

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.10

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.1.3>

**С. А. Потапенко**

<https://orcid.org/0000-0003-3447-5971>

доктор філософії за спеціальністю 081 «Право», адвокат,  
доцент кафедри цивільного, господарського і трудового права  
Академії праці, соціальних відносин і туризму

## ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПЕРЕДАЧІ ТЕРИТОРІЙ ПРИ ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

*В статті проаналізована історія розвитку правового регулювання та практика вирішення питань адміністративно-територіального устрою на теренах України в ХХ – на початку ХХ століття. Розглянуто положення чинних нормативно-правових актів, які регулюють порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України. Аргументовано, що з поміж інших, до переліку питань адміністративно-територіального устрою України також входить передача територій (їх частин) при утворенні, поділі, об'єднанні і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць та встановленні (зміні) їх меж. Наголошено, що передача територій (їх частин) між адміністративно-територіальними одиницями та територіальними громадами регулюється нормами публічного права, а їх конфігурація та площа визначається містобудівною документацією та документацією із землеустрою. Підкреслено, що питання передачі територій (їх частин) при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою лише певною мірою унормовано чинним законодавством України, зокрема при погодженні проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населених пунктів та територій територіальних громад з сільськими, селищними, міськими, районними радами, районними державними адміністраціями, за рахунок території яких планується здійснити розширення їх меж.*

*Констатовано, що механізм передачі територій ліквідованих сільських, селищних, міських рад, як адміністративно-територіальних одиниць, при утворенні об'єднаних територіальних громад та при проведенні нового районування в Україні на основі територій територіальних громад досі не визначений на законодавчому рівні, а тому дані питання залишаються не вирішеними. У цьому зв'язку сформульовані пропозиції щодо зміни чинного законодавства, яке регулює порядок вирішення питань територіального устрою України в умовах його реформування.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна одиниця, територія територіальної громади, державний земельний кадастр, містобудівна документація, документація із землеустрою.

**Постановка проблеми.** Реформування чинної системи територіального устрою України в умовах глобалізаційних трансформацій та децентралізації влади ще досі триває. Спроби прийняття Верховною Радою України проектів законів: «Про засади адміністративно-терито-

ріального устрою України» [1] та «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» [2] не дали результатів. Тож, наразі порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України визначений лише на конституційному рівні,

а окремі його положення врегульовані низкою нормативно-правових актів, в тому числі колишньої Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР, до 1937 року – УСРР).

В цьому процесі, під час утворення, об'єднання, поділу або ліквідації (далі – реорганізації) адміністративно-територіальних одиниць (далі – АТО) та встановлення (зміни) їх меж, як правило, здійснюється передача територій (їх частин) від однієї територіальної одиниці в іншу. В цьому контексті чинним законодавством України лише певною мірою регулюються питання погодження проекту землеустрою щодо встановлення меж АТО або території територіальної громади (далі – території ТГ) з сільськими, селищними, міськими, районними радами, районними державними адміністраціями, за рахунок території яких планується здійснити розширення їх меж. Разом з тим, поза увагою законодавця досі залишається врегулювання питання передачі території ліквідованої або реорганізованої АТО до іншої територіальної одиниці. Саме в такому форматі невизначеності досі залишаються території припинених сільських і селищних рад (як АТО) після проведеного 27.07.2020 року нового районування нашої України [3], а також в результаті об'єднання ТГ протягом 2015–2020 років. Тому, визначення механізму передачі територій безумовно є актуальним питанням в умовах реформування територіального устрою України.

**Аналіз останніх публікацій.** Реформуванню територіального устрою України присвячена велика кількість наукових праць серед вітчизняних та зарубіжних фахівців права різної спрямованості. За браком легального визначення, поняття «питання АТО» певною мірою розглядається у працях науковців, які присвячені становленню та розвитку адміністративно-територіального устрою України та висвітлені в роботах О. Батанова, В.Кравченка, Р. Губаня, Я. Верменич, Л. Матвієнка, І. Кресіної, Б. Калиновського, А. Москалюка, та інших вчених. Питання особливостей встановлення (зміни) меж населених пунктів досліджували такі науковці, як А. Гетьман, А. Ріпенко, Л.Лейба, А. Третяк, В. Федорович та ін. Водночас, на доктринальному рівні дослідженню питань передачі територій при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою України приділено недостатньо уваги. Дана стаття є однією із небагатьох наукових розвідок на дану проблематику у вітчизняній правовій літературі.

**Метою статті** є дослідження правової природи, підстав та порядку передачі територій (їх частин) при утворенні або реорганізації АТО в Україні, встановленні (зміні) їх меж та формулюванні пропозицій щодо законодавчого вирішення цих питань.

**Викладення основного матеріалу.** В юридичній літературі поняття «адміністративно-територіальний устрій» розуміється, як обумовлений функціями держави і проведений з урахуванням природно-історичних, економічних, політичних, соціальних, культурних, екологічних та інших особливостей поділ території держави на частини і правовий стан, який виникає після утворення адміністративно-територіальних одиниць, які є просторовою основою для організації та діяльності на ній органів публічної влади з метою виконання державних функцій та здійснення місцевого самоврядування [4]. Характерними атрибутами АТО в Україні є наявність: а) статусу ланки в установленій системі адміністративно-територіального устрою держави; б) визначеної території з проживаючим на ній населенням; в) адміністративного центру (крім району в місті); г) власного найменування; ґ) органу публічної влади (орган місцевого самоврядування або місцева державна адміністрація у разі не утворення районної в місті ради); д) обов'язкової реєстрації в облікових даних; е) достатньої матеріально-фінансової бази [5].

Під впливом різних історичних, політичних, соціально-економічних, демографічних та інших умов постійно змінювалися шаблі адміністративно-територіального устрою України (до 1923 року: губернія – повіт – волость; з 12.08.1923 року: губернія – округа – район – сільрада; з 19.02.1925 року: округа – район – сільрада; з 15.09.1930 року: центр – район – сільрада; з 09.02.1932 року: область – район – сільрада [6]; з 20.04.1978 року: область – район – місто – район у місті – селище міського типу – сільрада – село і селище [7]; з 28.06.1996 року: Автономна Республіка Крим (далі – АРК) – область – район – місто – район у місті – селище – село [8]). Слід зауважити, що хоча Конституцією України (ст. 133) сільські, селищні, міські ради (далі – але невиключно сільради) як АТО не включені до системи адміністративно-територіального устрою України але вони не припинилися у зв'язку з її прийняттям [8]. Підтвердженням цьому є практика регулювання мережі сільрад обласними радами після 28.06.1996 року (прийняття Основного Закону України), керуючись п.п. 4, 25 Положення про порядок вирішення

питань адміністративно-територіального устрою УРСР 1981 року [9] (далі – Положення 1981 року). Приміром, 07.02.2006 року Херсонська обласна рада своїм рішенням у Чаплинському районі Херсонської області згідно з документацією із землеустрою включила в межі території Асканіє-Нової селищної ради 216,0981 га та затвердила її межі загальною площею 538,0981 га [10].

Зміст питань адміністративно-територіального устрою України та порядок їх вирішення розпорошений по різним нормативно-правовим актам. Одним із питань з цієї сфери є передача територій між АТО, яке є невід'ємною складовою під час їх утворення та реорганізації, а також встановлення (зміни) їх меж. Варто підкреслити, що про неминучість цього етапу при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою в колишній Українській Соціалістичній Радянській Республіці (далі – УСРР після 1937 – УРСР) йшлося ще в Інструкції «Про порядок ліквідації органів управління та врегулювання спірних питань при скасуванні або зміні кордонів адміністративно-територіальних одиниць» 1924 року (п. 18) [11] та Інструкції «Про порядок передачі територій, які виділяються в нову адміністративно-територіальну одиницю або перечислюються з однієї адміністративної одиниці в іншу» 1931 року [12] (далі – Інструкція 1931 року).

Згідно цих Інструкцій територія (частина) АТО передавалась разом з усім (частиною) наявним апаратом та майном, з підприємствами, установами та організаціями (з активами та пасивами) про що складалися відповідні акти прийому-передачі конкретних територій, особових справ, майна, а також визначалися правонаступники активів та пасивів. Складені акти прийому-передачі підлягали обов'язковому затвердженню Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом (далі – ВУЦВК), обласними та районними виконавчими комітетами, в залежності від того межа якої АТО змінюється. При цьому, фактична передача територій, незалежно від дати прийняття про це рішень органів державної влади, повинна проводитися узгоджувальними комісіями відповідних обласних, районних рад в період з 15 листопада по 31 грудня з метою уникнення ломки бюджетних розрахунків.

Особливо жваво ці процесі відбулися під час ліквідації губерній та переходу на триступеневу систему управління (округа – район – сільрада) у 1925 році (коли вся територія УСРР була поділена на 41 округ) [13], при ліквідації округ та переході на двоступеневу систему управління наприкінці 1930 року (Автономна

Молдавська Соціалістична Радянська Республіка (далі – АМСРР), 18 міст, виділених в окремі адміністративно-господарські одиниці (далі – ОАГО) та 484 райони) [14] та при утворенні областей на початку 1932 року областей (АМСРР, 5 областей, 20 ОАГО та 354 райони). Наведені зміни а адміністративно-територіальному поділі УРСР (УСРР) призвели до розподілу територій по всій країні. Також, передача територій здійснювалась при утворенні та ліквідації населених пунктів, встановленні та зміні меж всіх АТО [15; 16; 17].

Певною мірою питання передачі територій між АТО до 22.03.1981 року були врегульовані Положенням про порядок перетворення, обліку, найменування та реєстрації населених пунктів, а також вирішення інших адміністративно-територіальних питань в УРСР 1965 року [18], а після цієї дати – Положенням 1981 року [10]. Втім, ці нормативно-правові акти визначають (визначали) лише компетенцію органів державної влади та документи, які подаються для вирішення питань адміністративно-територіального устрою, але в них відсутні положення про порядок передачі територій у разі ліквідації або реорганізації АТО.

Наведений в юридичній літературі колишньої УРСР [19] та законодавчих актах незалежної України [20] зміст поняття «територія», майже не змінився, та розуміється, як частина земної поверхні (сукупність земель і земельних ділянок) з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах, що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси. Отже, при утворенні та реорганізації АТО та встановленні (зміні) їх меж територія (її частина), разом з розміщеними в її кордонах, повітряним, наземним та підземним простором, передається у підпорядкування та управління від однієї територіальної одиниці (в особі органу місцевого самоврядування) до іншої. На відміну від земельної ділянки, територія не може перебувати в державній, комунальній, колективній або приватній власності, оскільки вона є об'єктом права власності виключно Українського народу, від імені якого право розпорядження здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах встановленої законом компетенції. Тож, питання передачі територій (їх частин) можуть бути вирішені лише нормами публічного права.

Природа території (її частини), як матеріального об'єкту, при її передачі (або після її передачі,

у разі ліквідації району, сільради, населеного пункту, району в місті) обумовлює необхідність розроблення містобудівної документації або документації із землеустрою, у контексті якої будуть чітко визначені її межі з координатами та поворотними точками з метою їх внесення до Державного земельного кадастру (далі – ДЗК).

В незалежній Україні, крім Основного Закону і Положення 1981 року, питання передачі територій (або їх частин) частково врегульовані ЗК України (ст. 173, 174, 186) [21] та Законами України: «Про землеустрій» [22] (ст. 46, 461) «Про регулювання містобудівної діяльності» [20] (ст. 16–17) шляхом прийняття сільськими, селищними, міськими, районними радами, районними державними адміністраціями (за рахунок території яких планується здійснити розширення їх меж) рішення про погодження проекту комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту та проекту землеустрою щодо встановлення меж АТО або території ТГ. В цьому випадку територія (або її частина), яка передається (або планується для передачі) від однієї територіальної одиниці до іншої чітко визначається (проектується) у відповідній містобудівній або землевпорядній документації.

Територія (її частина) АТО або території ТГ юридично вважається переданою від однієї територіальної одиниці до іншої після затвердження відповідного проекту землеустрою щодо встановлення її меж компетентним суб'єктом владних повноважень та внесення про це відомостей до ДЗК. Водночас, при встановленні меж територій ТГ не можуть змінюватися чинні межі АТО.

Території ТГ хоч і не є ланкою чинної системи адміністративно-територіального устрою України (що відрізняє її від АТО), але вони виконують функцію базової АТО. Через брак законодавчого регулювання невизначеним залишається правовий статус територій сільрад (як АТО), які були припинені в результаті об'єднання ТГ у період з 2015 по 2020 роки та дотепер не приєднані (включені) до територій сільських, селищних, міських рад, які розташовані в адміністративному центрі відповідної ТГ. Встановлений у ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [23] та Перехідними положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [24] механізм правонаступництва між ТГ юридично не призводить до передачі територій (її частини) припинених сільрад.

Ще більш неузгодженою виходячи з неоднакового правового статусу АТО та території ТГ виглядає ліквідація 27.07.2020 року районів у складі територій сільрад та утворення нових районів у складі територій сільських, селищних, міських ТГ. Тут виникає ціла низка проблем. По-перше, в постанові Верховної Ради України від 17.07.2020 року № 807-ІХ [3] взагалі не незрозуміло чи ліквідовуються разом з районами сільські, селищні, міські ради (як АТО), а якщо так, то їх території чомусь не передаються (не включаються) до інших територіальних одиниць. По-друге, межі жодної території ТГ не були встановлені під час нового районування (та й станом на 2023 рік ще не є встановленими). По-третє, оскільки при встановленні меж території ТГ не може бути змінена межа АТО, то наразі юридично не можливо включити до території ТГ територію (її частину) ліквідованої або реорганізованої АТО.

**Висновки та пропозиції.** Виходячи, з наведеного питання передачі (включення) територій (їх частин) при ліквідації та реорганізації АТО в Україні нагально потребує законодавчого врегулювання, оскільки дозволить уникнути компетентційних спорів між суб'єктами владних повноважень, чітко визначити базу оподаткування до бюджетів різних рівнів та вирішити багато інших проблем у різних сферах. Дане питання може бути вирішене двома шляхами. Перший – передача територій ліквідованих сільських, селищних, міських рад до території ради, яка розташована в адміністративному центрі ТГ. Що можливо здійснити шляхом внесення відповідних змін до ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Другий шлях, більш довготривалий, полягає у системному врегулюванні питань передачі територій (їх частин) у контексті проекту закону «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», де ми пропонуємо передбачити окремий розділ під назвою «Порядок передачі територій (їх частин) при ліквідації, об'єднанні, поділі та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць та встановленні (зміні) їх меж».

#### **Список використаної літератури:**

1. Проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 24.01.2020 № 2804. URL:<https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webp> (дата звернення 23.01.2023).

2. Проект Закону України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» від 28.01.2021 № 4664. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70936](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936) (дата звернення 23.01.2023).
3. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення 23.01.2023).
4. Іщенко О. П. Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України : монографія. К. : Юрінком Інтер. 2014. С. 61.
5. Потапенко С. А. Правовий статус територій територіальних громад у системі адміністративно-територіального устрою України. *Юридичний журнал «Право України»*. Юридичне видавництво «Право України». 2021. № 12. С. 229.
6. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / під ред. А. Москалюк. Київ. 2009. С. 52–54.
7. Конституція (Основний закон) УРСР: Закон Української РСР від 20.04.1978 р. № 888-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420> (дата звернення 23.01.2023).
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. № 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 23.01.2023).
9. Адміністративно-територіальний устрій України (станом на 1 січня 2012 р.). Верховна Рада України / заг. ред. В. О. Зайчука ; відп. ред. Г. П. Скопненко ; упоряд. В. І. Гапотченко. К. : Парламентське видавництво. 2012. С. 760.
10. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР : Указ Президії ВР УРСР від 12.03.1981 № 1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10/ed19810312#Text> (дата звернення 23.01.2023).
11. Центральний державний архів Жовтневої Революції і Соціалістичного Будівництва МВС УРСР м. Харків. Ф. № 1 Оп. № 2 Од. 656. С. 24.
12. Інструкція про порядок передачі територій, виділених у нову адміністративну одиницю або переліченої з однієї адміністративної одиниці в іншу: постанова ВУЦВК та РНК РСФСР від 20.01.1931. *Збірник Законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України (далі – ЗЗРРСУ) РСФСР*. № 19. Ст. 193.
13. Про ліквідацію губернь і про перехід на триступеневу систему управління : постанова ВУЦВК від 03.06.1925 р. ЗЗРРСУ України. 20.06.1925. № 29–30. Ст. 233.
14. Про ліквідацію округ та перехід на двоступеневу систему управління: постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів від 02.09.1930 р. ЗЗРРСУ України. № 23. 31.10.1930. Ст. 225.
15. Про ліквідацію Підгороднянської та Олександрійської сільрад, Межівського району: постанова ВУЦВК від 23.08.1934 р. ЗЗРРСУ України. 1934. № 23. Ст. 227.
16. Про зміни обласних меж Харківської та Київської областей: постанова ВУЦВК УСРР від 25.06.1935 р. ЗЗРРСУ України. 1935. № 16. Ст. 82.
17. Про часткові зміни районних меж Донецької області: постанова Президії ВУЦВК від 10.05.1934 р. ЗЗРРСУ від 25.05.1934. № 19. Ст. 159.
18. Положення про порядок перетворення, обліку, найменування та реєстрації населених пунктів, а також вирішення інших адміністративно-територіальних питань в УРСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 28.06.1965 р. № 4н06. Сборник законов Украинской ССР и указов Президиума Верховного Совета Украинской ССР: 1938-1979. В 2-х т. Сост. З.К. Калинин ; под ред. Я. Я. Колотухин и Ф. Г. Бурчака. Политиздат Украины. 1980. Т. 1. С. 34–40.
19. Юридичний словник / глав. ред. С. Н. Братусь, Н. Д. Казанцев, С. Ф. Кечекьян та ін. М. : 1983. С. 683.
20. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення 23.01.2023).
21. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення 23.01.2023).
22. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003р. № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (дата звернення 23.01.2023).
23. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 23.01.2023).
24. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення 23.01.2023).

**Potapenko S. A. Legal aspects of transmission of territories in resolving issues of administrative and territorial structure of Ukraine**

*The article analyzes the history of development of legal regulation and practice of solving issues of administrative and territorial structure in the territory of Ukraine in the twentieth-early twentieth century. The provisions of current normative legal acts governing the procedure for resolving the issues of administrative and territorial structure of Ukraine are considered. It is argued that among others, list of issues of administrative-territorial structure of Ukraine also includes the transfer of territories (their parts) in formation, division, combination and elimination of administrative-territorial units and establishment (change) of their boundaries. It is emphasized that the transfer of territories (their parts) between administrative-territorial units and territorial communities is governed by the rules of public law, and their configuration and area are determined by town planning documentation and land management documentation. It is emphasized that the issue of transfer of territories (their parts) in resolving issues of administrative-territorial structure is only to some extent normalized by the current legislation of Ukraine, in particular in the approval of land management projects on the establishment (change) of boundaries of settlements and territories councils, district state administrations, at the expense of which the territory is planned to expand their boundaries.*

*It is stated that the mechanism of transfer of the territories of liquidated rural, settlement, city councils as administrative-territorial units, in the formation of united territorial communities and in the conduct of new zoning in Ukraine on the basis of territories of territorial communities is not yet determined at the legislative level, and therefore the issues are given remain unrelated. In this connection, proposals for changing the current legislation governing the procedure for resolving the territorial structure of Ukraine in the context of its reform are formulated.*

**Key words:** *administrative-territorial unit, territory of the territorial community, state land cadastre, town planning documentation, documentation on land management.*