

Бавбєскова Е.А., ЕПФ ОНЮА у м. Сімферополі

ВСТАНОВЛЕННЯ МЕЖ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ ЯК НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

В статье рассматриваются этапы процедуры установления границ административно-территориальных образований. Автор определяет основные проблемы, возникающие при установлении или изменении границ административно-территориальных образований; обращает внимание на необходимость уточнения полномочий отдельных органов государственной власти в данной сфере. Рассматривается значение отдельных проектов законов по вопросам совершенствования процедуры установления границ административно-территориальных образований.

The stages of procedure of setting the limits of administrative-territorial formation are considered in the article. Author determines basic problems that arise at establishment or change of the borders of the administrative-territorial formations; pays attention to the necessity of clarification of the powers of separate public authorities in this sphere. The value of separate projects of laws on the questions of perfection of the procedure of setting the borders of the administrative-territorial formations is considered.

Найважливішою формою державної управлінської діяльності у сфері використання та охорони земель виступає право, від якості якого певною мірою залежить результативність управління, метою якого є забезпечення раціонального використання земельних ресурсів. У той же час, необхідно зауважити, що ефективність управління є результатом не тільки правових, а й багатьох інших чинників: політичних, організаційно-структурних, фінансових, технічних, технологічних та інших. Зокрема, неможливо вести мову про ефективний управлінський вплив на відносини з раціонального використання земельних ресурсів без здійснення землеустрою, ведення кадастру, встановлення меж адміністративно-територіальних утворень, розмежування земель державної та комунальної власності, які різняться між собою завданнями, змістом, методами.

У сучасній українській науці проблеми правового регулювання вказаних заходів останнім часом розробляються досить активно та ефективно. Йдеться, перш за все, про ідеї П. Кулинина, А. Третяка, А. Мірошниченка, Т. Лісової, С. Грінька. В якості самостійних інститутів земельного права, які забезпечують самостійний регулятивний вплив на відповідні різновиди суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення державного управління земельними ресурсами, значення названих технічних заходів розглядається в працях Д. Бусуйок. Однак деякі проблеми у даний час ще залишаються невирішеними, незважаючи на нагальну потребу в цьому. Це, зокрема, стосується процедури встановлення меж адміністративно-територіальних утворень.

Розглядаючи адміністративно-територіальний устрій як спосіб територіальної організації держави, який передбачає поділ єдиної, цілісної території держави на відносно відокремлені частини – адміністративно-територіальні одиниці, які є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зазначимо, що здійснення встановлення меж адміні-

стративно-територіальних утворень створює основу для розмежування повноважень цих органів. Сьогодні, незважаючи на проведення відповідних робіт, існуючі межі окремих міст, селищ і сіл не відповідають дійсності. Це не тільки істотно ускладнює діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування при реалізації повноважень у сфері земельних відносин та не сприяє забезпеченню ефективного використання потенціалу територій, а й призводить до виникнення численних порушень чинного земельного законодавства при розпорядженні землями. Цим зумовлюється актуальність обраної теми статті, мета якої полягає у висвітленні правових аспектів встановлення меж адміністративно-територіальних утворень як складової державного управління у сфері використання та охорони земель.

Територія кожного адміністративно-територіального утворення має свої межі, які можуть змінюватися завдяки включенню до них нових земельних ділянок. Згідно зі статтею 173 Земельного кодексу України межа району, села, селища, міста, району у місті – це умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району у місті від інших територій. Умовність ліній передбачає, що позначення меж відповідного населеного пункту в натурі, на місцевості не відбувається (за виключенням точок повороту цієї умовної лінії).

Аналіз зазначеної статті земельного закону дозволяє констатувати, що визначення саме таким чином межі адміністративно-територіальних утворень є недосконалим. По-перше, законодавець, визначаючи назву глави кодексу як «Встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних утворень», у ст. 173 закріплює визначення межі районів, села, селища, міста, району у місті, тоді як одним із елементів у системі адміністративно-територіального устрою України є область. Правовий статус області є складним явищем, яке характеризується, з одного боку, правовим порядком встановлення кількості областей і процедурами їхнього утворення, ліквідації, зміни їхніх меж і назви, а з іншого – повноваженнями, формами та методами діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування регіонального рівня. Ці характеристики є базовими елементами конституційно-правового регулювання, необхідними для формалізації області як територіального утворення, що входить у систему адміністративно-територіального устрою держави.

По-друге, визначення меж адміністративно-територіальних утворень передбачає відокремленість території району, селища, міста, району в місті від інших територій. Виникає питання, яких це інших територій? На думку Т. Лісової, дану категорію необхідно розглядати як зовнішню межу території, на якій здійснюються повноваження відповідного органу місцевого самоврядування, що відокремлює ці землі від суміжних територій [1, 88]. Однак відповідні території є територіальною основою організації діяльності і органів виконавчої влади. Можливо розглядати межі утворень як умовну замкнену лінію, що відокремлює територію області, району, міста, району в місті, селища, села від земель інших адміністративно-територіальних одиниць.

Законодавство України на даний час встановлює лише загальні вимоги до встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень (ст. 173–176 Земельного кодексу України). Спеціального закону,

який має чітко врегулювати відносини щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень, досі не прийнято.

Сама процедура визначення меж включає в себе ініціювання робіт щодо встановлення або зміни меж, розробку відповідного проекту землеустрою, проведення державної землепорядної експертизи проекту, його затвердження та посвідчення меж адміністративно-територіального утворення. Кожен з цих етапів характеризується відповідним змістом та особливостями.

Ініціювання робіт щодо встановлення або зміни меж адміністративно-територіальних утворень допустимо розглядати як подання клопотання про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту. Для розгляду відповідного питання подаються наступні матеріали: обґрунтування доцільності пропозицій, що вносяться; довідка про територію міста, кількість населення в існуючих і нових межах, площі земель, що передаються, і призначення цих земель в межах міста, а також економічна характеристика населеного пункту, що включається в межі міста або виключається з них; схематична карта з пропонованими змінами [2]. На сьогодні цей етап не знайшов чіткого закріплення у чинному законодавстві. Позитивним у цьому аспекті, на наш погляд, виступає положення, закріплене в проекті Закону «Про порядок встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень», щодо порядку замовлення відповідних проектів землеустрою з встановленням, зокрема, терміну розгляду клопотання.

Наступний етап встановлення або зміни меж відповідних адміністративно-територіальних утворень передбачає підготовку проектів землеустрою, які, згідно із ч. 2 ст. 174 Земельного кодексу України, розробляються відповідно до генеральних планів населених пунктів і техніко-економічного обґрунтування їх розвитку. Такий проект необхідний для створення повноцінного життєвого середовища та сприятливих умов територіального розвитку відповідних утворень, забезпечення ефективного використання потенціалу територій із збереженням їх природних ландшафтів та історико-культурної цінності, з урахуванням інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів і затвердженої містобудівної документації.

Обов'язковою умовою розробки проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж адміністративно-територіального утворення виступає наявність генерального плану населеного пункту. Саме відповідно до генеральних планів населених пунктів сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи в межах повноважень, визначених законом, а також Київська та Севастопольська міські державні адміністрації у разі делегування їм таких повноважень відповідними радами готують обґрунтовані пропозиції щодо встановлення та зміни меж населених пунктів (ст. 12 Закону України «Про планування і забудову територій» [3]).

Процедура розробки, погодження та затвердження генерального плану як основного документа, що визначає стратегічні напрями розвитку відповідного населеного пункту, дуже складна, тривала і потребує значних коштів на виготовлення, постійне коригування та вдосконалення. Саме відсутність сучасних генеральних планів розглядається як одна з причин повільних темпів робіт із встановлення меж в Автономній Республіці Крим. Наявна в даний час проектна-планувальна документація ви-

магає доопрацювання відповідно до сучасних вимог, інвестиційних пропозицій відносно рекреаційного і житлового будівництва. Так, за інформацією Рескомзему АРК, з цієї причини з 16 міст не встановлено межі 7 міст республіканського значення, 5 – районного. Дещо інша ситуація відносно селищ і сільських населених пунктів: з 56 селищ проекти землеустрою щодо зміни меж розроблено та затверджено в 49, що складає 88 відсотків; з 949 сільських населених пунктів тільки в 23 не встановлено межі. В той же час необхідно зауважити, що Указом Президента від 21 листопада 2005 р. № 1643/2005 Раді міністрів Автономної Республіки Крим, районним державним адміністраціям за участю відповідних органів місцевого самоврядування доручалося вже до кінця 2008 року забезпечити проведення робіт із встановленням меж населених пунктів [4].

Техніко-економічне обґрунтування розвитку населеного пункту (далі – ТЕО) є самостійною передпроектною розробкою для визначення загальних перспектив розвитку населеного пункту, завдання якої дати техніко-економічне обґрунтування площі населеного пункту і встановити основні технічні, екологічні, економічні та правові характеристики земельних ділянок, що залучаються в межі населених пунктів.

Земельний кодекс України, встановлюючи необхідність розробки проектів землеустрою відповідно до ТЕО, не визначає, стосовно яких населених пунктів воно розробляється. Відповідно до Державних будівельних норм Б.1-3-97 і Б.2.4-2-94 техніко-економічне обґрунтування розвитку населених пунктів в окремих випадках розробляється лише для міських населених пунктів, розробка такого документа для сільських поселень не передбачається.

Відповідно до розділу 2 Методичних рекомендацій з розробки проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту, затверджених наказом Держкомзему України від 10 липня 2008 р. № 165, техніко-економічне обґрунтування розвитку населених пунктів може бути як складовою частиною проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту, так і окремим документом і служити підставою для визначення його площі та межі. При цьому зауважимо, що в розділі 1 цього документа закріплено положення, згідно з яким проект землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту розробляється відповідно до плану земельно-господарського устрою, генерального плану населеного пункту та (або) техніко-економічного обґрунтування його розвитку. На думку вчених, необхідною і достатньою підставою для розробки проекту землеустрою повинен бути тільки генеральний план населеного пункту [5, 346].

Розроблений проект землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень підлягає обов'язковій державній експертизі, при проведенні якої досліджуються, перевіряються, аналізуються та оцінюються: питання дотримання вимог законодавства та встановлених стандартів, норм і правил при прийнятті проектних рішень; відповідність передбачених документацією і матеріалами заходів завданням на проектування, вимогам раціонального використання та охорони земель, а також дотримання законних прав та інтересів власників земельних ділянок та землекористувачів, держави і суспільства; еколого-економічна ефективність проектних рішень щодо запобігання їх негативному впливу

ву на стан земельних ресурсів. Якщо проект землеустрою підготовлений згідно з вимогами законодавства, встановленими стандартами, нормами і правилами, то він позитивно оцінюється та погоджується. Позитивний висновок державної експертизи дійсний протягом строку дії об'єкта державної експертизи, але не більше трьох років від дня його видачі.

Стосовно змісту наступного етапу встановлення меж адміністративно-територіальних утворень зазначимо, що повноваженнями щодо прийняття рішення про встановлення або зміну меж наділені Верховна Рада України, Верховна Рада АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, міські ради. Так, рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Верховної Ради АРК, обласних, Київської чи Севастопольської міської рад. При підготовці пропозицій до Верховної Ради України з питань встановлення і зміни меж районів, міст в АРК до подання Верховної Ради Автономної Республіки Крим додаються наступні матеріали: техніко-економічне обґрунтування пропозицій, які вносяться; рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, районної або місцевої ради; висновки Ради міністрів АРК, районної державної адміністрації; довідка про територію району, міста, кількість населення в існуючих і нових межах, площу земель, які передаються, їх склад і призначення; узгодження із землекористувачами і радами, із загальною площею яких передбачається виділення земель; рішення територіальної громади або органу місцевого самоврядування про включення населеного пункту в межі міста; проект встановлення і зміни меж району і міста у вигляді картографічного матеріалу. При приєднанні земель з об'єктами промисловості, транспорту, зв'язку в межі міста узгодження з власниками відповідних підприємств, установ, організацій, а також суміжними районами не проводиться за умови, якщо більшість працівників цих підприємств, установ і організацій, їх сім'ї проживають в цьому місті [6].

Як бачимо, законодавець передбачив досить складну схему встановлення та зміни меж міст. Це, передусім, стосується процедури проведення узгодження. З одного боку, вона дозволяє врахувати інтереси територіальних громад, з іншого, – містить у собі певні недоліки. Відсутність установленого законом терміну, протягом якого має відбутися узгодження пропозицій рад та надання висновків державних адміністрацій, а також невизначеність терміну розгляду питання щодо затвердження меж Верховною Радою України дозволяє розтягувати цю процедуру на невизначений термін. Саме це сьогодні є однією з причин надмірно тривалого розгляду проектів землеустрою щодо встановлення та зміни меж [7, 43]. Не вирішено це питання і в проекті Закону «Про порядок встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень».

Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ приймаються Верховною Радою АРК, обласними, Київською чи Севастопольською міською радами за поданням районних та відповідних сільських, селищних рад. Відповідно до п. 41 ч. 1 ст. 26, п. 26 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення з питань адміністративно-територіального устрою приймаються виключно на пленарних засіданнях.

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

важити, що повноваження міських рад визначати межі районів у містах прямо Конституцією України не передбачені, проте впливають із наданих радам ч. 5 ст. 140 Основного Закону повноважень щодо організації управління районами в містах. Таке тлумачення наведених норм Конституції закріплено рішенням Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій від 13 липня 2001 р. [8].

Однак це рішення не зняло з порядку денного необхідності визначення на законодавчому рівні порядку вирішення питань утворення та ліквідації районів у містах, як того вимагає п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України, згідно з яким питання територіального устрою повинні визначатися виключно законами України. На нашу думку, проблема законодавчого врегулювання порядку встановлення меж адміністративно-територіальних утворень є частиною змісту реформи адміністративно-територіального устрою України, правовою основою якої має стати, зокрема, Закон «Про адміністративно-територіальний устрій».

Невирішеним у земельному законі залишається питання щодо прийняття рішення про встановлення меж областей та Автономної Республіки Крим. Проект Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» встановлює, що адміністративно-територіальні одиниці області, райони, міські громади – міста мають територію, межі якої змінюються і затверджуються Верховною Радою України. На наш погляд, необхідно чітко закріпити у стст. 6 та 174 Земельного кодексу, що рішення про встановлення меж Автономної Республіки Крим та областей приймається Верховною Радою України за поданням АРК і відповідних обласних рад.

Межі адміністративно-територіальних утворень засвідчуються державним актом України, форма і порядок видачі якого повинні бути затверджені Верховною Радою України. В даний час форму акта не затверджено. Можна припустити, що цей акт буде містити в якості обов'язкової наступну інформацію: назву і статус адміністративно-територіального утворення; загальну площу населеного пункту; зовнішні межі; документ, на підставі якого затверджено межі населеного пункту. Зміст цього документа повністю відрізняється від змісту державного акта на право власності на землю.

У цьому контексті слід відзначити, що Держкомземом України розроблено проект Закону «Про внесення зміни до статті 176 Земельного кодексу України», який передбачає зміни, що стосуються уточнення змісту державного акта на межі адміністративно-територіального утворення, визначення складу документів, які додаються до нього, порядку підписання і видачі адміністративно-територіальному утворенню та порядку визначення його форми. Зокрема, встановлюється, що державний акт на межі адміністративно-територіального утворення повинен містити відомості про: назву адміністративно-територіального утворення; площу адміністративно-територіального утворення; дату прийняття рішення про встановлення (зміну) меж відповідного адміністративно-територіального утворення. Передбачається до державного акта додавати кадастровий план та топографічну карту необхідного масштабу, на які наносяться межі адміністративно-територіального утворення, а також зазначаються суміжні адміністративно-територіальні утворення. Саму форму державного акта пропонується встановлювати Кабінету Міністрів України.

Безумовно, прийняття цього законопроекту сприятиме поліпшенню законодавчого регулювання відносин, що виникають при вирішенні питання про засвідчення меж адміністративно-територіальних утворень, удосконаленню планування територій на місцевому рівні, перетворенню земельних ресурсів поселень на головний ресурс сталого соціального-економічного розвитку територіальних громад.

Продовжуючи аналіз, слід відмітити, що встановлення меж населеного пункту вважається таким, що відбулося, після встановлення меж у натурі (на місцевості) та внесення відомостей до державного земельного кадастру (абзац 5 підпункту 4.2. Методичних рекомендацій з розробки проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту). Однак, враховуючи положення статті 176 земельного Закону, вважаємо за необхідне в Земельному кодексі закріпити наступне положення: «Встановлення меж адміністративно-територіальних утворень вважається таким, що відбулося, після внесення відомостей до Державного земельного кадастру на підставі відповідного державного акта України».

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що вирішення питання про встановлення меж адміністративно-територіальних утворень шляхом прийняття законів «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про порядок встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень» (який вимагає доопрацювання), розробки форми державного акта України не поставить крапки у вирішенні всіх проблем, з якими стикаються на практиці відповідні органи місцевого самоврядування, виконавчої влади, землевпорядні організації.

Однак правова регламентація відповідних відносин сприятиме завершенню встановлення меж адміністративно-територіальних утворень. Це, в свою чергу, відіграє вагомий роль у плануванні раціонального використання земель, розподілі земель та контролі за їх використанням, впровадженні заходів з підвищення ефективності використання земель населеного пункту, реалізації головних завдань державного управління в сфері використання та охорони земельних ресурсів. Подальші дослідження зазначеної проблематики дозволять не лише більш змістовно обґрунтувати специфіку відносин з встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень, але й матимуть важливе практичне значення в частині вдосконалення чинного законодавства.

Література:

1. Лісова Т.В. Питання землеустрою при формуванні адміністративно-територіальних утворень // Проблеми законності. Республіканський міжвідомчий науковий збірник. Випуск 91. – Харків, 2007. – С. 86–93.
2. Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981. – № 12. – Ст. 170.
3. Закон України від 20 квітня 2000 р. «Про планування і забудову територій» // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.
4. Указ Президента України від 21 листопада 2005 р. № 1643/2005 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 року «Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель» // Офіційний вісник України. – 2005. – № 47. – Ст. 2943.

5. Мірошниченко А.М. Земельне право України: Підручник. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – 712 с.
6. Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 19 мая 1999 г. № 514-2/99 «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Автономной Республики Крым» // Сборник нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. – 1999 г. – № 5. – стор. 465.
7. Перепелиця М. Як подолати проблеми, що гальмують встановлення меж населених пунктів // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 2. – С. 42–43.
8. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.

Валецька О.В., ЧДУ ім. П. Могили

АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВА НА МИРНЕ ВОЛОДІННЯ МАЙНОМ (НАЛЕЖНИХ ДО ВИПЛАТИ КОШТІВ)

Особую роль в судебной защите прав человека (в том числе права на справедливое вознаграждение за труд) играет Европейский суд по правам человека. Практика Европейского суда свидетельствует, что одной из основных проблем при обращении граждан является задолженность по заработной плате. Поэтому цель статьи – анализ решений Европейского суда в сфере защиты права на мирное владение имуществом, в первую очередь, на заработную плату.

European Human Rights Court is an important issue of Human Rights protection, the right for equal payment as well. The European Court's practice proves that the one of the main themes of civil actions is payment debts. So the aim of the article is analyses of Human Rights EU Court practice in peaceful possessing right protection sphere, first of all of salary issues.

Реформування в Україні трудового права на сучасному етапі неможливо без врахування досвіду провідних європейських держав з ринковою економікою та високим ступенем захисту основоположних прав людини. Слід зазначити, що найбільш важливі та значимі положення, які стосуються гарантування та захисту прав та свобод людини зосереджені у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (від 04 листопада 1950 р.) (далі – Конвенція) [1], якою було передбачено створення Європейського суду з прав людини – ключової європейської інституції, що забезпечує дотримання прав і свобод людини, а також порядок формування, організацію та функціонування, основні параметри процедури