

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Вікторія Савчак

кандидатка юридичних наук, доцентка,
провідна наукова співробітниця лабораторії
інженерно-технічних видів досліджень
Київського науково-дослідного інституту судових експертиз
Міністерства юстиції України
(Київ, Україна)
vikisavchak@gmail.com

УДК 349.417

МЕЖІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ
У КОНТЕКСТІ НОВИХ ЗМІН

Анотація. Втілення в життя процесу децентралізації, поєднаного зі зміною меж районів та утворенням об'єднаних територіальних громад, а також розширенням компетенції таких територіальних громад щодо розпорядження землями, спричинило у судових експертів появу нових тем для роздумів.

До сьогодні адміністративно-територіальною одиницею прийнято вважати область, район, місто, район у місті, селище, село (передусім так врегульовано нормативно).

Актуальні зміни, внесені до Земельного кодексу України та інших нормативно-правових актів у сфері землеустрою та земельного кадастру, передбачають, що землями комунальної власності територіальних громад, окрім іншого, тепер вважаються також всі землі державної власності, розташовані за межами населених пунктів у межах таких територіальних громад (а не як раніше – виключно в межах населених пунктів).

Тож авторка намагається знайти відповідь на запитання: де закінчується компетенція одних “за межами населених пунктів” і починається компетенція інших “за межами...”? Адже до Державного земельного кадастру сьогодні об'єктивно внесені лише відомості про адміністративно-територіальні одиниці, до яких територія територіальних громад не входить.

Мета статті – звернути увагу можновладців на те, що поточний стан правового регулювання щодо розмежування адміністративно-територіальних одиниць нерозривно пов'язаний із реалізацією компетенції органами влади щодо розпорядження землею. За цих обставин відбувається невідворотний процес формування взаємних територіальних претензій, подвійного розпорядження одними й тими ж територіями тощо, що в майбутньому стане предметом судових спорів. Авторка має на меті запропонувати методи комфортного та результативного виходу з ситуації, яка вже склалася, уникаючи довготривалої участі у судових процесах.

Під час дослідження проведено поелементний розбір складових системи адміністративно-територіального устрою України, на реальному прикладі проаналізова-

но ефект від реалізації адміністративної реформи у сфері землеустрою та земельного кадастру, запропоновано реалістичний сценарій виходу з ситуації, що склалася.

Досягнуто висновків, що сучасну систему адміністративно-територіального устрою України доповнено новим гібридним елементом – територією територіальних громад. Межі такого елемента територіального устрою належним чином не встановлені, що викликає низку проблем при реалізації повноважень із розпорядження землею. Зокрема, відсутнє чітке розмежування компетенції між різними органами влади.

Авторка пропонує вирішувати дискусійні питання менш затратними за часом та коштами способами, а саме: укласти акт погодження меж території територіальної громади; замовити експертне дослідження; врегулювати спір про територію в порядку медіації.

Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця; межі адміністративно-територіальних одиниць; межі територіальних громад; землі державної власності; землі комунальної власності.

Мета дослідження – звернути увагу можновладців на те, що поточний стан правового регулювання щодо розмежування адміністративно-територіальних одиниць нерозривно пов'язаний із реалізацією компетенції органами влади щодо розпорядження землею.

З огляду на те, що сучасна система адміністративно-територіального устрою з гібридним елементом “територіальною громадою” є ще зовсім юною, вона нині не отримала значної уваги серед наукової спільноти. Водночас низка науковців у своїх дослідженнях звертали увагу на необхідність чіткого визначення меж адміністративно-територіальних одиниць в їх класичному розумінні, які не переставали бути об'єктами дискусій і до проведення адміністративної реформи.

Так, А. Муховиков у дисертації “Формування земель комунальної власності територіальних громад”¹ ще в 2004 р. визначив підходи до законодавчого забезпечення розмежування земель державної та комунальної власності й розроблення відповідного закону. Дослідник був переконаний, що серед основних положень, які мав унормувати такий закон, мали бути, зокрема: принципи і порядок розмежування земель державної та комунальної власності; поняття розмежування земель державної та комунальної власності; суб'єктів права державної та комунальної власності на землю; землі, які не можуть передаватися до земель комунальної власності; перелік земель, які при розмежуванні будуть віднесені до земель комунальної власності; тощо.

О. Охрій у своїй праці “Комплексна стратегія землекористування адміністративно-територіального утворення”² відзначав, що надзвичайно важливим чинником, механізмом ефективного управління земельними

¹ А. Муховиков, ‘Формування земель комунальної власності територіальних громад’ (автореф дис канд екон наук, 2004) 22.

² О. Охрій, ‘Комплексна стратегія землекористування адміністративно-територіального утворення’ (автореф дис канд наук з держ упр, 2006) 25.

ресурсами є земельний кадастр. Механізм управління землею не може існувати без обліку кожної земельної ділянки, юридичного визначення і підтвердження межі земельних ділянок, розміру, місцеположення, правового режиму, кадастрових номерів, функціонального призначення та інших параметрів, стверджував науковець.

Окрім того, О. Чернюк³, В. Устименко⁴ та В. Бібік⁵ у своїх наукових дослідженнях зауважували про необхідність визначення меж адміністративно-територіальних одиниць.

Цілком слушними є висновки О. Дорош⁶ про те, що сучасний адміністративно-територіальний устрій в Україні не створює сприятливих передумов для проведення ефективної регіональної політики із-за відсутності на планово-картографічних матеріалах меж адміністративно-територіальних одиниць і не встановлення їх на місцевості, у зв'язку з чим вона пропонує методичні підходи до розроблення проєктів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

Л. Тварковська⁷ у своїй публікації аналізувала аспекти законодавчого регулювання зміни статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць в європейських державах.

Відповідно до положень ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі – Закон)⁸ територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр.

Закон визначає територію територіальної громади як нерозривну територію, у межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції⁹ і законів України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

³ О Чернюк, ‘Вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою в Україні’ (автореф дис канд екон наук, 2007) 22.

⁴ В Устименко, ‘Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти)’ (автореф дис док юр наук, 2007) 38.

⁵ В Бібік, ‘Адміністративно-правовий статус режимів особливих адміністративно-територіальних утворень’ (автореф дис канд юр наук, 2011) 18.

⁶ О Дорош, Ш Ібатуллін, Є Тарнопольський, Р Харитоненко, ‘Практичні аспекти встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць’ (2019) 1 Землевпорядне виробництво 68–76; О Дорош, ‘Методичні підходи до розробки проєктів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць’ (2015) 1 Землеустрій, кадастр і моніторинг земель 44–9.

⁷ Л Тварковська, ‘Деякі аспекти законодавчого регулювання зміни статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні та європейських державах’ (2011) 6 Віче.

⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>> (дата звернення 10.01.2022).

⁹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (дата звернення: 10.01.2022).

Згідно зі ст. 6 Закону територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. При цьому територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

Згідно з положеннями ст. 83 Земельного кодексу України (далі – ЗК України):

Землі, які належать на праві власності територіальним громадам є комунальною власністю.

У комунальній власності перебувають:

- а) усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності;
- б) земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування;
- в) землі та земельні ділянки за межами населених пунктів, що передані або перейшли у комунальну власність із земель державної власності відповідно до закону¹⁰.

Відповідно до п. 24 розділу Х “Перехідні положення” ЗК України, який набув чинності 27 травня 2021 р.,

землями комунальної власності територіальних громад вважаються всі землі державної власності, розташовані за межами населених пунктів у межах таких територіальних громад, за певними винятками [землі оборони, зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення тощо]. <...>

Земельні ділянки, що вважаються комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст відповідно до цього пункту і право державної власності на які зареєстроване у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, переходять у комунальну власність з моменту державної реєстрації права комунальної власності на такі земельні ділянки.

Інші земельні ділянки та землі, не сформовані у земельні ділянки, переходять у комунальну власність з дня набрання чинності цим пунктом¹¹.

Зі свого боку відповідно до ст. 84 ЗК України у державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності.

¹⁰ Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>> (дата звернення: 10.01.2022).

¹¹ Там само.

На прикладі колишнього Поліського району Київської області пропонуємо розглянути алгоритм формування по суті нового виду адміністративно-територіальних одиниць, який не отримав належної уваги, при цьому суттєво впливає на порядок користування землями в Україні.

Відповідно до Додатку до розпорядження Кабінету Міністрів України “Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Київської області”¹² у складі Київської області утворено Поліську територіальну громаду з адміністративним центром у селищі міського типу Красятичі, до якої увійшло 14 територіальних громад.

У зв’язку з ухваленням Постанови Верховної Ради України “Про утворення та ліквідацію районів” (далі – Постанова)¹³ у Київській області утворено Вишгородський район (з адміністративним центром у місті Вишгород) у складі територій об’єднаних територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України, зокрема й Поліської селищної.

При цьому Постановою Поліський район Київської області ліквідовано.

Керуючись ст. 133 Конституції України, що аналогічним чином відтворено у ст. 6 Закону, систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Стаття 173 ЗК України врегульовує, що під межею району, села, селища, міста, району у місті слід розуміти умовну лінію на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району у місті від інших територій. Межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць¹⁴.

Водночас Поліська територіальна громада є об’єднаною територіальною громадою, яка, враховуючи положення ст. 133 Конституції України, ст. 6 Закону та ст. 173 ЗК України, до одиниць адміністративно-територіального устрою України не належить.

Згідно з пунктами 2, 6 ч. 1 ст. 4 Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” (далі – Закон про об’єднання)¹⁵ одними з основних умов добровільного об’єднання територіальних громад є те, що територія об’єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об’єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх ме-

¹² Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Київської області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 715-р <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/715-2020-%D1%80>> (дата звернення 10.01.2022).

¹³ Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/807-20>> (дата звернення 10.01.2022).

¹⁴ Земельний кодекс України (н 10).

¹⁵ Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>> (дата звернення 10.01.2022).

жах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися, а також що об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області.

Відповідно до ст. 11 Закону про об'єднання

перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області розробляється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією згідно з методикою формування спроможних територіальних громад і охоплює всю територію Автономної Республіки Крим, області.

Методика формування спроможних територіальних громад розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації¹⁶.

Зокрема, у ст. 11 Закону про об'єднання зазначено, що перспективні плани затверджені розпорядженнями Кабінету Міністрів України за переліком (прийняті у квітні–травні 2020 р.).

Аналізуючи наведені положення нормативних актів, цілком об'єктивно стверджувати, що об'єднані територіальні громади не належать до адміністративно-територіальних одиниць.

При цьому, як врегульовують положення ст. 83, п. 24 розділу X “Перехідні положення” ЗК України, компетенція об'єднаних територіальних громад поширюється як у межах населених пунктів, так і за їхніми межами.

Це означає, що межі об'єднаних територіальних громад не встановлюються документацією із землеустрою, а також не є об'єктами Державного земельного кадастру. Фактично йдеться про межі сільських/селищних/міських рад.

Раніше, керуючись Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженим Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X¹⁷, було врегульовано, що адміністративно-територіальними одиницями Української РСР, серед іншого, вважалися також сільради.

¹⁶ Про добровільне об'єднання територіальних громад (н 15).

¹⁷ Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвержене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10#Text>> (дата звернення 10.01.2022).

І хоч нині це Положення ще є чинним, з моменту набуття чинності Конституцією України, воно суперечить останній.

З огляду на актуальність правового регулювання, відомості про межі сільських рад втратили своє колишнє значення, та не були об'єктами робіт із землеустрою щонайменше останні два десятиліття.

Нині, як зазначено вище, об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, які затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Зокрема, відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження перспективного плану формування територій громад Київської області”¹⁸ затверджено однойменний перспективний план формування території громад Київської області.

Базою для визначення меж територій об'єднаних територіальних громад є документи та матеріали, що не належать до документацій із землеустрою чи їх складових. Так, головним інформаційним порталом реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади (децентралізації), що триває в Україні з 2014 р., є “Децентралізація”¹⁹. Цей портал містить інформацію про карту кожної територіальної громади.

Окрім того, портал “Децентралізація” також містить загальнодоступну інформацію про “межі одиниць АТУ”. Зокрема, на ресурсі доступні для вільного завантаження полігональні шари геопросторових даних меж областей, районів і територіальних громад. На ресурсі зазначено, що шари геопросторових даних, які розміщені на цій сторінці показують орієнтовне місце розташування меж нових районів і територіальних громад, які можуть слугувати для їх встановлення у спосіб, що визначений чинним законодавством.

Опрацювання цієї інформації за допомогою програмного забезпечення *Digitals* надало можливість визначити координати, що містяться на ресурсі, виконані в географічній сферичній системі координат (широта/довгота).

Сферична система координат (широта/довгота) вирізняється тим, що початок координат у такій системі перебуває у центрі сфери. Така географічна система координат перераховується у плоску систему для зазначеного еліпсоїда. Власне, програмне забезпечення *Digitals* забезпечене інструментом перерахунку сферичної системи координат у плоску.

¹⁸ Про затвердження перспективного плану формування територій громад Київської області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 р. № 600-р <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/600-2020-%D1%80#n8>> (дата звернення 10.01.2022).

¹⁹ Децентралізація <<https://decentralization.gov.ua>> (дата звернення 10.01.2022).

На ресурсі Публічної кадастрової карти України, яка згідно з положеннями ч. 2 ст. 38 Закону України “Про Державний земельний кадастр”²⁰, є частиною програмного забезпечення Державного земельного кадастру, відомості про межі територіальних громад, і зокрема Поліської територіальної громади, що ідентичні відомостям на ресурсі “Децентралізація”, також присутні. При цьому в інформації про шар “Межі територіальних громад” зазначено, що це шар, який містить дані про межі територіальних громад. Шар створено в рамках інформаційної взаємодії з Міністерством розвитку громад і територій України. Шар не містить офіційних відомостей Державного земельного кадастру та має інформативний характер.

Отже, в першому випадку (ресурс “Децентралізація”) зазначено, що йдеться про орієнтовне місце розташування меж територіальних громад, у другому (ресурс “Публічна кадастрова карта”) – що така інформація має інформативний характер.

Водночас наявна інформація є єдиним можливим джерелом відомостей про межі утворених об’єднаних територіальних громад та їх компетенцію як органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями комунальної власності.

Нині поточна редакція Закону України “Про землеустрій”²¹ у ст. 46¹ (Закон доповнено ст. 46¹ згідно з Законом від 28 квітня 2021 р. № 1423-IX) врегулює, що встановлення меж територій територіальних громад відбувається за допомогою розроблення проєктів землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад.

Згідно з положеннями ч. 9 ст. 21 Закону України “Про Державний земельний кадастр” та ст. 46¹ Закону України “Про землеустрій”, за результатами розроблення та затвердження названих проєктів землеустрою, відомості про межі території територіальної громади вносяться до Державного земельного кадастру.

Поряд із цим законодавцем не визначено своєрідний перехідний період – за яким принципом повинне відбуватися розпорядження землею у часовому проміжку між 27 травня 2021 р. (дата набуття чинності положеннями законодавства, які змінюють компетенцію органів місцевого самоврядування) та датою затвердження окремо взятого проєкту землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад? Адже незважаючи на задеклароване положення про наявність дійсних меж територій територіальних громад (ст. 46¹ Закону України “Про землеустрій”), насправді такі відсутні, про що вже згадувалося.

²⁰ Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 р. № 3613-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3613-17>> (дата звернення 10.01.2022).

²¹ Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>> (дата звернення 10.01.2022).

Однак є низка стримуючих факторів для встановлення меж територій територіальних громад:

- відсутня чітка заборона щодо розпорядження землями до моменту встановлення меж територій територіальних громад;
- органи влади не готові на значні фінансові витрати та довге очікування результату.

За таких обставин цілком слушно вирішувати питання точково та за необхідності. Зокрема, якщо планується розпорядження землями у “прикордонній” зоні, органи місцевого самоврядування, які є суміжними, можуть обрати для себе один із таких сценаріїв:

- укласти своєрідний акт погодження меж, тобто документ, погоджений обома сторонами, на графічному додатку до якого буде зображена лінія розмежування, яка в подальшому ляже в основу відповідної документації із землеустрою щодо встановлення меж території територіальних громад;
- замовити експертне дослідження, у межах якого буде проведено ретроспективний аналіз на предмет належності окремо взятої території до меж відповідної сільської, селищної чи міської ради;
- врегулювати спір про територію в порядку медіації (відповідно до ст. 158¹ ЗК України, Закону України “Про медіацію”).

Висновки. Таким чином, встановлено, що проведена в Україні адміністративна реформа внесла корективи й у сфері земельного законодавства. Зокрема, систему адміністративно-територіального устрою України доповнено новим гібридним елементом – територією територіальних громад. Де-юре така до системи адміністративно-територіального устрою не входить, однак де-факто є рівною з іншими її складовими.

Для земельно-правових відносин проблема полягає в тому, що органи місцевого самоврядування одержали можливість розпоряджатися землями в межах територій територіальних громад (включають землі як у межах, так і за межами населених пунктів), які, зі свого боку, є невстановленими. За таких обставин чітке розмежування компетенції між різними органами влади щодо розпорядження землею відсутнє.

Алгоритм встановлення меж територій територіальних громад врегульований, однак причин невиконувати таке встановлення більше, аніж виконувати.

У зв’язку із зазначеним, автор пропонує вирішувати дискусійні питання менш затратними за часом та коштами способами, а саме: укласти акт погодження меж території територіальної громади; замовити експертне дослідження; врегулювати спір про територію в порядку медіації.

REFERENCES

Bibliography

Journal articles

1. Dorosh O, 'Metodychni pidkhody do rozrobky proektiv zemleustroiu shchodo vstanovlennia (zminy) mezh administratyvno-terytorialnykh odynyts' (2015) 1 Zemleustrii, kadastr i monitorynh zemel 44–9 (in Ukrainian).
2. Dorosh O, Ibatullin Sh, Tarnopolskyi Ye, Kharytonenko R, 'Praktychni aspekty vstanovlennia (zminy) mezh administratyvno-terytorialnykh odynyts' (2019) 1 Zemlevporiadne vyrobnytstvo 68–76 (in Ukrainian).
3. Tvarkovska L, 'Deiaki aspekty zakonodavchoho rehuliuвання zminy statusu ta mezh administratyvno-terytorialnykh odynyts v Ukraini ta yevropeiskykh derzhavakh' (2011) 6 Viche (in Ukrainian).

Theses

4. Bibik V, 'Administratyvno-pravovi status rezhymiv osoblyvykh administratyvno-terytorialnykh utvoren' (avtoref dys kand yur nauk, 2011) (in Ukrainian).
5. Cherniuk O, 'Vdoskonalennia systemy administratyvno-terytorialnoho ustroiu v Ukraini' (avtoref dys kand ekon nauk, 2007) (in Ukrainian).
6. Mukhovikov A, 'Formuvannia zemel komunalnoi vlasnosti terytorialnykh hromad' (avtoref dys kand ekon nauk, 2004) (in Ukrainian).
7. Okhrii O, 'Kompleksna stratehiia zemlekorystuvannia administratyvno-terytorialnoho utvorennia' (avtoref dys kand nauk z derzh upr, 2006) (in Ukrainian).
8. Ustymenko V, 'Vlasnist terytorialnoi hromady mista (hospodarsko-pravovi aspekty)' (avtoref dys d-ra yur nauk, 2007) (in Ukrainian).

Victoria Savchak

BOUNDARIES OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS IN THE CONTEXT OF NEW CHANGES

ABSTRACT. The implementation of the decentralization process, combined with the change of district boundaries and the formation of united territorial communities, and the expansion of the competence of such territorial communities for land management, has led forensic experts to think about new topics.

For today, the administrative-territorial units are: region, district, city, district in the city, settlement, village (the laws say).

The current amendments to the Land Code of Ukraine say that territorial communities now include all state-owned lands located outside settlements borders within such territorial communities (time before it was exclusively within settlements).

We are trying to find an answer to the question where the competence of some territorial communities “outside the settlements” ends and the competence of others “outside...” begins? After all, only information about administrative-territorial units is objectively entered into the State Land Cadastre.

The author is also trying to find an answer to the question: where does the competence of some “outside the settlements” end and the competence of others “outside...” begin? After all, the State Land Cadastre currently includes only information about administrative-territorial units, which do not include the territory of territorial communities.

ПРАВО УКРАЇНИ • 2022 • № 2 • 132-142

Вікторія Савчак

The aim of this article is primarily to make the attention of the authorities to the fact that the current state of legal regulation on the delimitation of administrative-territorial units is inextricably linked with the implementation of the competence of the authorities to dispose of land. In these circumstances, there is an inevitable process of formation of mutual territorial claims, double disposal of the same territories, etc., which in the future will be the subject of litigation. The author aims to offer methods of comfortable and effective way out of the current situation, avoiding long-term participation in litigation.

Doing the research we conducted element-by-element analysis of the components of the administrative-territorial system of Ukraine, analyzed the effect of the implementation of administrative reform in the field of land management and land cadastre, and proposed a real scheme out of the situation.

It is concluded that the modern system of administrative-territorial organization of Ukraine is supplemented by a new hybrid element – the territory of territorial communities. The boundaries of such element of territorial organization are not properly established, which causes a number of problems with dispose of land. In particular, there is no clear division of competences between different authorities.

The author proposes to resolve debatable issues in less time-consuming and costly ways, namely: to conclude an act of coordination of the boundaries of the territorial community; order an expert report; settle the dispute over the territory through mediation.

KEYWORDS: administrative-territorial unit; boundaries of administrative-territorial units; boundaries of territorial communities; state-owned land; communal land.