

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.30>

ПРОБЛЕМА ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ ТА ЗМІНИ МЕЖ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ

Угріна Анна Сергіївна,

адвокат,

аспірант кафедри цивільного,

господарського та екологічного права

(Національний технічний університет

«Дніпровська політехніка»,

м. Дніпро, Україна)

Статтю присвячено проблемі законодавчого регулювання встановлення та зміни меж населених пунктів, яка стала ще більш актуальною в процесі реалізації реформи децентралізації¹. У статті досліджено статистичні дані Держгеокадастру про стан установа меж населених пунктів та проаналізовано нормативну базу, що регулює відносини у сфері земельних питань щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць. Робота виконана на основі матеріалу відомих правників та науковців, які досліджували цю проблему. На підставі законодавчої бази сформовано та схематизовано процес виконання робіт із землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень та перелік технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості). На підставі Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» досліджено та сформовано порядок та етапи ухвалення рішення органами місцевого самоврядування разом із громадою про розроблення проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень. Проаналізовано проект закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 24.01.2020 р. № 2804 та акцентовано увагу на його недоліках, сформованих у Висновку Головного науково-експертного управління на проект цього закону. У статті сформовано повноцінний і багатосторонній аналіз проблеми законодавчого регулювання встановлення та зміни меж населених пунктів та виявлено, що проблема залишається актуальною і дотепер.

Ключові слова: межа адміністративно-територіальної одиниці, проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, генеральний план населених пунктів, громада.

¹ В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (01.04.2014), законів України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації [19].

THE PROBLEM OF LEGISLATIVE REGULATION OF THE ESTABLISHMENT AND CHANGE OF LAND BOUNDARIES OF SETTLEMENTS**Uhrina Anna Sergeevna,**

Lawyer,

Postgraduate Student at the Department of
Civil, Economic and Environmental Law
(National Technical University Dnipro
Polytechnic, Dnipro, Ukraine)

The article is devoted to the problem of legislative regulation of establishing and changing the boundaries of settlements, which has become even more relevant in the implementation of decentralization reform². The article examines the statistical data of the State Geocadastrе on the state of establishing the boundaries of settlements and analyzes the regulatory framework governing relations in the field of land relations to establish (change) the boundaries of administrative - territorial units. The work is based on the material of well-known lawyers and scientists who have studied this problem. On the basis of the legislative base the process of land management works on establishment (change) of borders of administrative-territorial formations and the list of technical documentation on land management on establishment of borders of the land plot in kind (on the ground) is formed and schematized. On the basis of the Law of Ukraine "On Regulation of Urban Development" the procedure and stages of decision-making by local governments together with the community on the development of land management project to establish (change) the boundaries of administrative - territorial entities. The Draft Law of Ukraine "On the Principles of Administrative and Territorial Organization of Ukraine" №2804 dated 24.01.2020 is analyzed and attention is focused on its shortcomings, formed in the Conclusion of the Main Scientific and Expert Department on the Draft of this Law. This article forms a full and comprehensive analysis of the problem of legislative regulation of the establishment and change of boundaries of settlements and found that the problem remains relevant to this day.

Key words: border of administrative-territorial unit, land management project on establishment (change) of borders of administrative-territorial units, general plan of settlements, community.

Постановка проблеми. Проблема законодавчого регулювання встановлення та зміни меж населених пунктів залишається актуальною і не вирішеною протягом багатьох років. Верховна Рада України намагається вирішити цю проблему шляхом ухвалення нових законів та внесення змін до дійсних нормативних актів. Ми спробуємо дослідити через призму законодавства України те, в чому її суть і чому так важко встановити (змінити) межі населених пунктів.

Ступінь наукової розробки проблеми. Цю проблему досліджують у своїх працях багато науковців та вчених: Н. Бавровська, П. Дідик, О. Дорош, М. Маланчук, М. Малашевський, А. Мартин, О. Мірошніченко, М. Муравська, А. Павлюк, А. Третяк, А. Юрченко та інші. Наукове завдання статті полягає тому, щоб на основі робіт вищезазначених авторів дослідити стан проблеми встановлення та зміни меж населених

²In Ukraine, the decentralization process began in 2014 with the adoption of the Concept of Local Government Reform and Territorial Organization of Power in Ukraine (April 1, 2014), the laws of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities" (June 17, 2014), "On Voluntary Association of Territorial Communities" .2015) and amendments to the Budget and Tax Codes - on financial decentralization [19].

пунктів, виявити ще не досліджені сторони цієї проблеми та сформувані нові шляхи вирішення цього питання.

Мета статті – дослідити та провести аналіз нормативних актів, які регулюють земельні відносини щодо встановлення (зміни) меж адміністративно територіальних одиниць.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до даних Держгеокадастру «Про стан встановлення меж населених пунктів від 27.01.2020 р.», 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), із них встановлено межі у 21 702 населених пунктах, що становить 76,7% від їх загальної кількості [1].

Відповідно до ст. 173 Земельного кодексу України, межа району, села, селища, міста, району в місті – це умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району в місті від інших територій.

Межі району, села, селища, міста, району в 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 [2].

Відповідно до ст. 174 Земельного Кодексу України, рішення про встановлення і зміну меж районів і міст ухвалюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України. Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які входять до складу відповідного району, ухвалюються 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, ухвалюються 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 ухвалюється міською радою за поданням відповідних районних у містах рад.

Згідно зі ст. 175 Земельного кодексу України, межі адміністративно-територіальних одиниць встановлюються в порядку та відповідно до закону [2].

Відповідно до ст. 46 Закону України «Про землеустрій», 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 зі збереженням їх природних ландшафтів та історико-культурної цінності, з урахуванням інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, зокрема 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) вкопювання зі схеми землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальної одиниці (утворення), а у разі її відсутності – вкопювання з проекту формування територій сільських, селищних рад; д) вкопювання з кадастрових карт (планів) із відображенням дійсних (за їх наявності) та проектних меж адміністративно-територіальної одиниці; е) експлікацію земель у дійсних (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 у натуру (на місцевість) з каталогом координат їх поворотних точок.

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

Межі адміністративно-територіальних одиниць визначаються як суходолом, так і водним простором.

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 якщо районна рада не утворена, то рішенням 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 її меж. У разі розширення меж населеного пункту за рахунок території, яка не входить до складу відповідного району або якщо районна рада не утворена, то 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 установаження (зміни).

Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць складається в 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 [3].

Згідно з п. п. 2.1–2.7 Інструкції «Про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок у натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками», встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) здійснюється на підставі розробленої та затвердженої технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), технічної документації із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок або проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Комплекс робіт з установаження меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) включає: підготовчі, топографо-геодезичні, картографічні роботи та роботи із землеустрою, камеральні роботи, складання і оформлення матеріалів технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), а також установаження меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) та закріплення їх межовими знаками.

Підготовчі роботи включають збір та аналіз виконавцем наявних документації із землеустрою, матеріалів інвентаризації земель, планово-картографічних матеріалів, правових підстав надання земельної ділянки у власність (користування), відомостей про наявність спірних питань щодо меж земельної ділянки, переліку обмежень у використанні земельної ділянки і наявні земельні сервітути, списки координат пунктів державної геодезичної мережі [4].

Складання картографічного матеріалу є вагомим при зміні меж адміністративних утворень, проте найбільш важливим у цьому процесі є складання та погодження проекту землеустрої щодо зміни меж.

Щоб розробляти проект землеустрою щодо зміни меж, потрібно розробити генеральний план населеного пункту. Так, органу місцевого самоврядування необхідно укласти угоду із землепорядною організацією, яка проведе топографічне знімання території (топозйомку), матеріали якої стануть основою для генерального плану. Обов'язковим є проведення геодезичної зйомки (інструментальної або аерофотозйомки), яка призначена для актуалізації картографічної основи місцевості, розширення меж та створення генерального плану із нанесенням дійсної та проектної меж.

Також важливим та відповідальним є визначення представниками органів місцевого самоврядування земельних ділянок, які будуть внесені в межі населеного пункту, із землепорядною організацією, яка буде розробляти документацію щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць (населених пунктів). На основі цього складається генеральний план. Виготовлення генерального плану має відповідати вимогам Державних будівельних норм А.1.1 – 15:2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту». Проте без затвердження громади він не є дійсним. Проведення громадських слухань на основі постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25 травня 2011 р. № 555 [5, с. 220].

Замовники містобудівної документації (відповідно до ч. 3 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») забезпечують оприлюднення ухвалених рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні з прогнозованими правовими, економічними наслідками та наслідками для довкілля, зокрема для здоров'я населення; оприлюднення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, пояснювальної записки, розділу «Охорона навколишнього природного середовища» або звіту про стратегічну екологічну оцінку на своїх офіційних вебсайтах, а також вільний доступ до такої інформації громадськості; реєстрацію, розгляд і врахування пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні; проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні; оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні.

Замовники містобудівної документації оприлюднюють у двотижневий строк ухвалені рішення щодо розроблення проектів містобудівної документації шляхом опублікування таких рішень у засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення на офіційному вебсайті замовника містобудівної документації.

Оприлюднення розроблених в установленому законодавством порядку проектів містобудівної документації здійснюється не пізніше як у місячний строк із дня їх подання розробником до виконавчого органу сільської, селищної, міської ради шляхом розміщення матеріалів (планшетів, макетів) у визначеному органом місцевого самоврядування місці та інформування громадян через розповсюдження брошур і повідомлень, засоби масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення інформації на офіційному вебсайті замовника містобудівної документації.

Оприлюднення ухвалених рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні, проектів містобудівної документації на місцевому рівні є підставою для подання пропозицій громадськості замовнику в строк, визначений замовником містобудівної документації.

Пропозиції громадськості подаються в строк, визначений для проведення процедури громадського обговорення, який не може становити менше як 30 днів із дати

оприлюднення проекту містобудівної документації на місцевому рівні та повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості щодо проекту містобудівної документації.

Громадські слухання щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні проводяться в строк, визначений для проведення процедури громадського обговорення, але не раніше ніж 10 днів із дати оприлюднення проекту містобудівної документації на місцевому рівні [6, п.п. 3–8].

У разі побажання громади межі можуть змінюватися. Після чого архітектурно-проектна організація вносить корективи (змінює межі) у генеральному плані.

Після цих дій можливим є ухвалення рішення органами місцевого самоврядування разом із громадою про розроблення проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень.

Завершальним етапом робіт зі зміни меж є встановленням межових знаків на місцевість згідно з Інструкцією про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок у натурі (на місцевості) [5, с. 220].

Виконання робіт із землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень можна поділити на 14 етапів (табл. 1).

Таблиця 1

Етапи виконання робіт із землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень

Етапи виконання робіт із землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень	Органу місцевого самоврядування необхідно укласти угоду із землевпорядною організацією, яка проведе топографічне знімання території (топозйомку), матеріали якої стануть підосновою для генерального плану.
	Виготовлення проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень (текстова та графічна частина).
	Сільськогосподарською радою надається рішення про погодження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень.
	Районний відділ Держгеокадастру надає висновок про погодження проекту землеустрою щодо зміни меж.
	Сектором містобудування, архітектури та будівництва надається висновок про погодження проекту землеустрою щодо зміни меж.
	Районна державна адміністрація погоджує проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень
	Держгеокадастр надає висновок про експертизу.
	Виконавцем надається замовнику акт приймання-передачі виконаних робіт.
	Виготовляється обмінний файл із земельними ділянками, які передаються із державної у комунальну власність.
	Органом місцевого самоврядування надається акт приймання-передачі земельної ділянки Головному управлінню Держгеокадастру області.
	Реєстратор вносить обмінний файл у Державний земельний кадастр.
	Районний відділ земельних ресурсів вносить зміни в форму державної статистичної звітності б-зем.
	Органи місцевого самоврядування отримують витяг.
	Завершується робота встановленням межових знаків на місцевість.

Технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) включає документи, перелічені в таблиці 2.

Таблиця 2

Технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)

Технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)	пояснювальна записка, яка містить опис місця розташування земельної ділянки, відомості про власника (користувача) земельної ділянки, відомості про виконавця (виконавців), реквізити відповідних ліцензій, необхідних для виконання робіт, відомості про власників (користувачів) суміжних земельних ділянок, стислий опис виконаних робіт
	технічне завдання на встановлення меж земельно ділянки в натурі (на місцевості)
	копія документа, що посвідчує фізичну особу, або копія свідоцтва про державну реєстрацію юридичної особи
	копія документа, що посвідчує право на земельну ділянку (за наявності)
	матеріали польових топографо-геодезичних робіт
	план меж земельної ділянки, складений за результатами кадастрової зйомки, на якому відображаються зовнішні межі земельної ділянки із зазначенням власників (користувачів) суміжних земельних ділянок, усі поворотні точки меж земельної ділянки, лінійні проміри між точками на межах земельної ділянки, межі вкраплених земельних ділянок із зазначенням їх власників (користувачів). На бажання замовника замість плану меж земельної ділянки може складатися кадастровий план земельної ділянки
	перелік обмежень у використанні земельної ділянки і наявні земельні сервітути
	за необхідності, документ, що підтверджує повноваження особи діяти від імені власника (користувача) земельної ділянки при встановленні меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)
	акт приймання-передачі межових знаків на зберігання, який включається до документації із землеустрою після виконання робіт із встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) та закріплення їх межовими знаками

Отже, як убачається з вищевикладеного, процедура встановлення (зміни) меж населених пунктів – це досить складний та довготривалий процес, який ускладнюється недосконалою законодавчою базою, застарілими генеральними планами та техніко-економічним обґрунтування їх розвитку. Більшість науковців вважають, що проблема встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць має бути вирішена шляхом ухвалення спеціального закону «Про засади адміністративно територіального устрою України». Але ми вважаємо, що цю проблему не вирішити ухваленням спеціального закону, це міг би бути короткий шлях, але він суперечить нормам Конституції України.

Так, існує проект закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», який мав би визначати засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Але сьогодні, коли є нагальна необхідність заповнення наявних прогалів у законодавчому регулюванні засад адміністративно-територіального устрою держави саме шляхом ухвалення базового закону, цей закон не ухвалений, оскільки проект має суттєві недоліки.

Найголовнішим таким недоліком є невідповідність покладеної в його основу концепції побудови та регулювання питань адміністративно-територіального устрою конституційним нормам [17]. Невідповідність проекту Конституції України полягає в наступному.

У проекті використовується класифікація елементів системи адміністративно-територіального устрою, яка не ґрунтується на конституційних нормах.

Визначену Конституцією України систему адміністративно-територіального устрою України пропонується доповнити таким не передбаченим Основним Законом елементом, як *групада*. Хоча відповідний підхід вже застосовується в законодавстві України про місцеве самоврядування та про добровільні об'єднання територіальних громад, але у ст. 133 Конституції України не передбачено такого елементу системи адміністративно-територіального устрою, тому введення його до цієї системи нормами звичайного закону є неприйнятним [17].

У положеннях проекту *до компетенції місцевих рад* віднесені певні повноваження щодо вирішення шляхом їх власного волевиявлення окремих питань територіального устрою, зокрема питань щодо утворення та ліквідації районів у містах, установа (зміни) меж села, селища.

Із цими приписами не можна повністю погодитись, оскільки питання територіального устрою не є питаннями місцевого значення, які (відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України) можуть самостійно вирішуватись територіальною громадою в межах Конституції і законів України.

Адміністративно-територіальний устрій є способом територіальної організації держави, який засвідчує поділ єдиної, цілісної території держави на порівняно відокремлені частини – адміністративно-територіальні одиниці, які є *просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування*. Системний аналіз положень ч. 3 ст. 2, п. 13 ч. 1 ст. 92, ст. 132, ч. 1 ст. 133 та ст. 140 Конституції України у контексті їх змістовного зв'язку дає підстави стверджувати, що питання визначення внутрішньої територіальної організації держави, що включає поділ її території на відповідні адміністративно-територіальні одиниці, є питаннями загальнодержавного значення, вирішення яких об'єктивно має покладатись безпосередньо на державу в особі відповідних органів державної влади, що, звичайно, не виключає певної участі у вирішенні цих питань органів місцевого самоврядування.

Запровадження підходу, за яким повноваження, наприклад, щодо утворення та ліквідації районів у місті віднесено до виключної компетенції місцевих рад, *де-факто* означатиме, що держава буде змушена пристосовувати систему місцевих органів державної влади до рішень відповідних місцевих рад, що не відповідає принципу територіального верховенства держави і конституційним засадам здійснення державної влади в Україні. Через ці ж причини виглядає не досить обґрунтованим підхід, за яким місцева рада на свій розсуд визначатиме межі відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 13.07.2001 р. №11-рп/2001 дав офіційне тлумачення п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України. У п. 3 резолютивної

частини зазначається: «положення пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України про те, що виключно законами України визначається «територіальний устрій України», треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом» [17].

У проекті передбачається наділити *виключно Кабінет Міністрів України* правом винесення на розгляд Верховної Ради України проектів рішень про утворення, ліквідацію районів; установлення (зміну) меж міста; віднесення населеного пункту до категорії міст; віднесення поселення до категорії селищ, сіл; перейменування населеного пункту – адміністративного центру району; найменування, перейменування населеного пункту. Підтримуючи ідею про ключову роль Уряду України в процесі вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, слід зазначити, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України відповідно до ч. 1 ст. 93 Конституції України в однаковій мірі належить Президентові України, народним депутатам України і Кабінету Міністрів України. Є певні винятки з цього правила, зокрема щодо внесення на розгляд парламенту проектів законів про Державний бюджет України на наступний рік. Однак питання територіального устрою не є тими питаннями, вирішення яких є суто управлінською діяльністю, тому вони мають стати виключною прерогативою органів виконавчої влади. Отож, наділення Уряду України виключним правом подання проектів рішень парламенту щодо адміністративно-територіального устрою України є певним обмеженням прав інших вищезазначених суб'єктів права законодавчої ініціативи [17, п. 5].

Ст. 13 законопроекту визначається, що зміною адміністративно-територіального устрою є, зокрема, *ліквідація адміністративно-територіальних одиниць*. Водночас проект не визначає умов чи випадків, за яких відбувається ліквідація адміністративно-територіальної одиниці, а також наслідків такої ліквідації. Така ситуація не може бути прийнятною, адже йдеться, зокрема, про ліквідацію органів публічної влади, що має допускатись лише у крайніх випадках [17, п. 6].

Проект має також багато інших недоліків, суть яких полягає в невідповідності законопроекту положенням Конституції України.

Висновки. Ураховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що натепер так і не ухвалено спеціального закону про засади адміністративно-територіального устрою України, який би допоміг розв'язати проблему законодавчого регулювання та встановити порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Але проблема полягає в тому, що проект закону має багато недоліків, основним із яких є невідповідність Конституції України. Тому, на нашу думку, незважаючи на необхідність ухвалення спеціального закону, жодна законодавча ініціатива і жоден нормативний акт, яким би він не був необхідним і довгоочікуваним, не повинен суперечити нормам Конституції України.

Погоджуючись із Висновком Головного науково-експертного управління від 02.03.2020 р на проект закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 24.01.2020 р. № 2804, що проведення передбаченої положеннями проекту адміністративно-територіальної реформи *потребує попереднього внесення відповідних змін до норм Конституції України*, вважаємо, що проблему законодавчого регулювання встановлення та зміни меж населених пунктів не можна розв'язати лише ухваленням спеціального закону. Вона набагато глибша, тому потрібно погодитися з тим, що шлях її вирішення лежить через внесення

відповідних змін до Конституції України або ж положення Закону повинні бути такими, що не суперечать нормам Конституції України. Адже потрібно завжди пам'ятати, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [10, ст. 8].

Список використаних джерел:

1. Встановлення меж населених пунктів. Дані Держгеокадастру. 27.01.2020 р. URL: <https://e.land.gov.ua/services>.
2. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 16.10.2020).
3. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15> (дата звернення: 16.10.2020).
4. Про затвердження Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками : наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 18.05.2010 р. № 376. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0391-10> (дата звернення: 16.10.2020).
5. Маланчук М.С., Дідик П.С., Малашевський М.А. Зміна меж адміністративно-територіальних утворень в сучасних умовах. *Молодий вчений*. Вересень, 2018 р., № 9(61).
6. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555. *Верховна Рада України*.
7. Про Державний земельний кадастр : закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011> (дата звернення: 16.10.2020 р.).
8. Дорош О.С. Методичні підходи до розробки проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2015. № 1.
9. Бізікін С.В. Періодизація нормативно-правової бази регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні. Регіональне управління та місцеве самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. № 1 (47).
10. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254> (дата звернення: 16.10.2020).
11. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення: 16.10.2020).
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 16.10.2020).
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16.04.2020 р. № 562-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20> (дата звернення: 16.10.2020).
14. Мартин А.Г. Установка меж адміністративно-територіальних утворень: проблеми та напрями їх рішень. *Землевпорядний вісник*. 2012. № 4. С. 17–24

15. Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 1 (2).
16. Третяк А.М., Другак В.М., Третяк Р.А. Формування меж адміністративно-територіальних утворень : навчально-методичний посібник. Київ : ТОВ ЦЗРУ, 2004. 85 с.
17. Висновок Головного науково-експертного управління від 02.03.2020 р. / *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 16.10.2020).
18. Про засади адміністративно-територіального устрою України : проект Закону України від 24.01.2020 р. № 2804 / *Верховна Рада України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 16.10.2020).
19. Реформа децентралізації. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.