

РОЗДІЛ 3. ТРУДОВЕ ПРАВО І ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ; АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.711

DOI 10.31732/2708-339X-2026-20-A11

ЕВОЛЮЦІЯ ПІДСТАВ ОБҐРУНТУВАННЯ ЗМІНИ МЕЖ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ В УКРАЇНІ

Гуриненко О.М.,

докторант Університету економіки та права «КРОК»,

м. Київ, вул. Табірна, 30-32, Україна, 03113

e-mail: hurynenkoom@krok.edu.ua

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2841-658X>

EVOLUTION OF THE BASIS FOR JUSTIFICATION OF CHANGES IN SETTLEMENT BOUNDARIES IN UKRAINE

Gurynenko O.M.,

Doctoral student, "KROK" University,

Kyiv, Tabirna St., 30-32, Ukraine, 03113

e-mail: hurynenkoom@krok.edu.ua

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2841-658X>

Анотація. Стаття присвячена аналізу історичного екскурсу еволюції нормативного регулювання підстав визначення, встановлення та зміни меж населених пунктів в Україні. Ідентифіковано, що роль містобудівної документації поступово змінювалася від суто технічного документа, що визначав розміщення архітектурно-просторових форм та режимів забудови, до єдиної легітимної поліфункціональної підстави зміни та розширення меж населеного пункту як цілісного організму забезпечення потреб мешканців відповідної громади. Приміська територія історично втратила свою роль як резервної території розвитку населеного пункту з обмежувальним режимом забудови, який визначався самим містом, навколо якого формувалася така територія.

Первинними документами, які визначали обов'язковість містобудівної документації як підстави розширення меж населеного пункту, були технічні нормативи та правила. Із розвитком правового регулювання окремі норми таких будівельних норм і правил були відображені в законах України, що поступово визначило генеральний план як єдину законну підставу розширення меж населеного пункту.

Роль спеціалізованих інститутів містобудування також еволюціонувала: від виключних інститутів проєктування забудови та розміщення об'єктів містобудування в умовах адміністративно-командної системи до розгалуженої мережі установ з урахуванням принципів конкурентного ринку.

У статті наведено аналіз екстериторіального впливу органів загальносоюзного значення на регулювання як земельних відносин, так і процедури затвердження містобудівної документації. Особливу увагу приділено ролі рішень квазівладного органу Української РСР – ЦК КП УРСР у контексті не лише розгляду містобудівної документації, а й розвитку мережі відповідних інститутів.

Також досліджено еволюцію повноважень органів влади щодо затвердження містобудівної документації: від вищих органів влади, у тому числі загальносоюзного рівня, до органів місцевого самоврядування відповідних територіальних громад.

Ключові слова: межі адміністративно-територіальної одиниці, межа населеного пункту, містобудівна документація, генеральний план населеного пункту, план просторового розвитку.

Формул: 0, **рис.:** 0, **табл.:** 0, **бібл.:** 22.

Abstract. This article analyzes the historical evolution of the normative regulation of the grounds for determining, establishing, and changing the boundaries of settlements in Ukraine. It is identified that the role of urban planning documentation has gradually evolved from a purely technical document defining architectural

and spatial arrangements and building regimes to the only legitimate multifunctional basis for changing and expanding settlement boundaries as an integrated system aimed at meeting the needs of the local community. Suburban areas have historically lost their role as reserve territories for settlement development with restrictive building regimes determined by the city around which they were formed.

The primary documents that established the mandatory nature of urban planning documentation as a basis for expanding settlement boundaries were technical norms and regulations. With the evolution of legal regulation, certain provisions of these building standards were incorporated into Ukrainian legislation, which gradually established the general plan as the sole legal basis for expanding settlement boundaries.

The role of urban planning institutions has also evolved from exclusive design institutions under an administrative-command system to a diversified network operating within a competitive market environment.

The article highlights the extraterritorial influence of all-Union authorities on the regulation of land relations and the approval procedures of urban planning documentation. Particular attention is paid to the role of decisions of the quasi-authoritative body of the Ukrainian SSR – the Central Committee of the Communist Party – in shaping both urban planning policy and institutional development.

The evolution of the powers of public authorities in approving urban planning documentation is also examined: from higher-level authorities, including those of all-Union significance, to local self-government bodies of territorial communities.

Keywords: boundaries of an administrative-territorial unit, settlement boundary, urban planning documentation, general plan, spatial development plan.

Formulas: 0; fig.: 0, tabl.: 0, bibl.: 22.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються, зокрема, територіальний устрій України [1].

Саме тому виникає необхідність дослідження нормативних актів колишньої Української Соціалістичної Радянської Республіки (УРСР після 1937 року), які регулювали порядок визначення, встановлення та розширення меж населених пунктів з урахуванням їх дії в часі.

Дослідження правового регулювання та діяльності уповноважених органів щодо визначення та встановлення меж населених пунктів в історичній ретроспективі має теоретичне та практичне значення. Теоретично це дозволить сформулювати обґрунтовані зауваження щодо проекту землеустрою із встановлення (зміни) існуючої межі міста Києва, яку окремі особи вважають визначеною, а також визначити правомірність посилення у проекті землеустрою лише на каталог координат міської межі 1989–1990 років як вихідної точки, що розглядається як аксіома при вирішенні земельних спорів щодо розмежування території межі міста Києва із суміжними радами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Існуючі публікації, насамперед, звертають увагу на необхідність наявності проекту землеустрою щодо встановлення межі населеного пункту [2; 3]. У деяких

публікаціях акцент робиться саме на землепорядній діяльності з розроблення проекту землеустрою [4]. Останні дослідження підкреслюють необхідність розроблення проектів землеустрою щодо визначення меж територій територіальних громад [5].

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Проблема розширення меж населених пунктів є актуальною та має значний історичний розвиток. Межі населених пунктів встановлювалися на підставі різноманітної проектної документації землепорядного, технічного та містобудівного характеру. Розвиток місцевого самоврядування зумовив зміну концепції та повноважень органів, що визначають містобудівний розвиток населеного пункту, а також фактично обґрунтовують необхідність розширення його меж.

Формулювання мети. Метою статті є дослідження розвитку підстав визначення та встановлення (розширення) меж населених пунктів в Україні в історичному ракурсі (з 1922 року) до сучасного періоду.

Виклад основного матеріалу. Земельний кодекс УСРР 1922 року вперше визначив чинні міські межі та межі селищ міського типу, до яких на нормативному рівні були включені відповідні території. Зокрема, ст. 146 ЗК УСРР 1922 року передбачала, що з виданням цього кодексу

всі землі в межах чинної міської межі визнаються міськими землями. Таким чином, на першому етапі формування меж населених пунктів відбулося нормативне закріплення меж для міст та селищ міського типу.

До меж населених пунктів включалися всі забудовані землі, прилеглі незабудовані землі, які раніше були міськими або не були міськими, але фактично перебували у віданні ради до 1 серпня 1922 року. До числа колишніх земель населеного пункту відносилися землі, які перебували у власності міста до Жовтневої революції, землі, відведені за правилами генерального межування, придбані містом землі тощо, за умови, що такі землі не перебували в трудовому користуванні. Під землями, що перебували у фактичному віданні рад, вважалися землі, які до 01.08.1922 року: не підпадали під дію закону про трудове землекористування від 27.05.1922; не перебували у віданні райвиконкомів або відповідних органів; не перебували у віданні Наркомзему; а також землі, якими управляли комунальні відділи, якщо щодо таких прав управління не було заявлено спорів. Також до меж міста включалися ділянки, оточені землями, що входили до меж населеного пункту. Землями міст вважалися і суміжні з містом поселення та підміські слобідки, якщо вони перебували в міській смузі до 1917 року і міські ради вважали за необхідне залишити їх у межах міста, або якщо ці землі фактично перейшли до відання міських рад до 01.08.1922 року [6].

Таким чином, Земельний кодекс УСРР 1922 року вперше сформував інститут нормативного визначення меж населеного пункту – міста та селища міського типу. При цьому жодної ролі не відігравали плани забудови або інші проєктні матеріали. Перевага надавалася фактично забудованим і прилеглим територіям за певних умов.

ЗК УСРР 1922 року також передбачав альтернативну форму встановлення меж – шляхом їх розширення, яке здійснювалося в загальному порядку землевпорядкування. Ініціатором такого

процесу могла виступати як міська рада, так і Народний комісаріат внутрішніх справ. У центрі підготовчу роботу щодо розширення меж здійснювала Центральна адміністративно-територіальна комісія, яка разом із висновком Укрдержплану подавала матеріали на остаточне вирішення Президіуму ВУЦВК. У випадку, якщо прилеглі до міської межі землі (приміські території) забудовувалися або використовувалися комунальними установами і підприємствами, міська межа змінювалася у загальному порядку землевпорядкування для включення цих земель до міської території. Отже, міська межа або межа селища міського типу могла змінюватися за наявності потреб розвитку та забудови населеного пункту, а також у зв'язку з розміщенням комунальних підприємств і організацій.

Водночас нормативні акти не містили деталізованого обґрунтування необхідності зміни меж. Було передбачено, що така зміна здійснюється за проєктами землеустрою в загальному порядку землевпорядкування.

Розуміючи необхідність наявності планів забудови та розвитку територій, урегулювання процесу планування територій на місцевому рівні, РНК УСРР 23 лютого 1928 року прийняла постанову № 19 «Про надання чинності Статутові цивільного будівництва» та постанову № 20 «Статут цивільного будівництва» [7].

Постановою РНК № 19 було передбачено, що міста й селища міського типу, де кількість населення на момент надання чинності Статутові цивільного будівництва становить понад 10 000 жителів, а також міста й селища міського типу, де кількість населення менша, але які мають адміністративне, курортне або інше важливе державне значення, якщо вони не мають затверджених у належному порядку проєктів планування, повинні їх скласти й подати на затвердження в порядку, передбаченому Статутом цивільного будівництва, протягом п'яти років з моменту надання йому чинності.

Міста та селища міського типу, де кількість населення не перевищує 10 000

жителів, якщо вони не мають затверджених у належному порядку проєктів планування, повинні скласти й подати їх на затвердження в порядку, передбаченому Статутом цивільного будівництва, у строки, встановлювані РНК АМСРР або округовими виконавчими комітетами за належністю. У разі необхідності, на підставі відповідних звернень, округові виконавчі комітети можуть вказаний строк відстрочувати.

На виконання постанови РНК Наркомвнуправ УСРР прийняв постанову № 39 [8] «Про реченні складання плянів наявного розташування і проєктів планування міст і селищ міського типу, не передбачені в арт. 1 постанови РНК УСРР з 14 червня 1928 та людність яких перевищує 10 000 житців». Цією постановою визначалися граничні строки для підготовки планів наявного розташування в окремих населених пунктах, а також граничні строки підготовки проєктів планування.

Базовим нормативним документом щодо регулювання планування та забудови став Кодекс цивільного будівництва, правила якого поширювалися на планування залюднених пунктів.

Питання затвердження проєктів планування міст та селищ міського типу, а також новозаселюваних присілків було віднесено до повноважень Вищого технічно-будівельного комітету. Питання затвердження проєктів новозаселюваних сільських селищ, проєктів часткового забудування або часткового репланування міст та селищ міського типу, розширення сільських селищ, проєктів розширення присілків було віднесено до повноважень округових виконавчих комітетів.

Таким чином, на початку формування містобудівної документації, особливо з 1928 року, активного розвитку набувають саме процеси індикативного регулювання необхідності створення проєктів планування населених пунктів. При цьому їх затвердження завжди належало до повноважень вищих організацій, а не до самоврядних повноважень місцевих рад. Водночас розроблення цієї документації

та моніторинг змін покладалися на органи місцевого (комунального) господарства. Розроблення документації щодо присілків покладалося на підприємства та організації, що розпочинали будівництво присілків. Складення проєктів планування й репланування сільських селищ, де не було завершено землевпорядкування, покладалося на органи Народного комісаріату земельних справ, а там, де землевпорядкування було завершено, – на органи Народного комісаріату внутрішніх справ, що відали комунальним господарством.

До містобудівної документації в цей період належали: план існуючого розташування міста або селища міського типу в межах міської смуги (міський план або план залюдненого пункту); план проєктованого розташування міста або селища міського типу (проєкт планування), який складався з:

- проєкту репланування або регулювання існуючої частини залюдненого пункту;
- проєкту розширення міста або селища міського типу.

На початковому етапі до процесу затвердження проєктів планування було залучено різноманітну кількість органів державної влади. У 1933 році на підставі спільної постанови ЦВК СРСР № 70 та РНК СРСР № 1219 від 27.06.1933 року виникла нова категорія містобудівної документації – схема районного планування, що було зумовлено необхідністю планування будівництва нових міст для цілей промислового будівництва. Тобто первинним фактором виникнення населеного пункту визначалося будівництво промислового підприємства. Вказаною постановою також фіксувалося існування проєкту планування населеного пункту. Первинною ланкою містобудівної документації стала схема районного планування. Це було зроблено на рівні союзних органів екстериторіального характеру.

Вказаною постановою були визначені повноваження щодо затвердження такої містобудівної документації: схеми

районного планування – РНК СРСР за пропозицією РНК союзних республік із висновком Державної планової комісії СРСР і Всесоюзної ради у справах комунального господарства ЦВК СРСР (у випадку відсутності схеми районного планування місце будівництва погоджувалося урядом союзної республіки); проекту планування населених пунктів, які, як правило, затверджувалися РНК республіки, крім невеликих населених пунктів чисельністю до 50 тис. осіб, які затверджувалися облвиконкомами. Найбільші населені пункти затверджувалися РНК СРСР, тобто союзним органом, а не органом відповідної республіки.

Проект планування населеного пункту став основною містобудівною документацією. Вперше було передбачено, що внесення змін до схем районного планування і проектів планування населених пунктів допускається лише з дозволу органів, що затверджують вказані схеми та проекти. Вказаний норматив проіснував до 2000-х років.

На виконання вказаної постанови ВУЦВК і РНК УСРР було прийнято постанову «Про зміни в законодавстві УСРР у зв'язку з постановою ЦВК і РНК СРСР від 27 червня 1933 р. «Про складання та затвердження проектів планування та соціалістичної реконструкції міст і інших залюднених місць Союзу РСР» № 180 від 20.05.1934 року [11].

Постановою РНК УРСР від 05.06.1939 № 545 «Про розгляд проектів планування населених пунктів в УРСР» було постановлено доручити Наркомкомгоспу УРСР надалі подавати проекти на розгляд та затвердження Раднаркому УРСР.

Постановою Ради Міністрів УРСР від 15.06.1955 року № 777 «Про порядок складання, погодження і затвердження проектів планів міст і селищ УРСР» [12] було передбачено низку новел у містобудівному плануванні: розробку проектів планування всіх міст і селищ міського типу УРСР покладено на інститут «Діпромисто» або його філіали; розміщення об'єктів містобудування до

затвердження вказаних вище проектів було можливим лише за погодженням з інститутом «Діпромисто» або його філіалами; вперше було передбачено, що затвердження всіх проектів міст та селищ міського типу здійснювалося РМ УРСР та облвиконкомами. РМ СРСР до вказаного процесу не залучалася.

Пунктом 1 постанови РМ СРСР від 24.08.1955 № 1556 «Про порядок затвердження проектів планування і забудови міст Радянського Союзу» було передбачено визнати доцільним, щоб схеми районного планування і проекти планування та забудови міст і селищ, крім міст Москви і Ленінграда, затверджувалися, починаючи з 1955 року, у порядку, що встановлювався РМ союзних республік, маючи на увазі при цьому, що проекти планування і забудови столиць союзних республік і автономних республік, крайових і обласних центрів і міст республіканського підпорядкування мали затверджуватися РМ союзних республік. Пріоритетною залишалася схема районного планування та рекомендувалося РМ союзних республік дотримуватися вимог технічних норм з містобудування. Було також зобов'язано Державний комітет РМ СРСР у справах будівництва розробити проект рекомендацій щодо планування і забудови міст, а також затвердити Інструкцію про порядок складання схем районного планування і проектів планування та забудови міст. Під союзним контролем залишалася розміщення промислових підприємств союзного підпорядкування, великих електростанцій і транспортної інфраструктури, а також погодження окремих проектних рішень.

Велике накопичення різного роду рішень органів виконавчої влади, у тому числі Союзу РСР, казуїстичність та невизначеність розподілу повноважень між РМ УРСР та облвиконкомами зумовили появу наступної постанови РМ УРСР від 28 вересня 1955 року № 1195 «Про порядок затвердження проектів планів міст та забудови міст Української РСР», де було передбачено впровадити з 1955 року

новий порядок затвердження схем районної планіровки і проєктів планіровки та забудови міст і селищ республіки: схеми районної планіровки і проєкти планіровки та забудови міст республіканського підпорядкування, обласних центрів і міст обласного підпорядкування, що мають особливо важливе промислове або історичне значення, затверджуються РМ УРСР; проєкти планіровки та забудови всіх інших міст і населених пунктів УРСР затверджуються відповідними виконкомми обласних Рад депутатів трудящих; зобов'язано виконкоми здійснювати будівництво і реконструкцію міст і селищ за проєктами планіровки та забудови, опрацьованими відповідно до ТЕО або схем районної планіровки, затверджених в установленому порядку, а також керуватися правилами і технічними нормами з містобудування, ТЕО розміщення підприємств всесоюзного підпорядкування, великих електростанцій і транспортних споруд; союзні республіки отримали більшу автономію щодо розробки містобудівної документації. Водночас схема районного планування потребувала залучення Держплану СРСР та Держкомбудівництва РМ СРСР, було зобов'язано міністерства і відомства СРСР враховувати при виборі майданчиків для будівництва нових підприємств позицію РМ союзних республік.

Отже, з 1955 року було визначено процедуру затвердження генеральних планів міст та селищ міського типу на рівні відповідної союзної республіки. Було визначено розробника такої документації – інститут «Діпромісто».

У цей же час продовжували свій розвиток технічні нормативи щодо планування і забудови населених пунктів. Підготовка проєкту планування і забудови сільського населеного пункту мала здійснюватися на основі схеми районного планування і внутрішньогосподарського планування колгоспу або радгоспу. Значне, але не вирішальне значення в процесі планування населених пунктів мала схема районного планування. Викопіювання зі схеми було

складовою проєкту планування і забудови населеного пункту. У випадку відсутності схеми планування використовувалося викопіювання з карти адміністративного району або рішення комісії, визначеної виконкомом.

Особливу увагу було приділено розробці схем районного планування. Постановою РМ СРСР № 1556 від 24.08.1955 був передбачений план робіт зі складання схем районного планування по важливих промислових районах країни. У 1956 році було прийнято постанову СРСР «Про подальший розвиток робіт по складанню схем районного планування по важливих районах країни», де було передбачено першочерговий план виконання робіт з розроблення вказаних схем, у тому числі по Українській РСР (було передбачено розроблення 11 таких промислових районів), який було доручено інституту «Діпромісто» Держбуду УРСР.

Наступною була постанова РМ СРСР від 21.08.1963 № 903 «Про покращення проєктної справи в сфері цивільного будівництва, планування і забудови міст», якою доручалося РМ союзних республік встановити за погодженням з Держбудом СРСР порядок розроблення проєктів планування і забудови сільських населених пунктів.

Пунктом 15 було встановлено наступний порядок затвердження генеральних планів міст: генеральні плани столиць союзних республік, а також міст та курортних районів, вказаних у Переліку № 3, і всіх нових міст затверджуються РМ союзних республік за погодженням з Державним комітетом по цивільному будівництву і архітектурі при Держбуді СРСР, а міст з населенням 500 тис. осіб та більше – крім того, погоджуються з Держбудом СРСР та Держпланом СРСР.

Вказівками «Про порядок затвердження генеральних планів міст і селищ міського типу СРСР», що затверджені за дорученням РМ СРСР Державним комітетом по цивільному будівництву і архітектурі при Держбуді СРСР 28.07.1964 № 143, було

передбачено наступне: генеральні плани обласних центрів, міст, що мають промислове значення, міст республіканського підпорядкування, портових та курортних міст, а також міст, що мають архітектурно-історичне значення (перелік № 2), затверджуються РМ союзних республік; генеральні плани інших міст і селищ міського типу затверджуються облвиконкомами.

ТЕО з ескізом генерального плану міста з чисельністю населення 500 тис. та більше погоджувалися окремою стадією; для інших міст – у складі генерального плану. Таким чином, екстериторіальні органи союзного значення зберігали окремі контрольні повноваження щодо погодження містобудівної документації.

Указом Президії ВР Української РСР від 28.06.1965 року було затверджено «Положення про порядок перетворення, обліку, найменування і реєстрації населених пунктів, а також вирішення деяких інших адміністративно-територіальних питань» [15]. У п. 8 було вказано, що «віднесення населених пунктів до категорії міст республіканського, обласного і районного підпорядкування, зміна їх меж провадиться указами Президії ВР Української РСР за поданням виконкомів обласних рад депутатів трудящих». При зміні меж міст виконком обласної Ради депутатів трудящих подає, у тому числі, довідку про територію, чисельність населення в існуючих і нових межах, площу земель, що передається, і призначеність цих земель у смузі поселення, а також економічну характеристику населеного пункту, що включається в смугу міста, схематичну карту даного району, а також план населеного пункту із зазначенням нової смуги.

З урахуванням цього можна стверджувати, що нормативно питання визначення меж міських поселень були нарешті чітко визначені з підставами внесення таких клопотань. Генеральний план не належав до обов'язкових документів обґрунтування зміни межі населеного пункту, а роль проекту землеустрою щодо розширення міської або селищної межі

було ліквідовано.

Рівень підготовки генеральних планів населених пунктів Української РСР залишався на низькому рівні, що зумовило прийняття спільної постанови ЦК КПУ і РМ УРСР від 06.02.1968 р. (додаток до п. 6 протоколу 11) [16]. Вказаною постановою було звернуто увагу, що кількість розроблених генеральних планів міст та селищ міського типу є достатньо низькою, виявлено велику кількість зауважень щодо розроблених генеральних планів. Було доручено: закінчити опрацювання генеральних планів усіх міст республіки; розробити генеральні плани селищ міського типу до 1972–1975 рр.; розміщення промислових підприємств впроваджувати на основі схем районного планування; здійснювати забудову населених пунктів у суворій відповідності із затвердженими генеральними планами.

Таким чином, на цьому етапі роль генерального плану зводилася лише до визначення архітектурно-планувальних рішень та режимів забудови населеного пункту, а також розвитку приміської території населеного пункту.

ЗК УРСР 1970 року [17] чітко визначав, що межа міста та селища міського типу визначається на основі генерального плану або техніко-економічних основ розвитку міста за поданням виконавчого комітету обласної, міської (міст республіканського підпорядкування) Ради народних депутатів; а межа сільських населених пунктів, віднесених до перспективних для дальшого розвитку, визначається відповідно до проєктів їх планування і забудови, проєктів районного планування; не віднесених до перспективних – визначається у порядку внутрішньогосподарського землеустрою.

Ієрархія значення містобудівної документації була збережена: схема районного планування, затверджена належним чином, мала бути вихідною при розробці проєктів районного планування та генеральних планів. А генеральний план, у свою чергу, мав базуватися на принципових рішеннях схеми та проєкту районного планування.

Додатковим джерелом нормативного регулювання зміни меж населених пунктів став указ Президії ВР УРСР від 12 березня 1981 р. № 1654-Х «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР». Вказаним указом було [18] затверджено Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР.

Пункт 5 згаданого положення закріплював чинне на той момент правило, що віднесення населених пунктів до категорії міст республіканського, обласного, районного підпорядкування, встановлення і зміна їх меж, а також зміна їх підпорядкованості проводяться Президією Верховної Ради Української РСР за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) Рад народних депутатів.

При встановленні і зміні меж міст обов'язковим має бути, зокрема: обґрунтування доцільності розширення; довідка про територію населеного пункту, кількість населення в існуючих і нових межах, площу земель, що передається, і призначення цих земель, а також економічна характеристика населеного пункту, що включається в межі міста або виключається з них; схематична карта з пропонуваними змінами. Знову генеральний план населеного пункту перестав відігравати роль основного документа для обґрунтування розширення меж населеного пункту. ЗК УРСР 1990 року, ЗК України в редакції 1992 року (чинний до 01.01.2002) [19] статтями 63, 64, 65 вніс чергові трансформації у роль містобудівної документації. Так, межа міста стала визначатися проектом планування та забудови міста або техніко-економічним обґрунтуванням розвитку міста, а використання земель селища міського типу та сільського населеного пункту мало здійснюватися відповідно до проектів планування та забудови селища міського типу і планів земельно-господарського устрою території.

Вказані статті неможливо тлумачити

буквально. Вжиті формулювання щодо межі міста слід розуміти з урахуванням інших нормативних документів, які визначали порядок встановлення та зміни меж міста, та положень Конституції УРСР. Тобто проект планування та забудови міста був своєрідним обґрунтуванням визначення межі міста, яке могло включати як територію власне міста (існуючу), так і перспективні (приміські) території, що могли обслуговувати місто та/або виконувати роль резервної території для розширення межі міста.

Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року № 533-ХІІ (закон втратив чинність на підставі Закону № 280/97-ВР від 21.05.97) у ст. 37 вперше передбачив, що виконавчий комітет сільської, селищної, міської Ради народних депутатів: 1) організує підготовку і затверджує у встановленому порядку проекти планування та забудови населених пунктів, їх генеральних планів, проекти і титульні списки будов та об'єктів місцевого господарства, контролює їх здійснення; керує проектними, будівельно-монтажними та ремонтно-будівельними організаціями, що належать до комунальної власності. Таким чином, з цього часу повноваження щодо затвердження генеральних планів були повернуті до самоврядних повноважень виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування: міських, селищних, сільських рад. Тобто питання місцевого значення відтоді мали вирішуватися виключно місцевими органами влади.

Таким чином, з 07.12.1990 генеральний план вперше затверджувався не вищестоящою організацією, а виконавчим комітетом відповідної ради. При цьому до таких рад не відносилися ні районні, ні обласні ради чи їх виконавчі комітети.

А вже з прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР такі виключні повноваження були надані відповідним радам (стаття 26): виключно

на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання: 42) затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; а до повноважень виконавчих органів було віднесено підготовку і подання на затвердження ради вказаних вище документів. З цього моменту лише сільські, селищні та міські ради були уповноважені на затвердження генеральних планів населених пунктів.

Фактично за допомогою будівельних норм формувалася та обґрунтовувалася підстава розширення межі населеного пункту, якою може бути лише генеральний план розвитку такого населеного пункту.

Була введена нова категорія містобудівної документації – Концепція розвитку значних та найзначніших міст, селищ, яка була стадією розроблення генерального плану, призначеною для визначення основних проблем, пріоритетів і масштабів планувального розвитку населеного пункту та рекомендацій щодо їх вирішення і подальшого розроблення генерального плану. Категорія концепції розвитку міста фактично замінила категорію техніко-економічних основ генерального плану міста як першої стадії етапу розроблення генерального плану міста чисельністю 500 тис. осіб і більше. Таким чином, станом на 1997 рік норми ЗК України в редакції 1992 року щодо визначення межі міста на підставі техніко-економічного обґрунтування розвитку міста не могли бути реалізовані.

Отже, ЗК України в редакції 1992 року (чинний до 01.01.2002) не передбачав як імперативної підстави обґрунтування розширення межі населеного пункту наявність затвердженого генерального плану. Водночас державні будівельні норми визначали пропозиції щодо розширення межі населеного пункту. При цьому поступово відбувалося посилення необхідності обґрунтування підстав розширення межі населеного пункту.

Першим таким законом став Закон

України «Про планування і забудову територій» [20], який у статті 12 визначив, що генеральним планом населеного пункту визначаються: потреба у зміні межі населеного пункту, черговість і пріоритетність забудови та іншого використання території. 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. Вказаний закон не містив терміна приміської зони.

Процес імперативності генерального плану було завершено прийняттям ЗК України від 2001 року [21].

Стаття 173 ЗК України в первинній редакції визначала, що межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування їх розвитку, генеральних планів населених пунктів.

Як уже було описано раніше, така категорія, як техніко-економічне обґрунтування розвитку населеного пункту, станом на 2002 рік уже не існувала. Первинно такий вид документації стосувався лише міст із населенням 500 тисяч і більше осіб. А станом на 1997 рік ТЕО вже було видозмінено на Концепцію розвитку значного та найзначнішого міста. Зазначена технічна помилка була виправлена Законом України № 5003-VI від 21.06.2012, який набрав чинності з 05.08.2012 [22], згідно з яким усі проекти землеустрою щодо зміни меж населених пунктів розробляються з урахуванням лише генеральних планів населених пунктів. З вказаного часу єдиною підставою для зміни меж населених пунктів став виступати лише генеральний план населеного пункту. При цьому такий проект землеустрою з 05.08.2012 обов'язково мав містити: посвідчені в установленому порядку копії генерального

плану населеного пункту, рішень про його затвердження (у разі зміни меж населеного пункту). До вказаного вище моменту такого обов'язку не існувало.

Таким чином, з 05.08.2012 єдиною підставою для визначення меж населеного пункту стали лише матеріали генерального плану населеного пункту, хоча такий обов'язок існував з 2000 року. Вказане не поширювалося на випадки, коли межі населених пунктів не встановлені в натурі (на місцевості) на час набрання чинності цим Законом за проектами землеустрою щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень. У таких населених пунктах межі могли бути встановлені без розроблення (зміни) генеральних планів населених пунктів.

Подальші процеси децентралізації влади потребували реформування системи органів місцевого самоврядування, що було оформлено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2015 р. № 1206-р «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Київської області», яким передбачалося укрупнення ряду органів місцевого самоврядування і поява об'єднаних громад.

У зв'язку з реформою адміністративно-територіального устрою, появою об'єднаних територіальних громад виник новий вид містобудівної документації – комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, який став одночасно містобудівною документацією на місцевому рівні та документацією із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність

реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території. Комплексний план включає планувальні рішення щодо перспективного використання всієї території територіальної громади, а також включає відповідні генеральні плани населених пунктів, детальні плани території, історико-архітектурні опорні плани історичних ареалів населених пунктів. Фактично просторовий план включає всі види містобудівної документації на місцевому рівні.

Висновки. У статті проаналізовано історичні факти щодо формування містобудівної документації та їх вплив на формування містобудівної документації населених пунктів.

Виділено, що протягом тривалого часу генеральному плану відводилася лише другорядна роль у визначенні та зміні меж населених пунктів. Генеральні плани відігравали лише роль визначення територій для забудови в межах населених пунктів та прилеглої до міста приміської території. Пріоритет містобудівного розвитку тривалий час надавався схемам районного планування, які виступали першочерговою містобудівною документацією.

Містобудівна документація поступово еволюціонувала в бік розширення видів такої документації. Остаточна містобудівна документація була доповнена планами просторового розвитку.

Повноваження органів влади щодо визначення напрямів розвитку населеного пункту трансформувалися шляхом передачі повноважень щодо затвердження генеральних планів від вищестоящих організацій, у тому числі союзного значення, до місцевих органів самоврядування. Тривалий час повноваження щодо затвердження містобудівної документації належали вищестоящим організаціям, які були відірвані від місцевих потреб громад. Обґрунтовано вплив екстериторіальних органів всесоюзного значення на регулювання затвердження (у подальшому – погодження) містобудівної документації, регулювання земельних відносин, у тому числі в частині надання та розпорядження землями певних категорій

органами управління іншої держави, який чітко проіснував до 1955 року. Після вказаного періоду, хоча органи всесоюзного значення втратили право затверджувати містобудівну документацію, водночас зберегли окремі права щодо погодження такої містобудівної документації підприємств всесоюзного значення.

Поступово роль містобудівної документації як базової підстави для розвитку населеного пункту посилювалася. З 1955 року чітко простежується тенденція формування мережі спеціалізованих інститутів у сфері містобудівної діяльності, їх подальше розширення та закріплення за ними виключного права на визначення напрямів розвитку населених пунктів і розміщення об'єктів містобудування. Значний період часу продовжували діяти будівельні норми і правила загальносоюзного значення. Роль генерального плану змінювалася з суто технічного документа визначення архітектурно-планувальних рішень та режимів забудови до документа, що обґрунтовував подальший розвиток та розширення населеного пункту. При цьому роль приміської території та схем районного планування поступово еволюціонувала в бік зниження їх ролі

та значення у забудові прилеглої до міста території. Приміська зона втратила свою роль як потенційно резервної території розширення межі міста. Водночас виник інститут містобудівного моніторингу забудови населеного пункту. З 1992 року розпочинається процес посилення ролі генерального плану при обґрунтуванні зміни межі населеного пункту, але вказане здійснюється на рівні технічних нормативів – державних будівельних норм. З 2000 року остаточно оформлено в законодавчому порядку обов'язковість наявності містобудівної документації як обґрунтовуючої підстави для розширення межі населеного пункту. З 05.08.2012 єдиною підставою для визначення меж населеного пункту стали лише матеріали генерального плану населеного пункту. З 1 січня 2025 року управління землями та будівництвом у територіальних громадах відбувається на основі Комплексного плану просторового розвитку населеного пункту, який включає в себе всі генеральні плани населених пунктів складових об'єднаної громади. У зв'язку з появою об'єднаних громад виник новий різновид містобудівної документації – комплексний план просторового розвитку території територіальної громади

Література:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.03.2026).
2. Третяк А. М., Другак В. М., Третяк Р. А. Формування адміністративно-територіальних утворень: навчально-методичний посібник. К.: ТОВ ЦЗРУ, 2004. 85 с.
3. Краснолуцький О., Євсюков Т. Встановлення меж населених пунктів: сучасні проблеми та шляхи їх вирішення. *Землепорядний вісник*. 2012. № 2. С. 22–27
4. Дорош О. С. Методичні підходи до розробки проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2015. № 1. С. 44–49.
5. Дорош Й. М., Тарнопольський А. В., Харитоненко Р. А., Деркульський Р. Ю., Рябова Ю. П. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2022. № 2. С. 4–13.
6. Земельний кодекс УСРР зі змінами та доповненнями 01 лютого 1928 р. Харків: Юридичне видавництво Наркомюсту УСРР, 1928. 90 с.
7. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України за 1928 рік. Відділ перший. 30.03.1928. № 2. С. 37–76
8. Збірник законів та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України за 1929 рік. Народний комісаріат юстиції. Відділ 2. Харків: Укрголовліт, 1929. 802 с. № 9 від 24.04.1929 р.
9. Збірник законів та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України за 1931 рік. № 31 від 19.11.1931.
10. Збірник законів та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України за 1934 рік. № 21 від 04.06.1934.
11. Збірник законів та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України за 1934 рік. № 180 від 20.05.1934 р. (33 № 21 від 04.06.1934).
12. Про порядок складання, погодження і затвердження проектів планіровки міст і селищ УРСР: постанова Ради Міністрів УРСР від 15.06.1955 р. № 777. Збірник постанов УРСР. 1955. № 11–12. Ст. 59.

13. ЦДАГОУ. Протокол № 68 засідання Президії ЦК КПУ від 11.10.1955.

14. ЦДАГОУ. Протокол № 39 засідання Президії ЦК КПУ від 04.12.1956.

15. Положення про порядок перетворення, обліку, найменування та реєстрації населених пунктів, а також вирішення інших адміністративно-територіальних питань в УРСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 28.06.1965 р. ЦДАВО. Фонд 1. Опис 16. Справа 1542. Арк. 139–149.

16. Протокол № 30 засідання Політбюро ЦК КПУ «Про заходи щодо поліпшення планування та забудови міст і селищ Української РСР». Фонд 1. Опис 10. Справа 11.

17. Земельний кодекс УРСР: Закон Української РСР від 08.07.1970 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07#Text>. (дата звернення: 15.03.2026).

18. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР: Указ Президії ВР УРСР від 12.03.1981 р. № 1654-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10#Text>. (дата звернення: 15.03.2026).

19. Земельний кодекс УРСР: Закон Української РСР від 18.12.1990 р. № 561-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12#Text>. (дата звернення: 15.03.2026).

20. Про планування і забудову територій: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 31. Ст. 250. (дата звернення: 15.03.2026).

21. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>. (дата звернення: 15.03.2026).

22. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів: Закон України від 21.06.2012 р. № 5003-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5003-17/ed20130101#Text>. (дата звернення: 15.03.2026).

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. St. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (data zvernennia: 15.03.2026).

2. Tretiak A. M., Druhak V. M., Tretiak R. A. Formuvannia administratyvno-terytorialnykh utvoren : navchalno-metodychnyi posibnyk. Kyiv: TOV TsZRU, 2004. 85 s.

3. Krasnolutskiy O., Yevsiukov T. Vstanovlennia mezh naselenykh punktiv: suchasni problemy ta shliakhy yikh vyrishennia. *Zemlevporiadnyi visnyk*. 2012. № 2.

4. Dorosh O. S. Metodychni pidkhody do rozrobky proiektiv zemleustroi shchodo vstanovlennia (zminy) mezh administratyvno-terytorialnykh odynyt. *Zemleustrii, kadastr i monitorynh zemel*. 2015. № 1. S. 44–49.

5. Dorosh Y. M., Tarnopolskyi A. V., Kharytonenko R. A., Derkul'skyi R. Yu., Riabova Yu. P. *Zemleustrii, kadastr i monitorynh zemel*. 2022. № 2. S. 4–13.

6. *Zemelnyi kodeks USRR zi zminamy ta dopovnenniamy stanom na 1 liutoho 1928 roku*. Kharkiv: Yurydychne vydavnytstvo Narkomiustu USRR, 1928. 90 s.

7. *Zbirnyk uzakonen ta rozporiadzhen Robitnycho-selianskoho uriadu Ukrainy za 1928 rik*. Viddil pershyi. 30.03.1928. № 2.

8. *Zbirnyk zakoniv ta rozporiadzhen Robitnycho-selianskoho uriadu Ukrainy za 1929 rik / Narodnyi komisariat yustytisii*. Viddil 2. Kharkiv: Ukrholovlit, 1929. 802 s. № 9 vid 24.04.1929 roku.

9. *Zbirnyk zakoniv ta rozporiadzhen Robitnycho-selianskoho uriadu Ukrainy za 1931 rik*. № 31 vid 19.11.1931.

10. *Zbirnyk zakoniv ta rozporiadzhen Robitnycho-selianskoho uriadu Ukrainy za 1934 rik*. № 21 vid 04.06.1934.

11. *Zbirnyk zakoniv ta rozporiadzhen Robitnycho-selianskoho uriadu Ukrainy za 1934 rik*. № 180 vid 20.05.1934 roku (ZZ № 21 vid 04.06.1934).

12. Pro poriadok skladannia, pohodzhennia i zatverdzhennia proiektiv planivky mist i selyshch URSR : Postanova Rady Ministriv URSR vid 15 chervnia 1955 roku № 777. *Zbirnyk postanov URSR*. 1955. № 11–12. St. 59.

13. TsDAHOУ. Protokol № 68 zasidannia Prezydii TsK KPU vid 11.10.1955.

14. TsDAHOУ. Protokol № 39 zasidannia Prezydii TsK KPU vid 04.12.1956.

15. Polozhennia pro poriadok peretvorennia, obliku, naimenuvannia ta reiestratsii naselenykh punktiv, a takozh vyrishennia inshykh administratyvno-terytorialnykh pytan v URSR : Ukaz Prezydii Verkhovnoi Rady URSR vid 28 chervnia 1965 roku. TsDAVO. Fond 1. Opys 16. Sправа 1542. Ark. 139–149.

16. Protokol № 30 zasidannia Politbiuro TsK KPU «Pro zakhody shchodo polipshennia planivky ta zabudovy mist i selyshch Ukrainskoi RSR». Fond 1. Opys 10. Sправа 11.

17. Zemelnyi kodeks URSR : Zakon Ukrainskoi RSR vid 8 lypnia 1970 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07#Text> (data zvernennia: 15.03.2026).

18. Pro poriadok vyrishennia pytan administratyvno-terytorialnoho ustroi URSR : Ukaz Prezydii VR URSR vid 12 bereznia 1981 roku № 1654-Kh. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10#Text> (data

zvernennia: 15.03.2026).

19. Zemelnyi kodeks URSR : Zakon Ukrainskoi RSR vid 18 hrudnia 1990 roku № 561-KhII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12#Text> (data zvernennia: 15.03.2026).

20. Pro planuvannia i zabudovu terytorii : Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2000. № 31. St. 250.

21. Zemelnyi kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 25 zhovtnia 2001 roku № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (data zvernennia: 15.03.2026).

22. Pro vnesennia zmin do Zemelnoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakoniv Ukrainy shchodo provedennia robit iz zemleustroi, poviazanykh iz vstanovlenniam i zminoiu mezh sil, selyshch, mist, raioniv : Zakon Ukrainy vid 21 chervnia 2012 roku № 5003-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5003-17/ed20130101#Text> (data zvernennia: 15.03.2026).

Стаття надійшла до друку 02 квітня 2026 року