

УДК 35.071.5:322.2

Бавровська Н.М.,  
к.е.н., доцент, доцент кафедри  
Будьонна Г.Ю.,  
кафедра земельного кадастру  
НУБіП України

## ДО ПИТАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ ТА ЗМІНИ МЕЖ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Наявність вчасно розробленої та якісної містобудівної документації з планування територій забезпечує надійну основу у системі управління розвитком територій та прийнятті рішень з нагальних питань формуванні їх соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, розміщення всіх видів будівництва, обґрунтування розмірів субвенцій на розвиток району та контроль за їх використанням, здійснення адміністративно-територіальної реформи, встановлення та зміни меж населених пунктів, залучення інвестицій в будівництво та інших видів підприємницької діяльності.

Завдання стосовно формування меж адміністративно-територіальних утворень належить до особливо важливих у землеустрої в силу того, що межі відіграють роль просторового базису для організації території в державі. Адміністративно-територіальний устрій України, передбачає територіальну диференціацію за наступними критеріями [2]:

1) за географічними ознаками – поділ на регіони (АР Крим, області, райони, міста-регіони Київ і Севастополь) та населені пункти (міста, селища, села);

2) за статусом – поділ на адміністративно-територіальні одиниці (області, райони), самоврядні територіальні одиниці (міста, селища, села);

3) за місцем у системі адміністративно-територіального устрою України (АТУ) – поділ на територіальні одиниці первинного рівня (міста без районного поділу, райони у містах, селища, села), середнього рівня (райони, міста з районним поділом) і вищого рівня (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій літературі проблеми, котрі стосуються встановлення меж населених пунктів, були суттєво досліджені та проаналізовані як вітчизняними, так і зарубіжними вченими і практиками відповідних галузей науки. З позиції технічного забезпечення процесу правового, геодезичного та землепорядного регулювання концентрувалась увага на питаннях точності виконання геодезичних робіт, точності визначення площ землекористувань та АТУ, удосконаленні методів та способів геодезичних знімачів тощо такими вченими, як Ю. Губар, М. Дутчин, М. Малашевський, В. Рябчій, М. Тригуб. Дослідженню питань щодо розробки проектів землеустрою з формування меж населених пунктів присвячено праці Д. Добряка, Й. Дороша, А. Мартина, С. Осипчука, М. Стецюка, А. Третяка та інших вчених [4; 7]. Проблематику правового регулювання межування адміністративно-територіального устрою було розглянуто у роботах М. Марусенка, А. Мірошниченка, А. Ріпенка, А. Юрченка [8]. Багатогранність, складність та важливість цієї проблематики потребує подальших досліджень у цій сфері.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є аналіз процесів розроблення проектної документації із землеустрою стосовно встановлення меж населених пунктів в Україні, а також визначення можливих варіантів удосконалення організаційно-методичної бази їх формування у перспективі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За даними статистичної звітності, в Україні нараховується 490 районів, 457 міст, 118 районів у містах, 885 селищ міського типу, 10281 сільських рад, 28562 сільських населених пунктів. Межі переважної більшості адміністративно-територіальних одиниць сформувалися у період радянських часів.

Встановлення меж населених пунктів є чималою державною проблемою. Трохи більше половини від їх загальної кількості мають чітку контурність, тому розробка проектів землеустрою стосовно встановлення і зміни меж АТУ є необхідною складовою повноцінного їх функціонування та розвитку, забезпечення ефективного використання їх земельно-ресурсного потенціалу, територіального планування, створення сприятливих умов для раціонального використання, охорони та збереження природних ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини [6].

Система АТУ складається з адміністративно-територіальних утворень, вони представлені наступними одиницями: АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Їх територія відокремлюється умовно замкненою лінією на поверхні землі, яка виступає у ролі межі.

Проект встановлення (зміни) меж АТУ розробляють у випадках створення нових, об'єднання, розподілу, приєднання, збільшення або зменшення площі існуючих адміністративно-територіальних утворень. Нині процес створення нових, об'єднання, розподілу тощо адміністративно-територіальних утворень відбувається переважно на рівні або в межах адміністративних районів, у складі яких створюються або змінюються межі сільських (селищних) рад і населених пунктів.

Відповідно до Закону України "Про планування і забудову територій" від 20 квітня 2000 р., територією є частина земної поверхні, що має визначені межі (координати) та певне географічне положення, природні та створені діяльністю людей умови та ресурси, а також повітряний простір і розташовані під нею ресурси. Метою формування територій і встановлення меж адміністративно-територіальних утворень є створення територіальних умов для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування усіх питань місцевого життя. Необхідна умова цього процесу – врахування інтересів населення, яке проживає на відповідній території. Межі адміністративно-територіальних утворень встановлюються та змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування їх розвитку, генеральних планів населених пунктів. Як зазначається у ст. 183 Земельного Кодексу України (ЗКУ), одне з основних завдань землеустрою полягає у встановленні на місцевості меж району, села, селища, міста, району у місті [1].

Межа адміністративно-територіальної одиниці – це сукупність умовних ліній, кожна з яких відділяє її територію від території суміжної адміністративно-територіальної одиниці, що послідовно з'єднуються у вузлових точках, а також співпадають або узгоджуються із межами адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня [4].

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України не створює передумови здійснення ефективної регіональної політики та суттєво впливає на становлення місцевого самоврядування [5].

Межі адміністративно-територіальних утворень не є постійними. Вони можуть змінюватися залежно від економічних, географічних, демографічних, екологічних та інших факторів. Разом з тим, включення земельних ділянок у межі відповідних утворень не тягне за собою припинення права власності чи права користування цими ділянками. Це надзвичайно важливе правило, яке є однією з гарантій захисту прав власників земельних ділянок і землекористувачів. Правовий режим цих земельних ділянок може бути змінений лише у разі їх вилучення (викупу) у певних суб'єктів у порядку, передбаченому ЗКУ.

Коло суб'єктів, яким надано право приймати рішення стосовно встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень, залежить від різновиду таких утворень. Зокрема, Верховна Рада України приймає рішення про встановлення і зміну меж районів і міст. Підставою для прийняття такого рішення є подання Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міської ради. Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ приймають Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська чи Севастопольська міська рада за поданням районних та відповідних сільських, селищних рад. Міська рада за поданням відповідних районних у містах рад приймає рішення про встановлення і зміну меж районів у містах.

На даний час процедура визначення меж адміністративно-територіальних утворень (одиниць) регламентується, насамперед, ст. 173-176 ЗКУ. Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій», який має детально врегулювати відносини щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень, досі не прийнято.

Відповідно до п. "д" ст. 17 ЗКУ, висновки щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів у містах та міст готують місцеві державні адміністрації.

Межі адміністративно-територіальних утворень посвідчуються державним актом України, який має містити повні відомості про межі конкретного району, села, селища, міста, району у місті [1].

Процедура визначення меж включає в себе:

- 1) розробку відповідного проекту землеустрою,
- 2) проведення державної землепорядної експертизи проекту,
- 3) його затвердження
- 4) посвідчення меж.

У ч. 2 ст. 174 ЗКУ передбачено, що межі районів, селищ, міст, районів у містах встановлюються і змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до «техніко-економічного обґрунтування їх розвитку, генеральних планів населених пунктів». Згідно землепорядного проекту щодо встановлення і зміни земель населених пунктів може бути план земельно-господарського устрою населеного пункту. Декларативні і неконкретні положення щодо проектів землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень передбачені у ст. 46 ЗУ.

Форма та порядок видачі державного акта України на межі адміністративно-територіального утворення встановлює Верховна Рада України. На відміну від державних актів, які посвідчують право власності на землю чи право постійного землекористування, державний акт України дає уявлення про просторові межі відповідного адміністративно-територіального утворення.

Серед найістотніших та найактуальніших проблем у сфері адміністративно-територіальних утворень України, поряд і законодавчою неврегульованістю, розбіжністю норм Конституції України та багаторівневої системи адміністративно-територіальних одиниць, недосконалістю існуючих підходів до класифікації міст, надзвичайно гострою є проблема відсутності у більшості випадків на планово-картографічних матеріалах визначених належним чином меж та їх не встановлення на місцевості [5].

Відсутність меж населених пунктів зумовлює їх негативний соціально-економічний розвиток – створюються проблеми управління цими територіями, а також поповнення місцевих бюджетів відбувається несповна. Статистичні дані показують, що найбільше виділяється проблема встановлення меж міст районного та обласного значення, що обумовлено встановленням їх переважної більшості ще у минулому сторіччі. Високі темпи збільшення рівня урбанізації міст обласного значення також мають свої негативні сторони. Відповідно, Верховною Радою України, за останнє десятиріччя у 18 містах обласного значення було затверджено або змінено межі відповідно до проектів землеустрою.

Також на сьогодні назріла необхідність розроблення проектів землеустрою, що стосуються поновлення меж цих населених пунктів з винесенням їх в натуру. Це стосується також міст районного значення, а також не оминула ця ситуація і територію столиці.

Однією із головних причин недосконалості системи АТУ слід вважати недосконалість відповідної нормативно-правової бази, адже спеціальний законодавчий акт, який би комплексно врегулював порядок встановлення та зміни меж АТУ наразі відсутній. В той же час, відсутні державні стандарти, норми та правила, які встановлювали б технічні вимоги до складу та змісту проектів землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень.

Враховуючи відсутність в Україні Закону «Про адміністративно-територіальний устрій» та необхідність його якнайшвидшого прийняття, вивчення відповідного зарубіжного досвіду є особливо актуальним.

Результати дослідження зарубіжного досвіду (Білорусь, Казахстан, Молдова, Північна Ірландія, РФ, США) правового регулювання відносин із встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень, показали, що:

1. Встановлення меж потребує належного картографічного забезпечення. Відповідні картографічні матеріали слід безпосередньо включати до правових актів, які передбачають встановлення меж (досвід Вірменії, Пермської області РФ та ін.).

2. Процедура встановлення меж повинна передбачати врахування думки населення відповідних територій, зокрема, за допомогою оприлюднення проектів межування та проведення громадських слухань (Північна Ірландія, Республіка Татарстан РФ та ін.).

3. Адміністративний поділ слід будувати із урахуванням існуючої виборчої системи, уникаючи паралельного існування адміністративного поділу та поділу на виборчі одиниці (Північна Ірландія).

4. Слід запровадити принцип, за яким вся територія держави повинна бути поділена між адміністративно-територіальними утвореннями (на даний час в Україні даний принцип порушується щодо, земель у межах територіального моря; частина території включена одночасно до кількох одиниць одного порядку – існують села в межах міст тощо).

5. Необхідно розмежувати роль містобудівного та землевпорядного планування при встановленні меж, уникаючи паралелізму (Казахстан, Молдова).

6. Доцільно закріпити правило, за яким межа адміністративно-територіальних утворень повинна встановлюватися по межі існуючих земельних ділянок (РФ).

7. Слід врегулювати статус поселень за межами населених пунктів – будинків лісників, бакенників, казарми тощо (досвід Пермської області РФ).

8. Варто запровадити спеціальні процедури щодо вирішення розбіжностей при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою. Це можуть бути погоджувальні комісії (Ставропольський край РФ) або квазісудові процедури (США). Застосування загальної судової процедури вирішення спорів у даному випадку є недоцільним [8].

**Висновки з даного дослідження.** Вирішення проблем із встановлення меж населених пунктів повинно здійснюватися через реалізацію цілеспрямованої та виваженої державної політики у сфері земельних відносин, яка повинна спрямовуватися насамперед на комплексне розв'язання завдань фінансування землевпорядних робіт та законодавчого врегулювання проблемних питань.

Врегулювання цієї проблеми дозволить прискорити завершення встановлення меж населених пунктів у найближчому майбутньому, що сприятиме чіткому обліку земель, формування Державного земельного кадастру, а також надасть поштовх розвитку територіальних громад.

## Література

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

2. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посіб.; вид. 3-є, випр. і доп. / В.В. Кравченко. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
3. Краснолуцький О.В. Встановлення меж населених пунктів: сучасні проблеми та шляхи їх вирішення / О.В. Краснолуцький, Т.О. Євсюков // Землевпорядний вісник. – № 2. – 2012. – С. 22-28.
4. Мартин А.Г. Установа меж адміністративно-територіальних утворень: проблеми та напрями їх рішень / А.Г. Мартин // Землевпорядний вісник. – № 4. – 2012. – С. 17-24
5. Новий курс: Реформи в Україні 2010-2015. // Національна доповідь. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/books/2010/10nandop1.pdf>.
6. Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А.П. Павлюк // Стратегічні пріоритети, № 1(2), 2007 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/2/4-3-Pavliuk.pdf>
7. Третяк А.М. Формування меж адміністративно-територіальних утворень : навч.-метод. посіб. / А.М. Третяк, В.М. Другак, Р.А. Третяк. – К. : ТОВ ЦЗРУ, 2004. – 85 с.
8. Юрченко А.Д. Зарубіжний досвід правового регулювання встановлення меж адміністративно-територіальних утворень / А.Д. Юрченко, А.М. Мірошниченко // Земельне право. – № 9. – 2006. – С. 40-48.

УДК 338.43.01:658(477.52)

**Баценко Л.М.,**  
**асистент кафедри менеджменту в галузях АПК**  
**Сумський національний аграрний університет**

## ОСОБЛИВОСТІ ЕКОНОМІКИ АПК СУМСЬКОЇ ОБЛАСТІ

**Постановка проблеми.** Для забезпечення життя більшості населення планети сільське господарство є найважливішою галуззю національного господарства. Проблема нормального забезпечення продуктами надзвичайно актуальна для сотень мільйонів людей у різних регіонах світу, і, зокрема, в Україні. Сільське господарство є також важливою сировинною базою для харчової та легкої промисловості. Крім того, у цій галузі відбувається безпосередня взаємодія людини з природою, від якої значною мірою залежить здоров'я людини, її психологічний, нервовий, емоційний стан тощо. У сільській місцевості проживає сьогодні близько третини населення, зайнятого переважно у агропромисловому виробництві, де створюється третина валового внутрішнього продукту. Оплата праці у сільському господарстві тривалий час є найнижчою серед галузей економіки. Життєвий рівень значної частини сільського населення знаходиться за межею бідності. Це є проблемою, і вона вимагає особливої уваги з боку державної влади.

Ще наприкінці 19 ст. П'єр Буаст, французький філософ, писав: "Надмірна бідність народу завжди є злочином її вождів". Не можна сказати, що питання соціально-економічного розвитку агропромислового комплексу залишаються поза увагою владних структур. Є закони, укази, постанови, але про суттєві зрушення у цьому напрямку сьогодні говорити не доводиться. Таким чином, надзвичайно важливим завданням є визначення суті та особливостей розвитку агропромислового комплексу – їх розв'язання допоможе знайти нові шляхи підвищення ефективності розвитку АПК.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз літературних джерел показує, що сутність, принципи, форми та напрями вдосконалення регулювання економіки АПК не отримали ще комплексного економіко-правового дослідження. Регіональні агропромислові комплекси досліджуються у всіх країнах, оскільки вивчення особливостей їх розвитку дає змогу реально вплинути на економіку галузі і зробити прогноз на близьку та далеку перспективу. Так, в Україні регіональні АПК досліджували відомі вчені І.Ф. Баланюк [4], П.П. Борщевський [1], Л.В. Дейнеко [2], В.М. Жмайлов [11], О.О. Краснолуцький [3], О.В. Макарюк [11], Л.О. Мармуль [6], М.Й. Малік [5], П.Т. Саблук [9] та інші. Водночас, низка суттєвих аспектів теоретичного, методичного і практичного характеру аналізу та регулювання аграрного сектору економіки потребують подальшого дослідження в умовах глобальних змін зовнішнього середовища.

**Постановка завдання.** Мета статті - розкрити сутність та специфіку розвитку регіональної економіки АПК, її закономірності та особливості формування, зокрема, у Сумській області.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Прагнення України до інтеграції у світове господарство передбачає реформування всіх сфер національного господарства, включно з АПК країни. Занепад сільського господарства не тільки стримує розвиток інших секторів аграрно-продовольчої системи України, а й залишається однією зі сфер найбільшого розміщення і вкладення обмежених господарських ресурсів. Від розвитку агропромислового виробництва залежить