього розвитку їх території та перейти до планування більших територій як просторове (територіальне) планування. Такий вид робіт показав свою дієвість та ефективність у країнах Заходу.

Аналізуючи приклад конкретного міста Пирятин Полтавської області, виділимо головні проблеми при розробленні проектів, серед яких є:

1. Недостатнє інформаційне та картографічне забезпечення минулих років.
2. Відсутність стратегічного планування невеликих населених пунктів.
3. Неврахування при розробці містобудівної документації норм земельного законодавства та інформації Державного земельного кадастру.
4. Погодження розширення територій за рахунок інших адміністративно територіальних одиниць.

5. Відсутність чітко прописаного механізму вирішення земельних спорів, механізму відшкодування територій різних інших адміністративно-територіальних одиниць.

6. Неточності та технічні помилки Державного земельного кадастру при розробленні індексних кадастрових карт та проведення інвентаризації земель.

Містобудівна документація на місцевому рівні має розроблятися з урахуванням відомостей Державного земельного кадастру на актуалізованій картографічній основі у цифровій формі в державній системі координат у формі електронних документів, що містять базові і тематичні геопросторові дані.

Має бути налагоджений обмін інформацією між містобудівним кадастром та Державним земельним кадастром встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Пропонуємо поєднати містобудівну документацію, а саме: генеральний план із землеувною (проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць) в єдину систему просторового (територіального) планування.

Запропонований підхід стане ефективним інструментом у розв'язанні проблем, пов'язаних із формуванням та встановленням меж об'єднаних територіальних громад.

### ВИСНОВКИ

Встановлення (зміна) меж адміністративно-територіальної одиниць, має вирішальне значення у проведенні ефективної земельної політики. Головними проблемами виконання таких проєктів є відсутність або застарілість планово-картографічних матеріалів. На сьогодні такі проєкти землеустрою мають стати інструментом усунення численних суперечок між органами місцевого самоврядування та органами влади з приводу рішень щодо перерозподілу земельних ділянок.

#### Література:

1. Державна служба з питань геодезії картографії та кадастру. Офіційний сайт. URL: <https://land.gov.ua> (дата звернення: 11.10.2020).

2. Земельний кодекс України. Глава 29 "Встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 17.10.2020).

3. Про землеустрій: закон України. Стаття 46 "Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15> (дата звернення: 10.10.2020).

4. Про державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> (дата звернення: 13.10.2020).

5. Про порядок ведення державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 10516-2012-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051%D0%B1-2012-%D0%BF> (дата звернення: 10.10.2020).

6. Дорош О.С., Ібатулін Ш.І., Тарнопольський Є.А., Харитоненко Р.А. Практичні аспекти встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2019. № 1.С. 68—76. DOI: <https://doi.org/10.31548/zemleustriy2019.01.08>. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Zemleustriy/article/view/12702> (дата звернення 10.10.2020).

7. Публічна кадастрова карта України. Державний земельний кадастр. URL: <http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta> (дата звернення 05.10.2020).

#### References:

1. Public Service on geodesy cartography and cadastre. Official site (2020), available at: <https://land.gov.ua> (Accessed 11 October 2020).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2013), "Land Code of Ukraine "Establishing and changing the boundaries of administrative-territorial units", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (Accessed 17 October 2020).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On land management", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15> (Accessed 10 October 2020).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On state land cadastre", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> (Accessed 13 October 2020).

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2012), Resolution "On the procedure for maintaining the state land cadastre", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051%D0%B1-2012-%D0%BF> (Accessed 10 October 2020).

6. Dorosh, O.S. Ibatullin, Sh.I. Tarnopol's'kyj, Ye.A. and Kharytonenko, R.A. (2019), "Practical aspects of establishing (changing) the boundaries of administrative and territorial entities", Land management, cadastre and land monitoring, vol. 1, pp. 68—76.

7. State land cadastre (2020), "Public cadastral map of Ukraine", available at: <http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta> (Accessed 05 October 2020).

*Стаття надійшла до редакції 05.11.2020 р.*