

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v2.2023.11>*С. А. Потапенко**доктор філософії за спеціальністю 081 «Право»,
доцент кафедри цивільного, господарського і трудового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму, адвокат
orcid.org/0000-0003-3447-5971*

ОСОБЛИВОСТІ ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ЩОДО РОЗМЕЖУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

В статті проаналізована судова практика вирішення земельних спорів, пов'язаних з фіксацією меж населеного пункту. Підкреслено, що діяльність уповноважених законом державних органів та органів місцевого самоврядування, які здійснюють владно-управлінські функції по встановленню та зміні меж населених пунктів є об'єктом земельних спорів у справах між суб'єктами владних повноважень щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, а також у справах щодо порушення прав на землю фізичних та юридичних осіб. Проаналізовано, що під час вирішення даної категорії земельних спорів судами до уваги беруться рішення уповноважених органів про визначення, встановлення або зміну, уточнення або відновлення меж населених пунктів. Розглянуто, що рішення про встановлення або зміну меж населеного пункту є нормативно-правовим актом, який може бути оскаржений протягом усього часу його дії. Судовою практикою підтверджено, що зупинення дії рішення про встановлення або зміну меж населеного пункту є належним та достатнім заходом забезпечення позову у таких справах.

З врахуванням дії в часі розглянуто положення нормативно-правових актів, які регулюють порядок встановлення та зміни меж населених пунктів, а також правовий статус відповідної проектної документації. Підкреслено, що чинна містобудівна документація відображає фактичні та проектні межі населеного пункту та є підставою для подальшого встановлення або зміни його меж. Розглянуто правовий статус та підстави прийняття рішень про уточнення або відновлення меж населених пунктів та зміну їхнього підпорядкування, аргументовано, що такі акти юридично не призводять до встановлення або зміни меж населеного пункту. Сформульовано пропозиції щодо доказів, які є належним підтвердженням юридичного факту встановлення або зміни меж населеного пункту.

Ключові слова: земельний спір, судове провадження, адміністративно-територіальна одиниця, межа населеного пункту, генеральний план населеного пункту, проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населеного пункту.

Potapenko S. A. FEATURES OF RESOLUTION OF LAND DISPUTES REGARDING THE DELIMITATION OF TERRITORIES OF SETTLEMENTS

The article analyzes the case law of resolving land disputes related to the fixation of boundaries of settlement. It is emphasized that the activities of the law of state and local self-government bodies, which carry out power and managerial functions for the establishment and change of boundaries of settlements are the object of land disputes in cases between the subjects. Also in cases of violation of land rights of individuals and legal entities. It is analyzed that decisions of the authorized bodies to determine, establish or change, clarify or restore the boundaries of settlements are taken into account when resolving this category of land disputes. It is considered that decision to establish or change the boundaries of settlement is a normative legal act that can be appealed throughout its validity. The case law has confirmed that suspension of decision to establish or change boundaries of settlement is a proper and sufficient measure of securing a claim in such cases.

In view of time, the provisions of normative legal acts governing the procedure for establishing and changing boundaries of settlements, as well as the legal status of the relevant project documentation are considered. It is emphasized that the current town planning documentation reflects the actual and project boundaries of the settlement and is the basis for further establishment or change of its boundaries. The legal status and grounds for making decisions on clarification or restoration of settlements and changing their subordination are considered, argument that such acts do not legally lead to the establishment or change of boundaries of settlement. Proposals for evidence that is a proper confirmation of legal fact of establishing or changing the boundaries of the settlement are properly confirmed.

Key words: land dispute, court proceedings, administrative-territorial unit, boundary of settlement, master plan of settlement, project of land management for the establishment (change) of boundaries of settlement.

Постановка проблеми. Конституційною гарантією прав на землю є встановлений земельним законодавством порядок вирішення земельних спорів, серед сукупності яких чільне місце займають спори щодо розмежування кордонів територій населених пунктів. За Земельним кодексом України (далі – ЗК України) (ст. 173) основою для встановлення (зміни) меж населеного пункту є затверджений у встановленому порядку генеральний план населеного пункту [1]. За офіційними відомостями Міністерства розвитку громад

та територій України відсоток актуальних генеральних планів населених пунктів, розроблених після 2011 року, становить для: міст-обласних центрів – 50%; міст обласного значення – 48,1%; міст районного значення – 23,7%. Станом на 2019 рік потребували оновлення, внесення змін або нового розроблення генеральні плани: міст обласного значення – 23 (17,7% від загальної кількості); міст районного значення – 91 (37,1%); селищ міського типу – 373 (54,9%); сільських населених пунктів 22801 (85,0%) [2]. Утім, заста-

рілість проектних рішень у генеральних планах, розроблених ще за радянських часів, які вже не відповідають теперішнім умовам розвитку сіл, селищ, міст та фактичним межам їх територій, залишається ключовою проблемою для встановлення (зміни) їх меж за вимогами чинного земельного законодавства України.

За офіційними відомостями Держгеокадастру станом на 27.01.2020 року в Україні з 28299 налічуваних населених пунктів (без урахування населених пунктів, розташованих в Автономній Республіці Крим та на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей) межі встановлені у 21702 населених пунктах, що становить 76,7% від їх загальної кількості, а до Державного земельного кадастру (далі – ДЗК) внесені відомості лише про межі 6060 населених пунктів [3]. При цьому, відсутність у ДЗК відомостей про межі інших 15642 населених пунктів не виключає факту їх встановлення (зміни) у порядку, передбаченому раніше чинним законодавством, на підставі затвердженого проекту планировки і забудови населеного пункту, техніко-економічних основ розвитку населеного пункту, проекту внутрішньогосподарського землеустрою, генерального плану населеного пункту та ін. Наведене слід з пункту 8 Розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Державний земельний кадастр», відповідно до положень якого відомості про межі адміністративно-територіальних одиниць, які були встановлені до набрання чинності цим законом (з 01.01.2013 року), вносяться до ДЗК на підставі проектів формування території і встановлення меж сільських, селищних рад, індексних кадастрових карт (планів), інших офіційних картографічних та архівних матеріалів, розроблених у контексті містобудівної документації або документації із землеустрою [4].

Відсутність офіційних відомостей в ДЗК про фіксацію в установленому законодавством порядку кордонів всіх населених пунктів в межах території України на практиці доволі часто має наслідком збільшення (зміну) території одного населеного пункту за рахунок території суміжного населеного пункту, що призводить до виникнення земельно-межових та компетенційних спорів між суб'єктами владних повноважень. Дана категорія земельно спорів вирішується виключно судами.

Встановлення (зміна) меж населених пунктів як адміністративно-територіальних одиниць є важливим питанням в системі адміністративно-територіального устрою України, яке вирішується уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування під час виконання ними управлінських функцій. Вирішення даного питання має фундаментальне

значення для окреслення компетенції суб'єктів владних повноважень, визначення судової юрисдикції, бази оподаткування до бюджетів територіальних громад, розмежування і перерозподілу земель державної та комунальної власності та ін. Правова природа кордонів території населеного пункту, порядок їх встановлення (зміни) обумовлюють специфіку розгляду земельно спорів судами загальної юрисдикції.

Дослідження правового регулювання фіксації меж населених пунктів, судової практики щодо розгляду даної категорії земельно спорів має теоретичне та практичне значення. Теоретично це дозволить сформулювати рекомендації щодо удосконалення порядку встановлення (зміни) меж населених пунктів на рівні законодавства. У правозастосовчій діяльності це окреслить алгоритм дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування при встановленні (зміні) меж населених пунктів, в яких застаріла або відсутня відповідна містобудівна документація, а також визначить певні критерії для вирішення земельних спорів, які виникають щодо розмежування територій сіл, селищ та міст.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичним підґрунтям даної роботи стали праці фахівців у різних галузях права. Д.М. Старостенко досліджувала проблеми правового регулювання земельно-межових відносин у сфері територіально-просторової організації держави, а також порядок проектування, встановлення та оформлення меж адміністративно-територіальних утворень [5]. Правові аспекти та проблеми встановлення та зміни меж населених пунктів досліджувалися А. Мартіном [6], А. Ріпенком [7], Ю. Яремком, І. Песковим [8] та іншими науковцями.

Проблематика вирішення земельних спорів була предметом дослідження О.В. Бурцева, Л.В. Лейби, С.В. Бакуліної, М.Ю. Задираки, А.А. Барікової, В.А. Сьоміної та інших науковців. Л.В. Лейба досліджувала правові аспекти регулювання вирішення земельних спорів [9]. О.В. Бурцев аналізував правові засади вирішення спорів щодо меж земельних ділянок [10]. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів досліджувалися В.А. Сьоміною [11]. Особливості розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів були предметом дослідження С.В. Бакуліної [12]. Праця М.Ю. Задираки, А.А. Барікової присвячена аналізу механізму розмежування підвідомчості земельних спорів між господарськими та адміністративними судами [13]. Утім, на доктринальному рівні дослідженню особливостей вирішення земельних спорів щодо розмежування територій сіл, сели, міст в юридичній літературі не приділялось достатньо уваги. Дана стаття є однією із неба-

гатьох робіт на дану проблематику у вітчизняній правовій літературі.

Метою статті є аналіз судової практики по розгляду земельних спорів щодо розмежування територій населених пунктів, виокремлення їх особливостей, а також формулювання пропозицій, спрямованих на їх ефективне вирішення.

Виклад основного матеріалу. Термін «земельний спір» не має легального визначення, а в земельно-правовій літературі розуміється, як особливий вид правових відносин, в основі яких знаходяться розбіжності між індивідами і колективами, а також суб'єктами владних повноважень, які виникають в процесі набуття, реалізації, зміни або припинення земельних прав їх охорони та захисту. Виділяють дві категорії земельних спорів – публічно-правові та приватно-правові. В основу перших покладено необхідність захисту публічних інтересів – держави, громади, конкретної соціальної спільноти; іншої – приватні інтереси фізичної (юридичної) особи [9, с. 58].

Щодо публічно-правових земельних спорів, то до 90-х років ХХ століття, такі спори вирішувались винятково в адміністративному (позасудовому порядку). На кожному історичному етапі порядок вирішення земельних спорів мав свої особливості. Так, Розділом III «Про порядок розгляду земельних спорів» Земельного кодексу (далі – ЗК) Української Соціалістичної Радянської Республіки (далі – УСРР та УРСР (після 1937 року)) 1922 року (був чинний з 27.11.1922 по 01.01.1971 року), до яких, з поміж інших, також відносилися спори про зміну меж міст та волостей (п. 208) [14], які розглядалися волосними, повітовими та губернськими (а згодом – районними та обласними) земельними комісіями. Розділ X «Вирішення земельних спорів» ЗК УРСР 1970 року (був чинний з 01.01.1971 по 15.03.1991 року) не містив окремих положень про спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей. Останні вирішувалися на загальних підставах в межах компетенції Радою Міністрів УРСР, виконавчими комітетами місцевих рад народних депутатів, а спори між співвласниками індивідуальних будівель – судом. Рішення по суті розгляду земельного спору могло бути оскаржено до вищестоящої ради, Ради Міністрів УРСР, або до апеляційного суду (ст. ст. 157-168) [15]. ЗК України 1990 року (був чинний з 15.03.1991 по 01.01.2002 року) містив положення про спори щодо розмежування земель населених пунктів, які вирішувалися вищестоящою радою народних депутатів (ст. 106), а рішення щодо земельного спору могло бути оскаржено до суду або арбітражного суду протягом місяця, з дня його прийняття (ст. 112) [16]. Тож, ми погоджуємося з В.А. Сьоміною в тому, що механізм вирішення публічно-правових земельних спорів з'являється лише з проголошенням

незалежності України, а його історія безпосередньо пов'язана зі становленням інституту адміністративного судочинства, як елемента адміністративної юстиції [11, с. 38].

Чинний ЗК України, унормовано, що земельні спори вирішуються судами та органами місцевого самоврядування. При цьому встановлено, що виключно судом вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей (ст. 158) [1]. Вирішення земельних спорів є особливим видом земельних юрисдикційних процесуальних правовідносин, які виступають важливою юридично-процесуальною гарантією відновлення та захисту прав суб'єктів різноманітних земельних правовідносин [17, с. 4–5].

В.В. Квак вірно зазначає, що з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) від 06.07.2005 року на законодавчому рівні було закріплено юрисдикцію адміністративних судів щодо публічно-правових спорів, зокрема, спорів які виникають із земельних правовідносин у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень управлінських функцій (ст. 17 КАСУ) [18, с. 40]. С.В. Бакуліна вважає, що з 1917 по 1991 роки в період Радянської доби формується дуалізм системи вирішення земельних спорів з очевидною перевагою адміністративної форми вирішення земельних спорів перед судовою формою, в умовах відсутності контролю за діями адміністрації. А з 1991 року дотепер – наступив етап, який характеризується формуванням чіткої системи позасудового та судового розгляду земельних справ, особливістю якої є виникнення конкуренції щодо розгляду земельних спорів між судами різної юрисдикції [12, с. 43].

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема у спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження [19]. Судовою практикою усталена позиція, згідно якої рішення про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальної одиниці є нормативно-правовим актом. Свідченням цього, з поміж інших, є постанова Верховного Суду (далі – ВС) у складі об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду (далі – КАС) від 17.02.2021 року у справі № 826/5519/17, в якій ВС зазначив, що рішення Київської обласної ради від 18.09.2003 року № 117-09-XXIV «Про встановлення меж окремих

населених пунктів Київської області» є актом нормативного характеру, яке діє та справляє вплив на права та обов'язки суб'єктів правовідносин протягом усього періоду його чинності, а відтак і оскарженим такий акт може бути протягом усього часу його чинності, а тому не може обмежуватися шістьма місяцями, передбаченими ч. 2 ст. 99 КАС України [20]. У категоріях адміністративних справ, які є предметом нашого дослідження, передбаченим п. 1 ч. 1 ст. 5 КАС України, способом судового захисту (але не виключно) є визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень [19].

Суб'єктний склад у земельних спорах щодо розмежування територій сіл, селищ, які розглядаються у порядку адміністративного судочинства, становлять органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які в межах компетенції приймають рішення про розроблення, погодження та/або затвердження генерального плану населеного пункту (до 05.08.2012 року – техніко-економічного обґрунтування розвитку міста, села, селища) та проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населеного пункту, внесення відомостей про межі населених пунктів до ДЗК, а також інші заінтересовані фізичні та юридичні особи. На стадії судового розгляду зазначені суб'єкти приймають участь в якості позивачів, відповідачів або третіх осіб.

За своїм характером рішення про встановлення (зміну) меж населеного пункту є реалізацією компетентним органом передбачених законом владно-управлінських функцій. Так, у справі № 824/3130/14-а за позовом прокурора Сторожинецького району Чернігівської області в інтересах держави до Сторожинецької районної ради Чернівецької області про визнання протиправним та скасування рішення відповідача від 19.06.2013 року № 92-15/2013 «Про встановлення та зміну меж окремих сільських населених пунктів Сторожинецького району» Велика Палата ВС (постанова від 07.11.2018 року) зазначила, що Сторожинецька райрада, приймаючи рішення від 19.06.2013 року № 92-15/2013 «Про встановлення та зміну меж окремих сільських населених пунктів Сторожинецького району», діяла не в своїх або чийось приватних інтересах, а з метою здійснення передбачених владно-управлінських функцій, оскільки питання зміни меж населених пунктів не стосується права власності або користування земельними ділянками конкретних осіб, а направлене на зміну меж населених пунктів у районі. Тому, спірне рішення органу місцевого самоврядування не може вважатись виконаним актом індивідуальної дії, оскільки на підставі цього рішення у фізичних та/або юридичних осіб не виникло і не могло виникнути речових прав на земельні ділянки [21]. Аналогічна

позиція також викладена у постанові ВС у складі колегії суддів КАС від 03.11.2021 року у справі № 810/3401/17 [22].

Специфіка розгляду земельних спорів щодо розмежування територій сіл, селищ, міст обумовлюється особливим об'єктом спору, яким є діяльність органів місцевого самоврядування, органів державної влади по проектуванню, узгодженню, встановленню (зміні) та оформленню меж території населеного пункту. Додатковим елементом у структурі об'єкта цього різновиду земельного спору є територія, яка 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. 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.

Наразі порядок встановлення (зміни) меж сіл, селищ, міст врегульований п. 29 ст. 85, ст. 133 Конституції України [23], ст. ст. 173–175, ч. 3 ст. 186 ЗК України [1], ст. 46 Закону України «Про землеустрій» [24], статтею 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [25], Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР 1981 року, затвердженим Указом Президії УРСР від 12.03.1981 року № 1654-X [26] (далі – Положення про вирішення питань АТУ 1981).

Межі населеного пункту встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, які розробляються з урахуванням генеральних планів населених пунктів та у передбачених законом випадках погоджуються з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Межі міст, встановлюються (змінюються) на підставі постанови Верховної Ради України, яка приймається за поданням Кабінету Міністрів України. Рішення про встановлення (зміну) меж сіл, селищ, які входять до складу відповідного району, приймаються районною радою за поданням відповідних сільських, селищних рад, а у разі, якщо районна рада не утворена, такі рішення приймаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідних сільських, селищних рад [1, ст. 174]. Важливим ета-

пом у процесі встановлення зміни меж населених пунктів є припис про те, що 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 [1, ст. 46].

Відомості про встановлені (змінені) межі населеного пункту вносяться до ДЗК, що оформлюється Витягом з ДЗК про землі в межах території адміністративно-територіальної одиниці (п. п. 171, 173 Порядку ведення ДЗК) [27]. У цьому, аспекті слід звернути увагу на те, що положення ст. ст. 173, 174 ЗК України [1] момент встановлення (зміни) меж населеного пункту юридично пов'язують з рішенням про затвердження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж села, селища, міста, яке відповідно до ч. 5 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» набирає чинності з дня його офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цього акту у дію [28]. Таким чином, Витяг з ДЗК про землі в межах території населеного пункту є лише відображенням відомостей, внесених до ДЗК про межі села, селища, міста на підставі чинного рішення компетентного органу про встановлення (зміну) меж відповідного населеного пункту. Наведена позиція також підтверджується судовою практикою. Зокрема, у справі № 903/909/16 ВС у складі колегії суддів Касаційного господарського суду (далі – КГС) наголошує, що датою зміни меж населеного пункту селища Городище Луцького району Волинської області є набрання чинності рішення Волинської обласної ради від 27.12.2011 року № 8/30 «Про встановлення (зміну) меж населених пунктів», а не день (01.03.2017 року) внесення відомостей про встановлені межі цього селища до ДЗК [29].

При поданні позову щодо оскарження рішення про встановлення (зміну) меж населеного пункту можливе застосування засобів забезпечення позову у вигляді зупинення його дії. Наприклад, у справі № 640/35685/21 за позовом Київської міської ради до Бучанської районної ради Київської області, третя особа: Бучанська селищна рада Бучанського району Київської області, про визнання протиправним та нечинним рішення Бучанської районної ради від 20.10.2021 року № 180-11-VIII «Про затвердження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж селища Коцюбинське Київської області», ВС у складі суддів КАС, розглядаючи касаційні скарги всіх учасників даної справи на ухвалу суду першої інстанції від 07.12.2021 року та постанову суду апеляційної інстанції від 08.06.2022 року про забезпечення позову, ВС у постанові від 16.08.2022 року дійшов

висновку, що зупинення дії оскаржуваного рішення є належним та достатнім заходом забезпечення позову в даному спорі, оскільки це унеможливило вчинення будь-яких дій спрямованих на внесення відомостей (змін) до ДЗК на підставі затвердженого проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж селища Коцюбинське [30].

Питання правового статусу меж населених пунктів, а відтак і приналежності відповідних земельних ділянок до комунальної власності, в судовій практиці також постають при розгляді справ щодо законності розпорядження землями державної та комунальної власності. У таких категоріях справ судами досліджуються дотримання передбаченого законом порядку та підстави здійснення встановлення (зміни) меж конкретного населеного пункту з метою з'ясування обсягу земель (земельних ділянок), які перейшли у комунальну власність відповідної територіальної громади та у розпорядження їх органів місцевого самоврядування.

Так, у справі № 1018/3822/12 за позовом прокурора Обухівського району Київської області в інтересах держави до Української міської ради Обухівського району Київської області та 18-ти громадян, третя особа: управління Держгеокадастру в Обухівському районі Київської області, про визнання протиправним та скасування рішення відповідача від 12.08.2010 року про передачу земельних ділянок у власність 18-ти громадянам, визнання державних актів на право приватної власності на земельні ділянки та договорів їх купівлі-продажу недійсними, а також скасування державної реєстрації права власності, ВС у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду (далі – КЦС) у постанові від 08.02.2018 року виснував, що сільська, селищна, міська рада має повноваження щодо розпорядження земельними ділянками, які віднесено до земель комунальної власності та у межах населеного пункту (села, селища, міста). Критерієм розмежування земель державної та комунальної власності (з 01.01.2013 року) вважаються межі населених пунктів, які встановлюються (змінюються) компетентними органами відповідно до положень земельного законодавства та законодавства про містобудівну діяльність, яке діяло на час утворення населеного пункту або зміни його меж. Тож ВС, аналізуючи приписи законодавства, яке було чинним під час прийняття рішення Київської обласної ради від 15.04.2005 року № 254-23-IV «Про встановлення межі с. Плюти Обухівського району Київської області» зазначив, що межі населеного пункту вважаються встановленими, а органи місцевого самоврядування набувають права розпорядження земельними ділянками, які відповідно до проектною документації включаються до їх територій, після

встановлення (винесення) меж території населеного пункту в натурі (на місцевість), закріплення меж цієї території межовими знаками та внесення відомостей про неї до ДЗК. Стосовно приписів, встановлених ст. 176 ЗК України (в редакції станом до 02.06.2015 року) про те, що межі адміністративно-територіальних утворень посвідчуються державним актом України, ВС зауважив, що станом на час розгляду даної справи чинними нормативно-правовими актами ще досі не затверджено форми та порядку видачі таких державних актів [31]. Зазначена правова позиція також висловлена в постанові Верховного Суду України від 27.09.2017 року у справі № 391/1055/14-ц [32], постанові ВС у складі колегії суддів КГС від 04.12.2018 року у справі №903/909/16 [29].

Цікаве бачення фіксації меж території населеного пункту наведено ВС у складі колегії суддів КАС в постанові від 03.06.2020 року у справі № 367/6388/16-а за позовом заступника Києво-Святошинської місцевої прокуратури в інтересах держави до Ірпінської міської ради Київської області про визнання протиправними та скасування рішень відповідача про розроблення та затвердження детального плану території забудови кварталу міста Ірпінь. Зокрема, ВС зауважив, що судам необхідно з'ясувати чи були встановлені межі населених пунктів у визначеному законом порядку, після чого визначити, у межах якого з них перебуває спірна земельна ділянка. У разі, якщо межі населених пунктів не встановлені у порядку, передбаченому ЗК України, судам належить виходити з фактичних меж населених пунктів, оскільки відсутність реалізації компетентними органами своїх повноважень щодо встановлення меж міста не свідчить про фактичну відсутність таких меж [33].

Наведена позиція має своє підґрунтя, оскільки під час утворення нових населених пунктів, розширення або реконструкції вже існуючих, відповідною містобудівною документацією (проектом планування та забудови населеного пункту, техніко-економічним обґрунтуванням розвитку населеного пункту, проектом внутрішньогосподарського землеустрою, генеральним планом населеного пункту) передбачалася фактична межа населеного пункту (при утворенні нових) та проектна межа (при розширенні або реконструкції вже існуючих). Особливість генерального плану населеного пункту полягає в тому, що після його затвердження набирають чинності лише його положення в існуючих (фактичних) межах населеного пункту, а після затвердження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населеного пункту вступають в силу положення генерального плану в його проектних межах [34, с. 37]. Тож, якщо межі населеного пункту не були встановлені згідно законодавства УРСР або чинного законодав-

ства України, наявна затверджена містобудівна документація може містити відомості про фактичні межі конкретного населеного пункту, що може бути доказом для суду при вирішенні питання визначення земельної компетенції органу місцевого самоврядування при прийнятті оскаржуваного рішення.

У цьому зв'язку варто звернути увагу на постанову ВС у складі колегії суддів Першої судової палати КЦС від 08.02.2018 року у справі № 367/4665/15-ц, де суд касаційної інстанції зауважив, що судом першої й апеляційної інстанції не враховано, що відповідно до рішення виконавчого комітету (далі – виконком) Київської обласної ради депутатів трудящих від 22.07.1967 року № 566 «Про адміністративно-територіальні зміни в окремих районах області» село Мостище Горенської сільради Києво-Святошинського району передано в підпорядкування Гостомельській селищній раді цього ж району, а саму Гостомельську селищну раду з підпорядкованими їй населеними пунктами (Баланівка і Мостище) передано в підпорядкування Ірпінській міській раді. Потім, згідно з рішенням виконкому Київської обласної ради депутатів трудящих від 28.10.1968 року № 791 «Про затвердження адміністративних меж міських (селищних) Рад депутатів трудящих Київської області» було затверджено адміністративні межі Ірпінського регіону разом з адміністративними межами селища Гостомель, який входив до складу міста Ірпінь. Вказані рішення не скасовані та є чинними [35].

Досліджуючи проектну документацію на підставі якої встановлюються, змінюються, визначаються, уточнюються або відновлюються межі відповідного населеного пункту, на нашу думку, слід враховувати її правовий статус.

До 01.01.2002 року процедура фіксації меж населеного пункту включала окремі етапи: визначення меж його території на підставі затвердженої містобудівної або землепорядної документації та встановлення (зміни) меж населеного пункту (ст. ст. 85, 105 ЗК УРСР 1970 року) [15], (ст. 63, 64, 65 ЗК України 1990 року) [16]. Необхідність розроблення проектів планування та забудови сіл в УСРР було запроваджено з 1927 року [36], а міст та селищ міського типу – з 1929 року [37]. Надалі питання порядку складання і затвердження проектів планування та забудови населених пунктів, генеральних планів населених пунктів та інших видів проектів документації в УРСР визначалися у 1933 [38], 1939 [39], 1955 [40], 1960 [41], 1962 [42], 1966 [43], 1975 [44], 1982 [45], 1992 [46], 2012 [47], 2019 [48], 2021 роках [49].

З положень вищенаведених нормативно-правових актів слідує, що проектом планування та забудови населеного пункту, техніко-економічними основами розвитку населеного пункту, проектом

внутрішньогосподарського землеустрою, генеральним планом населеного пункту лише визначалися фактичні і проектні межі населеного пункту, а рішення про їх затвердження не є вирішенням питань адміністративно-територіального устрою та не призводило до встановлення або зміни меж конкретного населеного пункту. Зазначена вище затверджена містобудівна документація була основою для наступного етапу – встановлення (зміни) меж населеного пункту, шляхом прийняття рішення уповноваженими суб'єктами, перелік яких з періодизацією в історичній ретроспективі наводиться в юридичній літературі [34, с. 37–39].

Згадуване у справі № 367/4665/15-ц [35] рішення виконкому Київської обласної ради депутатів трудящих від 28.10.1968 року № 791 «Про затвердження адміністративних меж міських (селищних) Рад депутатів трудящих Київської області» приймалося з метою уточнення адміністративних меж міських (селищних) рад депутатів трудящих на території Київської області для врахування при здійсненні роботи по Всесоюзному перепису населення у 1970 році. При цьому, жодна проектна документація, як того вимагав чинний на той час ЗК УРСР 1922 року (арт. 148) [14] не виготовлялася, а також не проводилися топографо-геодезичні знімання. Акти про затверджені межі міських (селищних) рад депутатів трудящих, затверджені виконкомом Київської обласної ради депутатів трудящих 28.10.1968 року, містили інформацію про господарства, житлові мікрорайони, промисловість та інших землекористувачів, які входили в адміністративну межу відповідної ради (в межах та за межами населених пунктів), але не містили жодних відомостей про площу територій наведених рад [50]. Для з'ясування правового статусу даного рішення слід звернути увагу на приписи Положення про порядок перетворення, обліку, найменування та реєстрації населених пунктів, а також вирішення деяких інших адміністративно-територіальних питань в УРСР від 28.06.1965 року (далі – Положення вирішення питань АТУ 1965), згідно якого при встановленні та зміні меж сіл, селищ, міст, а також сільрад до компетентного органу подаються: довідка з обґрунтуванням доцільності зміни території населеного пункту, його економічна характеристика в існуючих та нових межах (кількість населення, територія, площа земель, кількість рад, населених пунктів, колгоспів, радгоспів, підприємств, культурно-освітніх та медичних установ, побутових закладів, торгових одиниць), схематична карта населеного пункту в існуючих та проектних межах, характеристика їх шляхів сполучення та електрозв'язку, відстань до райцентру та до найближчої залізничної станції) [51].

Очевидно, що рішення виконкому Київської обласної ради депутатів трудящих від

28.10.1968 року № 791 «Про затвердження адміністративних меж міських (селищних) Рад депутатів трудящих Київської області» носить лише обліковий характер та юридично не призвело до встановлення меж наведених адміністративно-територіальних одиниць. Тож, дане рішення не є безспірним доказом встановлення меж конкретної міської (селищної) ради.

Аналізуючи рішення Київської обласної ради депутатів трудящих від 22.07.1967 року № 566 «Про адміністративно-територіальні зміни в окремих районах області» про передачу населених пунктів у підпорядкування Ірпінській міській раді Київської області [52], зазначимо те, що за своєю правовою природою таке рішення лише змінює суб'єктний склад у правовідносинах адміністративного підпорядкування, воно не призвело до передачі або включення територій (їх частин) сіл Мощин та Баланівка у смугу м. Ірпінь, а тому дане рішення не є доказом зміни меж м. Ірпінь.

Висновки. Підсумовуючи проведений аналіз судової практики по вирішенню земельних спорів щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, а також земельних спорів про порушення прав власності та користування земельними ділянками, які відведені фізичним та юридичним особам державними органами та органами місцевого самоврядування з перевищенням наданих законом повноважень у наслідок недотримання процедури встановлення (зміни) меж населених пунктів, зазначимо що судами на підтвердження наведених обставин беруться до уваги як рішення про встановлення (зміну) меж населеного пункту, так і рішення про відновлення або уточнення зазначених меж, а також рішення про передачу населеного пунктів у підпорядкування інших сільських, селищних, міських рад.

З аналізу нормативно-правових актів, які регулюють (регулювали) порядок розроблення містобудівної документації, якою здійснюється планування території населеного пункту та окреслення його меж слідує, що затверджена у встановленому законом порядку така документація може лише містити відомості про фактичні межі відповідного села, селища, міста та його проектні межі, а відтак може лише доводити чи розроблений проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населеного пункту з урахуванням даної містобудівної документації. Тож, сам по собі чинний генеральний план населеного пункту або інша містобудівна документація, а також рішення про уточнення або відновлення меж населеного пункту не є достатніми доказами офіційної фіксації меж населеного пункту без прийняття рішення компетентним органом за встановленою законом процедурою про встановлення або зміну його меж.

Належним доказом встановлення або зміни меж населеного пункту можуть бути:

– до 01.01.2002 року – рішення компетентного органу державної влади або органу місцевого самоврядування про встановлення (зміну) меж населеного пункту, прийняте з урахуванням проекту планування та забудови населеного пункту, техніко-економічним обґрунтуванням розвитку населеного пункту, проектом внутрішньогосподарського землеустрою, генеральним планом населеного пункту;

– з 01.01.2002 року – рішення компетентного органу державної влади або органу місцевого самоврядування про затвердження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж села, селища, міста, прийняте з урахуванням генерального плану населеного пункту або про встановлення меж населеного пункту (як правило у такому формулюванні приймається верховною радою України).

Література

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
2. Відкрите просторове планування: PMAP. URL: <https://pmap.minregion.gov.ua/index.php?r=map%2Findex&typeAto=region>
3. Встановлення меж населених пунктів. Дані Держгеокадастру. 27.01.2020 р. URL: <https://land.gov.ua/vstanovlennia-mezh-naselenykh-punktiv/>
4. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. №3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#top>
5. Старостенко Д.М. Право регулювання міжземель в Україні: дис. канд. юрид. наук. Спец.: 12.00.06. Нац. нац. університет. ім. Т. Шевченка. К.: 2009. 249 с.
6. Мартин А. Г. Встановлення меж адміністративно-територіальних утворень: проблеми та напрями їх вирішення. Землевпорядний вісник. 2012. № 4. С. 17–23.
7. Ріпенко А. І. Деякі проблемні питання правового забезпечення зміни меж міст в Україні. Земельне право України: теорія і практика. 2010. № 7. С. 8–16.
8. Ріпенко А. І., Яремко Ю. І., Песков І. В. Особливості судової експертизи документації із землеустрою щодо встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць. Теорія та практика судової експертизи і криміналістики. 2019. № 19. С. 329–339.
9. Лейба Л.В. Правове регулювання вирішення земельних спорів: дис. канд. юрид. наук. Спец.: 12.00.06. Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. Х.: 2005. 189 с.
10. Бурцев О.В. Правові засади вирішення земельних спорів щодо меж земельних ділянок: автореф. канд. юрид. наук. Спец.: 12.00.06. Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. Х.: 2016. 21 с.
11. Сьоміна В.А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів: дис. канд. юрид. наук. Спец.: 12.00.07. Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. Х.: 2005. 208 с.
12. Бакуліна С.В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів: дис. канд. юрид. наук. Спец.: 12.00.07. Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль. 2018. 215 с.
13. Задирака М. Ю., Барікова А. А. Механізм розмежування підвідомчості земельних спорів між господарськими та адміністративними судами. Адміністративне право і процес. 2014. № 1 (7). С. 148–156.
14. Земельний кодекс УРСР : постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 29.10.1922 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP220002.html
15. Земельний кодекс УРСР: Закон УРСР від 08.07.1970 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07>
16. Земельний кодекс УРСР: Закон УРСР від 18.12.1990 р. № 561-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12/ed19901218>
17. Андрейцев В. І. Конституційно-правові перспективи регулювання земельних юрисдикційних правовідносин. Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Юридичні науки. Київ, 2005. Вип. 63. С. 4–9.
18. Квак В. В. Публічно-правові земельні спори: поняття та історичний досвід вирішення. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2013. Вип. 10. С. 38–42.
19. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top>
20. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17.02.2021 року у справі № 826/5519/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94973514>
21. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 07.11.2018 року у справі №824/3130/14-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77804960>
22. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03.11.2021 року у справі № 810/3401/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100823778>
23. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. № 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%805>
24. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>
25. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>
26. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 № 1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10/ed19810312#Text>
27. Порядок ведення Державного земельного кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1051. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF#Text>
28. 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>
29. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного цивільного суду від 04.12.2018 р. у справі № 903/909/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78518594>
30. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 16.08.2022 р. у справі № 640/35685/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105759088>
31. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного цивільного суду від 08.02.2018 р. у справі № 1018/3822/12. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72102628>

32. Постанова Верховного Суду України у складі Судової палати у цивільних справах від 27.09.2017 р. у справі № 391/1055/14-ц. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/69671228>
33. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03.03.2020 року у справі № 367/6388/16-а. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/88027671>
34. Потапенко С.А. Еволюція правового регулювання встановлення та зміни меж населених пунктів. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 6. С. 37.
35. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 08.02.2018 року у справі № 367/4665/15-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72199315>
36. Про розпланування та забудову сільських поселень: постанова Ради Народних Комісарів РСФРР від 31.08.1927 р. Збірник Законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду (далі – ЗЗРПСУ) РСФРР. № 93. Ст. 610.
37. Про реченці складання планів наявного розташування й проектів планування міст і селищ міського типу, не передбачені в арт. 1 постанови Ради Народних Комісарів УСРР з 14.06.1928 р. та людність яких перевищує 10 000 живців: постанова Наркомвнусправ УСРР від 24.04.1929 р. ЗЗРПСУ України. 14.06.1929. № 9. Ст. 39.
38. Про складання і затвердження проектів планування і соціального реконструювання міст та інших населених пунктів СРСР: постанова ЦВК и РНК від 27.07.1933 р. № 70/1219. ЗЗРПСУ СРСР. 16.07.1933. 41. Ст. 243.
39. Про розгляд проектів планування населених пунктів в УСРР: постанова РНК від 05.06.1939 р. № 545. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Фонд 2. Опис 7. Справа 105. Аркуш 42.
40. Про Порядок складання, погодження і затвердження проектів планування міст і селищ УСРР: постанова Ради Міністрів УСРР від 15.06.1955 р. № 777. Збірник постанов УСРР. 1955. № 11–12. Ст. 59.
41. БН 107-60. Інструкція по складанню проектів планування та забудови сільських населених пунктів. Затверджені Державним комітетом Ради Міністрів СРСР по справах будівництва від 16.04.1958 р. М. : 1960.
42. БНІП П-К.2-62. Планіровка та забудова населених пунктів. Норми проектування. Затверджені Державним комітетом Ради Міністрів СРСР по справах будівництва від 07.05.1966 р. М. : 1967.
43. БН 345-66. Інструкція по складанню проектів планування та забудови міст. Затверджені Державним комітетом Ради Міністрів СРСР по справах будівництва від 23.03.1966 р. М. : 1966.
44. БНІП П-60-75. Часть II. Нормы проектирования. Глава 60. Планировка та забудова міст, селищ та сільських населених пунктів. Затверджені Державним комітетом Ради Міністрів СРСР по справах будівництва від 11.09.1975 № 147. М. : 1985.
45. БН 38-82. Інструкція про склад, порядок розробки, погодження та затвердження схем і проектів районної планування міст, селищ та сільських населених пунктів. Затверджені Державним комітетом по справах будівництва та архітектури при Держбудівництві СРСР від 29.12.1982 г. № 379. М. : 1983.
46. ДБН 360-92. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень. Затверджено наказом Держкоммістобудування від 17.04.1992 р. № 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0044481-92#Text>
47. ДБН Б.1.1-15:2012. Склад і зміст генерального плану населеного пункту. Затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13.07.2012 р. № 358. URL: <https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-1040>
48. ДБН 2.2-12:2019. Планування та забудова територій. Затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 26.04.2019 р. № 104. URL: <https://dreamdim.ua/wp-content/uploads/2019/07/DBN-B22-12-2019.pdf>
49. Порядок розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації: постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 р. № 926. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-%D0%BF#top>
50. Державний архів Київської області (далі – ДАКО). Фонд р-880. Опис 12. Справа 1195. Аркуш 206–217.
51. Положення про порядок перетворення, обліку, найменування та реєстрації населених пунктів, а також вирішення інших адміністративно-територіальних питань в УСРР: Указ Президії Верховної Ради УСРР 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.
52. ДАКО. Фонд р-880. Опис 12. Справа 1114. Аркуш 309.