

**ТЕНДЕНЦІЇ ВИРІШЕННЯ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ  
У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ  
ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

**Потапенко Сергій Анатолійович**

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

*м. Київ, Україна*

У 2014 році була затверджена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), якою визначені основні напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з метою становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад (далі – ТГ), а також надання високоякісних та доступних публічних послуг [1]. У контексті реформи децентралізації влади в Україні 12.06.2020 року Кабінетом Міністрів України по всій країні визначені адміністративні центри та затверджені території 1469 ТГ площею 553 818,0 км<sup>2</sup>, у складі 27833 населених пунктів [2], які стали основою для нового районування, проведеного Верховною Радою України 19.07.2020 року, шляхом утворення 136 нових укрупнених районів у складі територій сільських, селищних, міських ТГ [3]. Надалі на новій територіальній основі 25.10.2020 року пройшли чергові місцеві вибори.

Повномасштабний збройний напад Російської Федерації (далі – РФ) проти України призвів до великої кількості загиблих та поранених серед цивільного населення та військових, під тимчасовою окупацією опинилися Автономна Республіка Крим, частини Донецької, Луганської, Херсонської та

Запорізької областей України, а на інших частинах території нашої країни тривають бойові дії. В результаті вторгнення «руський мир» стер з землі цілі села, селища та міста України, а на їхньому місці залишилися лише руїни, а деякі з них вже не відбудовуватимуть. Повністю зруйновані такі міста як Маріуполь, Рубіжне, Сєверодонецьк, Лиман, Щастя, Соледар, Попасна, Мар'янка, Вугледар, Волноваха, Бахмут і Лисичанськ Донецької області; на 80 % зруйнований Ізюм у Харківській області, на 40 % – Херсон, на 70% – Ірпінь і на 30 – Буча у Київській області та інші населені пункти [4]. Це обумовлює потребу не лише у відбудові окремих будинків, а й у комплексній забудові нових населених пунктів та розробленні містобудівної документації, у зв'язку з чим на порядок денний постало нагальне питання планування та забудови нових населених пунктів у повоєнний період для відродження постраждалих територій. Крім проблем фінансово-економічного розрахунку для забезпечення планування та забудови нових населених пунктів і пошуку джерел їх фінансування, війна в Україні також активізувала проблеми містобудівної сфери, зокрема пов'язані із правовим регулюванням планування нових населених пунктів. Наведене обумовлює потребу формування в Україні нової системи стратегічного управління розвитком держави, її регіонів і ТГ з урахуванням актуальних потреб воєнного часу [5].

Вочевидь, що повномасштабне вторгнення РФ в незалежну та суверенну Україну обумовлює нові виклики в усіх сферах суспільного життя. Зокрема, з'явилися прифронтіві ТГ, які постійно перебувають під обстрілом ворожої артилерії та ракетних атак, збільшилась кількість тимчасово окупованих територій, зростає кількість зруйнованих населених пунктів, розташованих на лініях зіткнення збройного конфлікту, що обумовлює необхідність їх відбудови.

Утім введений правовий режим воєнного стану не може бути причиною відмови від запланованої загальної стратегії реформування територіальної організації влади в Україні, змінюється лише тактика проведення цієї реформи. Зокрема, до запровадження передбаченого

Концепцією [1] трьохрівневого адміністративно-територіального устрою України (базовий – у складі громад; районний – у складі районів; регіональний – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь) шляхом внесення змін до ст. ст. 132, 133 Конституції України [6] та прийняття Закону України, який визначить правові засади адміністративно-територіального устрою в Україні, 28.07.2023 року Верховною Радою України прийнятий Закон України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» № 3285-IX (далі – Закон № 3285-IX), який (крім п. 7 Розділу III «Прикінцеві та перехідні положення») набере чинності з 26.01.2024 року [7].

Закон № 3285-IX [7], нарешті, визнав таким, що з 26.01.2024 року втратить чинність Указ Президії Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 12.03.1981 р. № 1654-X «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [8], який містить застарілі нормативні положення, що суперечать Конституції та законам України, також даний закон визначив новий порядок утворення (ліквідації) районів, населених пунктів, встановлення (зміни) їхніх меж, зміни адміністративних центрів районів та населених пунктів, порядок включення поселень до складу міст, селищ, сіл та вирішення інших питань адміністративно-територіального устрою України.

Наведеним законодавчим актом не передбачений, а відтак ліквідується статус «селище міського типу» (яких станом на 01.07.2023 року нараховується 881), а також окрім міста (загальна чисельність жителів якого становить не менш як 10 тисяч), селища (не менш як 5 тисяч жителів) та села (менше як 5 тисяч жителів), закріплений правовий режим «поселення», як компактного місця проживання людей за межами населеного пункту, яке не має сталого складу населення та не віднесено до категорії населеного пункту та яке може бути основою для утворення нових населених пунктів [7, ст. 1]. Повноваження щодо утворення або ліквідації населеного пункту закріплюються за Кабінетом Міністрів України на підставі подання

сільської, селищної, міської ради, в межах території ТГ якої розташований відповідний населений пункт (поселення). При цьому рішення уряду про утворення населеного пункту набирає чинності одночасно з набранням чинності рішенням Верховної Ради України про найменування відповідного нового населеного пункту [7, ст. 5].

Законом № 3285-IX встановлено, що до подання сільської, селищної, міської ради про утворення населеного пункту додаються:

1) техніко-економічне обґрунтування доцільності утворення населеного пункту, склад та зміст якого визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування;

2) пропозиція щодо назви населеного пункту та обґрунтування запропонованої назви з посиланням на історичні, географічні, соціально-економічні, природні, екологічні, етнічні, культурні умови місцевості;

3) відомості про чисельність жителів відповідного поселення;

4) карта-схема місцевості із зазначенням місця розташування відповідного поселення [7, ст. 5].

Даним законодавчим актом також передбачено передачу повноважень щодо встановлення (зміни) меж села та селища від районної ради до відповідних сільських та селищних рад, а в умовах воєнного стану до військових адміністрацій населеного пункту [9]. Також Законом № 3285-IX визначений перелік документів, які необхідно додавати до пояснювальної записки до проекту рішення компетентного органу державної влади або органу місцевого самоврядування про утворення та встановлення (зміну) меж інших адміністративно-територіальної одиниць [7].

Разом з тим, Закон № 3285-IX [7] залишає поза увагою нагальне питання визначення містобудівної документації на підставі якої буде здійснюватися планування та забудова нового населеного пункту. Слід звернути увагу, що в ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [10] та в п. 26 Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та

затвердження містобудівної документації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 р. № 926 (далі – Порядок № 926) [11] йде мова лише про розроблення генеральних планів щодо реконструкції вже існуючих населених пунктів, а не нових населених пунктів як приміром, це було прямо визначено в п. 1.1. Державні будівельні норми та правила (далі – ДБН) 360-92\*\* «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» (втратили чинність з 23.04.2018) [12].

Завданням генерального плану населеного пункту є визначення планувальної структури нового населеного пункту на розрахунковий період, а також вирішення питання про можливість його подальшого розвитку в цілому та його окремих компонентів. Проектування нових населених пунктів слід здійснювати з врахуванням ієрархії мережі центральних міст та зон їх впливу, тобто параметри системи розселення [13, с. 83]. Сучасна наука розглядає місто як систему у великій системі міст [14, с. 146].

Частиною 7 ст. 5 Закону № 3285-IX встановлено, що населений пункт може бути ліквідований у разі відсутності в ньому зареєстрованих (задекларованих) місць проживання (перебування) фізичних осіб, за умови що з моменту зняття з реєстрації місця проживання (виключення інформації про задеклароване місце проживання) останньої фізичної особи минуло не менше трьох років або у разі включення всієї території населеного пункту до складу іншого населеного пункту (інших населених пунктів) [7, ст. 5]. Водночас, дані положення не в повній мірі враховують українські реалії, кількість загиблих, тимчасово переміщених осіб, стан зруйнованих населених пунктів та територій ТГ. Адже, повністю знищені внаслідок воєнних дій з боку РФ населені пункти вже не підлягають відновленню або включенню до складу іншого населеного пункту, це деградовані території, які потребують розмінування та проведення на них комплексних заходів природоохоронного характеру. Тож положення даного законодавчого акту в цій частині потребують удосконалення.

Також, Закон № 3285-IX не містить жодних положень про території ТГ, які стали основою нового районування в Україні.

З вищенаведених підстав та міркувань пропонуємо внести зміни до наступних нормативно-правових актів, а саме:

- доповнити ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», п. 17 Порядку № 926 положеннями про те, що генеральний план також призначений для планування та забудови нових населених пунктів;

- доповнити ДБН Б.2.2-12:2019 положеннями про те, що нові населені пункти також можуть створюватися у разі їх руйнування внаслідок проведення воєнних дій та у зв'язку з цим відселенням населення; а також врегулювати процедуру вибору території для планування та забудови нових населених пунктів та визначити містобудівні вимоги по врахуванню природно-кліматичних та інших умов району майбутньої забудови;

- доповнити п. 26 Порядку № 926 п. 5 про те, що підставою для прийняття рішення щодо розроблення генерального плану населеного пункту є потреба у плануванні та забудові нового населеного пункту [15, с. 68-69];

- доповнити ч. 7 ст. 5 Закону № 3285-IX новим абзацом, яким передбачити можливість ліквідації населеного пункту також в результаті його руйнування внаслідок військових дій або надзвичайних ситуацій.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>.

2. Територіальні громади. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>.

3. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

4. Туди прийшов «руський мир»: які міста України були повністю або частково зруйновані під час війни. 03.02.2023. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/02/03/infografika/suspilstvo/tudy-pryjshov-ruskyj-myr-yaki-mista-ukrayiny-buly-povnistyu-abo-chastkovo-zrujnovani-vijny>.

5. Борщевський В.В., Василиця О.Б., Матвеев Є.Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. 2022. № 2 (76). С. 34.

6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. № 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

7. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України: Закон України від 28.07.2023 р. № 3285-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text>.

8. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії від 12.03.1981 р. № 1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.

9. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. №389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

10. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. №3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#top>.

11. 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> .

12. ДБН 360-92\*\* «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень, затверджених наказом Державного комітету України у справах містобудування і архітектури від 17.04.1992 № 44. URL: <https://dreamdim.ua/wp-content/uploads/2018/08/DBN-360-92.pdf> .

13. Білоконь Ю.М. Регіональне планування (теорія і практика). За ред. І.О. Фоміна. К.: Логос, 2003. С. 246.

14. Перцик Є.Н. Географія міст (геоурбаністика): навч. посіб для геогр. спец. вузів. М.: 1991. 319 с.

15. Потапенко С.А. Правове регулювання планування нових населених пунктів на території України у повосенний період. *Економіка та право*. 2023. № 1. С. 62-70.