



**Сергій Потапенко**

доктор філософії за спеціальністю 081 “Право”,  
доцент кафедри цивільного,  
господарського і трудового права  
Академії праці, соціальних відносин і туризму, адвокат  
(Біла Церква, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3447-5971>  
potap7720@ukr.net

УДК 342.1

**ПРАВОВИЙ СТАТУС РАЙОНУ У МІСТІ  
ТА ОСОБЛИВОСТІ ВСТАНОВЛЕННЯ ЙОГО МЕЖ**

АНОТАЦІЯ. Район у місті став ланкою адміністративно-територіального поділу великих міст Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР) ще з 1917 р. Повноваження щодо утворення і ліквідації районів у містах, а також встановлення їхніх меж поступово переходили від центру до нижчих щаблів влади. Тривалий час міський район мав нечітко визначений статус в адміністративно-територіальному устрої Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР). Більшість районів у містах були утворені ще за радянських часів, а в незалежній Україні районний поділ здійснювався лише у Києві, Запоріжжі, Львові та Одесі. Різні часи утворення міських районів не впливають на його правове становище, але визначають відмінні види містобудівної і землевпорядної документації для встановлення їхніх меж. Нині актуальному питанню реформування системи адміністративно-територіального устрою України присвячена велика кількість наукових досліджень серед фахівців різних галузей права (О. Батанов, В. Кравченко, Р. Габунь, Б. Калиновський, А. Москалюк, А. Гетьман, І. Кресіна, Я. Верменич та ін.). Утім, доктринальні дослідження правового статусу району у місті та особливостей встановлення його меж в історичній ретроспективі і в умовах фрагментарного врегулювання цього питання на рівні законодавства в нашій країні майже не проводилися. Ця праця є першою науковою розвідкою у вітчизняній правовій літературі.

Метою статті є встановлення правового статусу території району у місті та особливостей встановлення (зміни) його меж.

Для її досягнення проаналізовано законодавство, яке регулювало порядок утворення і ліквідації міських районів в УСРР та УРСР. Досліджені доктринальні джерела, спеціальна література і нормативні документи, які визначають види містобудівної і землевпорядної документації, з урахуванням якої встановлюються (встановлювалися) межі району у місті. З'ясовано, що адміністративний центр, як атрибут адміністративно-територіальної одиниці, не властивий міським районам, за винятком Балаклавського міського району Севастополя.

© Сергій Потапенко, 2022

У результаті виокремлені чотири основних етапи в історії проведення районного поділу у великих містах і сформульоване авторське визначення поняття “район у місті”. Встановлено, що в жодному районі у місті, утвореному за часів незалежності України, не була проведена процедура зі встановлення (зміни) його меж, у порядку, передбаченому статтями 173, 174 Земельного кодексу України, а тому їхні межі є лише умовними та юридично невизначеними. Аргументовано, що визначення меж міського району можливе лише за умови встановлення міської межі.

Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця; район; район у місті; межа території району в місті; генеральний план міста; проєкт планування та забудови міста; детальний план території житлового (промислового) району; проєкт землеустрою щодо встановлення меж території адміністративно-територіальної одиниці.

Район у місті став ланкою адміністративно-територіального поділу великих міст Української Соціалістичної Радянської Республіки (далі – УСРР) ще з 1917 р. Повноваження щодо утворення і ліквідації районів у містах, а також встановлення їхніх меж поступово переходили від центру до нижчих щаблів влади. Тривалий час міський район мав нечітко визначений статус в адміністративно-територіальному устрої Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР). Більшість районів у містах були утворені ще за радянських часів, а в незалежній Україні районний поділ здійснювався лише у Києві, Запоріжжі, Львові та Одесі. Різні часи утворення міських районів не впливають на його правове становище, але визначають відмінні види містобудівної і землевпорядної документації для встановлення їхніх меж. Нині актуальному питанню реформування системи адміністративно-територіального устрою України присвячена велика кількість наукових досліджень серед фахівців різних галузей права (О. Батанов<sup>1</sup>, В. Кравченко<sup>2</sup>, Р. Габунь<sup>3</sup>, Б. Калиновський<sup>4</sup>, А. Москалюк<sup>5</sup>, А. Гетьман<sup>6</sup>, І. Кресіна<sup>7</sup>, Я. Верменич<sup>8</sup> та ін.). Утім, доктринальні дослідження правового статусу району у місті та особливостей встановлення його меж в історичній ретроспективі і в умо-

<sup>1</sup> О Батанов, ‘Територіальний устрій України’ в Шемчушенко Ю (ред), *Конституційне право України. Академічний курс: підручник, т 2* (Юридична думка 2008) 800.

<sup>2</sup> В Кравченко, ‘Концепція місцевого самоврядування в Конституції України’ в Кравченко В, Баймуратов М, Батанов О (ред), *Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні* (Атіка 2007) 118–22.

<sup>3</sup> Р Губань, ‘Становлення та розвиток адміністративно-територіального устрою України в ХХ – на початку ХХІ століття (історико-правове дослідження)’ (дис д-ра юрид наук, 2018) 601.

<sup>4</sup> Б Калиновський, ‘Територіальний устрій та місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку’ в VII Міжнародна наукова конференція студентів та молодих вчених. Від громадянського суспільства – до правової держави. Збірник тез (27 квітня 2012 р.) 211.

<sup>5</sup> А Москалюк. *Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування* (Геопринт 2007) 370.

<sup>6</sup> А Гетьман, ‘Конституційно-правові засади адміністративно-територіального устрою України’ (автореф дис канд юрид наук, 2013) 22.

<sup>7</sup> І Кресіна (ред), *Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід* (Інститут держави і права Корецького НАН України Логос 2011) 400.

<sup>8</sup> Я Верменич, *Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування*, ч 2 (Інститут історії України 2009) 370.

вах фрагментарного врегулювання цього питання на рівні законодавства в нашій країні майже не проводилися. Ця праця є першою науковою розвідкою у вітчизняній правовій літературі.

Метою дослідження є встановлення правового статусу території району у місті та особливостей встановлення (зміни) його меж.

Етимологічно слово “район” запозичено від французького слова “*rayon*” – простір, радіус, площа з певним радіусом, яке походить від латинського “*radius*” – промінь, спиця<sup>9</sup>, але територіальний смисл це слово має саме в іспанській мові – “*area*”, звідки, на думку Я. Верменич, воно і походить<sup>10</sup>. За словником української мови “район” розуміється у значеннях частини території, що становить єдине ціле як адміністративно-територіальна, економічна, географічна, промислова тощо одиниці, або як місцевість, що прилягає чи розташована поблизу чи навколо чого-небудь<sup>11</sup>. Поняття “район у місті” не має нормативного визначення, а за юридичною енциклопедією визначається як просторова межа функціонування внутрішньоміської територіальної громади<sup>12</sup>. Для того щоб осягнути правову природу цього поняття слід розглянути історію та причини його утворення на пострадянському просторі.

Район, як адміністративно-територіальна одиниця в УСРР, виник у результаті перетворення укрупнених волостей з метою поліпшення роботи державного апарату на місцях. Так, постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету (далі – ВУЦВК) від 1 лютого 1922 р. “Про адміністративно-територіальний поділ України” до закінчення районування УСРР губвиконкомам і політвиконкомам було заборонено робити будь-які зміни адміністративного поділу<sup>13</sup>, до закінчення роботи адміністративно-територіальних комісій<sup>14</sup>. Станом на 12 квітня 1923 р. адміністративно-територіальний поділ УСРР був затверджений у складі 53 округ та 706 районів<sup>15</sup>.

До прикладу, на Київщині постановою ВУЦВК від 7 березня 1923 р. була утворена Київська округа у складі Київського, Малинського, Білоцерківського, Бердичівського, Уманського, Корсунського і Черкаського повітів, в які входили 111 районів<sup>16</sup>. З 1 серпня 1925 р. губернії були

<sup>9</sup> Етимологічний словник української мови, т 5: Р–Т (Мельничук О та ін ред кол, Наукова думка 2006) 18.

<sup>10</sup> Я Верменич, *Історична регіоналістика: навчальний посібник* (2014) 148.

<sup>11</sup> *Словник української мови, т 8: Природа-Ряхтливий* (Наукова думка 1977) 442.

<sup>12</sup> *Юридична енциклопедія, т 5: П–С* (Шемшученко Ю відп ред, Українська енциклопедія М П Бажанова 2003) 232.

<sup>13</sup> Про адміністративно-територіальний поділ України: постанова ВУЦВК від 01.02.1922 р. Збірник Указонень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України (далі – ЗЗРРСУУ). (1–6.02.1922. Ч. 5. Ст. 74).

<sup>14</sup> Положення про Адміністративно-територіальні комісії: постанова ВУЦВК від 29.11.1922 р. ЗЗРРСУУ (29.12.1922. Ч. 50. Ст. 741).

<sup>15</sup> Про новий адміністративно-територіальний поділ України: постанова ВУЦВК від 12.04.1923 р. ЗЗРРСУУ (19.04.1923. Ст. 564).

<sup>16</sup> Про адміністративно-територіальний поділ Київщини: постанова ВУЦВК від 19.07.1923 р. ЗЗРРСУУ (19.07.1923. Ст. 309).

ліквідовані і був здійснений перехід на триступеневу систему управління “центр – округа – район (сільрада)”<sup>17</sup>. Після ліквідації округ із 15 серпня 1930 р. райони (284 і 18 міст республіканського підпорядкування)<sup>18</sup> під безпосереднім керівництвом центра стали вузловими пунктами безпосереднього здійснення влади на селі через лінію місцевих рад. Постійні заходи щодо укрупнення районів з метою посилення оперативного-господарського керівництва центром всіма галузями народного господарства й культурного будівництва виявились недоцільними, що обумовило уведення в УСРР з 9 лютого 1932 р. обласного поділу, спочатку у складі п’яти областей (Харківської, Київської, Вінницької, Дніпропетровської і Одеської), 16 міст (адміністративно-господарські одиниці) та 341 району<sup>19</sup>. У квітні 1963 р. Указом Президії Верховної УРСР був здійснений поділ території держави на обласні промислові і сільські райони<sup>20</sup>, які 23 грудня 1964 р. знову були об’єднані<sup>21</sup>. 19 липня 2020 р. постановою Верховної Ради України “Про утворення та ліквідацію районів”<sup>22</sup> були ліквідовані 490 районів, що склалися з сільських, селищних, міських рад і населених пунктів, як адміністративно-територіальних одиниць, та утворені 136 нових укрупнених районів у складі сільських, селищних, міських територіальних громад.

Слід зауважити щодо поняття “район” і поняття “міський район” або “адміністративний район” чи “район у місті” – вони є різними за змістом та обсягом. Історично прототипом міських районів можна вважати “кінці” у Київській Русі (Копирев, Слав’янський, Неревський та ін.). Аналізуючи літописні джерела, П. Толочко дійшов висновку про топографічний характер київських і новгородських кінців, які окрім цього відігравали роль згуртованої політичної сили, оскільки кінці також були адміністративними районами<sup>23</sup>. А. Кірпичников ототожнював кінець із приходом та вважав його самоврядною адміністративно-територіальною одиницею міста<sup>24</sup>. Ця ідея також була підтримана В. Яніним на прикладі адміністративної структури Новгороду, де кінці утворювали особливі

<sup>17</sup> Про ліквідацію губернь й про перехід на трьохступеневу систему управління: постанова ВУЦВК від 03.06.1925 р. ЗЗРРСУУ (20.06.1925. Ч. 29–30. Ст. 233).

<sup>18</sup> Про ліквідацію округ та перехід на двоступеневу систему управління: постанова ВУЦВК від 02.09.1930 р. ЗЗРРСУУ (31.10.1930. № 6. Ст. 225).

<sup>19</sup> Про утворення обласних виконавчих комітетів: постанова ВУЦВК від 02.09.1932 р. ЗЗРРСУУ (29.02.1932. № 5. Ст. 28).

<sup>20</sup> Про затвердження Указу Президії Верховної Ради УРСР “Про утворення обласних (промислових) і обласних (сільських) Рад депутатів трудящих Української РСР”: Закон УРСР від 12 квітня 1963 р. № 293а-06. *Відомості Верховної Ради*. 1963. № 16. Ст. 293.

<sup>21</sup> Про затвердження Указу Президії Верховної Ради УРСР “Про об’єднання обласних (промислових) і обласних (сільських) Рад депутатів трудящих Української РСР”: Закон УРСР від 23 грудня 1964 р. № 25а-06. *Відомості Верховної Ради*. 1965. № 1. Ст. 25.

<sup>22</sup> Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-ІХ <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>> (дата звернення: 06.05.2022).

<sup>23</sup> П. Толочко, *Древнерусский феодальный город* (Высоцкий С ред, Наукова думка 1989) 144–5, 233.

<sup>24</sup> А. Кирпичников, ‘Посад средневековой Ладоги’ в Кирпичников А, *Средневековая Ладога* (1985) 171.

райони<sup>25</sup>, на чолі яких стояли кончанські старости, які обиралися на кончанських зборах<sup>26</sup>.

Наприкінці 1918 р. була започаткована спроба переходу до нового етапу у містобудуванні, основними принципами якого мали стати доцільність і планомірність. Відтоді проект планування міста перестає бути лише звичайним кресленням розміщення його вулиць і площ, а стає програмою організації розвитку міського життя з урахуванням санітарних норм і знаряддям соціальної творчості<sup>27</sup>. Теоретично обґрунтована у дореволюційний період М. Диканським<sup>28</sup>, Г. Дубеліром<sup>29</sup>, Г. Ковалевським<sup>30</sup>, Б. Кнатц<sup>31</sup> та іншими концепція “саду-міста” з її привабливими художньо-планувальними принципами комплексного планування забудови, озеленення та інженерної інфраструктури була втілена у 1919–1920 рр. при радянській владі. Утім, запропонована цією концепцією малоквартирна мальовнича одноповерхова садибна забудова із замкнутою територією, в умовах постійного притоку населення до міст, після 1927 р. поступилася ідеї раціоналізму й економії, постульованій у новій концепції “соцміста”, теоретиками якої були Н. Мілютин<sup>32</sup>, О. Орельська<sup>33</sup>, В. Альошин<sup>34</sup> та ін. Ця концепція передбачала ієрархічне структурування селітебної території на три рівні: житловий будинок – житловий квартал – житловий район. Відтоді квартал стає основною містобудівною і функціональною одиницею планування<sup>35</sup>, у вигляді багатоповерхової забудови, розташований паралельно виробничій зоні із комплексами суспільно-політичного, соціально-побутового і культурного обслуговування. Основним містобудівним фактором нової концепції стало промислове підприємство, просторове розташування якого задавало вектор облаштування транспортних магістралей навколо нього. Водночас планування і забудову нових міських житлових і промислових районів можливо було здійснювати лише після затвердження проекту планування міста.

<sup>25</sup> Б Колчин, В Янин, *Археологии Новгорода 50 лет* (Наука 1982) 92, 116.

<sup>26</sup> Н Ерошкин, *История государственных учреждений дореволюционной России: учебник для студентов высших учебных заведений по специальности “Историко-архивоведение”* (3-е изд перераб, 1983) 26.

<sup>27</sup> Цит. за: Ю Косенко, *Советское градостроительство 1917–1941* (Прогресс-Традиция 2018) 24.

<sup>28</sup> М Диканский, *Постройка городов, их план и красота* (Издание Н П Карбасникова 1915) 308.

<sup>29</sup> Г Дубелир, *Планировка городов* (1910) 82.

<sup>30</sup> Г Ковалевский, *Большой город и города-сады: пособие для деятелей по городскому и земскому делу и студентов* (1916) 168.

<sup>31</sup> Б Кнатц, *Города-сады в связи с жилищным вопросом* (1918) 60.

<sup>32</sup> Н Милотин, *Проблема строительства социалистических городов. Основные вопросы рациональной планировки и строительства населенных мест СССР* (Государственное издательство) 22–4.

<sup>33</sup> О Орельская, ‘Новые идеи в градостроительстве 1920–1930-х годов и первый практический опыт в строительстве соцгородов. На примере соцгорода Автозавода в Нижнем Новгороде’ (2009) 4 *Градостроительство* 44–9.

<sup>34</sup> В Алешин, *Развитие представления о социалистическом поселении в градостроительстве Украины в 1920-х – начале 1930-х годов* (1985).

<sup>35</sup> Цит. за: Косенко (н 27) 210.

З часу виникнення радянської держави питання утворення міських районних рад і міських районів не було прямо врегульовано на рівні правових актів. Так, Конституцією Української УСРР 1919 р. були передбачені лише міські і сільські ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів (арт. 18)<sup>36</sup>, а перше положення “Про Ради” 1920 р. взагалі не містило жодних відомостей про їх розмежування<sup>37</sup>. Натомість письмові джерела свідчать про практику їх створення у той час у великих містах УСРР.

До прикладу, у 1921 р. у Києві були утворені шість партійно-територіальних районів (Деміївський, Міський, Печерський, Подільський, Солом’янський і Шулявський)<sup>38</sup>, а в 1922 р. територія міста була поділена на десять міліцейських відомчих районів (Центральний, Бульварний, Подільський, Шулявський, Либідський, Солом’янський, Печерський, Деміївський, Святошинський та Куренівський)<sup>39</sup>, куди також увійшли п’ять колишніх партійно-територіальних районів. У 1925 р. за рішенням Київського Губвиконкому Подільський район Києва був перейменований у Петровський<sup>40</sup>. Згадування про міські райони було передбачено у п. “б” арт. 21 і п. “в” арт. 30 Положення про робітничо-селянську міліцію 1920 р.<sup>41</sup> для організації розподілу міліціонерів по місцях.

ЗК УСРР 1922 р.<sup>42</sup> не містив положень про міські райони, але визначав порядок встановлення міської межі за рішенням міської ради або Нарккому внутрішніх справ УСРР на підставі розробленої проектної документації з обов’язковим подальшим його затвердженням ВУЦВК (ст. 148). На той час всі землі, які станом на 1 серпня 1922 р. були розташовані в середині існуючої міської межі цим Кодексом визнавалися міськими землями. За міськими радами закріплювалось повноваження на складання перспективних планів і правил забудови земель, розташованих за міською межею (статті 146, 147).

Нормативно вперше про міські районні ради і міські райони, які могли утворюватися округовим виконавчим комітетом за поданням відповідної міської ради переважно в містах із кількістю населення понад

<sup>36</sup> Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки : постанова Президії III Всеукраїнського З’їзду Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів від 10 березня 1919 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19/ed19190310#Text>> (дата звернення: 08.05.2022).

<sup>37</sup> Про Ради: постанова Ради Народних Комісарів 1920 р. ЗЗРПСУУ і Уповноважених Р.С.Ф.С.Р. (23.05.–02.06.1920. № 11. Ст. 213).

<sup>38</sup> А Кудрицький, *Вулиці Києва. Довідник* (Українська енциклопедія ім М П Бажана 1995) 290.

<sup>39</sup> Постанова Президії Київського губвиконкому від 16 вересня 1922 р. № 35. *План-довідник міста Києва* (Правда 1923) 17–20.

<sup>40</sup> Про перейменування Подільського району м. Києва в Петровський район: обов’язкова постанова Київського Губвиконкому від 17.03.1925 р., ч. 309 <<https://81412.livejournal.com/49707.html>> (дата звернення: 07.05.2022).

<sup>41</sup> Про робітничо-селянську міліцію: постанова Ради Народних Комісарів від 14.09.1920 р. ЗЗРПСУУ (30.01–15.02.1921. Ч. 2. Ст. 70).

<sup>42</sup> Земельний кодекс УСРР: постанова ВУЦВК 29.10.1922 р <[http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP220002.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP220002.html)> (дата звернення: 09.05.2022).



100 тис. жителів, згадується в Уставі про міські районні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів від 12 січня 1929 р. (арт. 2 розділу I)<sup>43</sup>. За Конституцією УСРР 1929 р.<sup>44</sup> міська районна рада входила до системи органів місцевої влади (ст. 58), але цей правовий акт взагалі не містив жодних положень про чинну на той час систему адміністративно-територіального поділу УСРР та район у місті зокрема. У зв'язку з цим варто звернути увагу на Порядок перейменування населених пунктів і адміністративно-територіальних одиниць у РСФСР від 12 жовтня 1928 р.<sup>45</sup> (також діяла на території УСРР), який ще не відносив населені пункти, а відтак і міські райони, до адміністративно-територіальних одиниць.

Постановою Народного комітету внутрішніх справ (далі – НКВС) УСРР від 24 квітня 1929 р. “Про реченці складання планів наявного розташування і проектів планування міст і селищ міського типу...”<sup>46</sup> були передбачені плани наявного розташування і проекти планування міст та селищ міського типу, які повинні складати органи місцевого (комунального) господарства і в подальшому подавати їх на затвердження Ради Народних Комісарів (далі – РНК) УСРР (арт. 1), з березня 1931 р. – Головній управі комунального господарства УСРР<sup>47</sup>, а з серпня 1938 р. – РНК УСРР та обласним виконавчим комітетам<sup>48</sup> (далі – облвиконком). Ще раніше Інструкцією НКВС РСФСР від 28 травня 1928 р. № 184 вже було приписано відображати в детальних проєктах планівки плани колективної забудови кварталів<sup>49</sup>. Для складання проєктів планівки і забудови міст у 1930 р. у УРСР спеціально був утворений Державний інститут проєкування міст УРСР (далі – Дніпроград УРСР).

Після 1930 р. в УРСР активізувався процес планування, реконструкції і забудови міст обласного значення по концепції “соцміста”. Відповідна містобудівна документація вже включала житлові і промислові райони, як планувальні одиниці. До прикладу, проєктом планівки Запоріжжя 1932 р. було передбачено реконструкцію міста у складі семи посе-

<sup>43</sup> Про міські районні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів: постанова ВУЦВК від 12.01.1929 р. ЗЗРРСУУ (30.02.1929. № 6. Ст. 45).

<sup>44</sup> Конституція (Основний Закон) УСРР: постанова XI Всеукраїнського З'їзду Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів від 15 травня 1929 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-29/ed19290515#Text>> (дата звернення: 06.05.2022).

<sup>45</sup> О порядке переименования населенных пунктов и административно-территориальных единиц: постанова ВЦИК и СНК РСФСР от 12.10.1928 г. СЗРРКП (1928. № 141. Ст. 928).

<sup>46</sup> Про реченці складання планів наявного розташування й проєктів планування міст і селищ міського типу, не передбачені в арт. 1 постанови РНК УСР з 14 червня 1928 р. та людність яких перевищує 10 000 живців: постанова Наркомвнуправ УСРР від 24.04.1929 р. ЗЗРРСУУ (14.06.1929. № 9. Ст. 39).

<sup>47</sup> Устава про Головну управу комунального господарства УСРР: постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 25.02.1931 р. ЗЗРРСУУ (22.03.1931. № 7. Ст. 66).

<sup>48</sup> О составлении и утверждении проектов планировки и социалистической реконструкции городов и других населенных мест Союза ССР (далі – СССР): постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров (далі – СНК) от 27.07.1933 г. № 70/1219. Собрание Законов и Распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР (далі – СЗРРКП) (16.07.1933. 41. Ст. 243).

<sup>49</sup> Цит. за : Косенко (н 27) 212.

лень-районів (Старе місто, Вознесенка, 3-й район, Павло-Кічкас, Кічкас, о. Хортиця, Бабурка)<sup>50</sup>, а по генеральному плану реконструкції Харкова, розробленого у 1934 р., здійснена планіровка п'яти крупних житлових масивів (Центрального, Салтівського, Лосєво-Основ'янського, Червоно-Баварського, Холодногірського)<sup>51</sup>.

У новій Уставі про міські ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів УРСР від 1 липня 1931 р. вже йдеться лише про міські районні ради (а не про міські райони), які могли утворюватися у містах із кількістю населення понад 50 тис. жителів за постановою пленуму відповідної міської ради з обов'язковим затвердженням Президією ВУЦВК (арт. 4 розділу II)<sup>52</sup>. Слід звернути увагу, що хоча ця Устава вже не містила прямих положень про повноваження міської ради порушувати перед вищими органами влади питання встановлення меж міста чи утворення міських районних рад, але практика свідчить про те, що ця процедура фактично не була змінена.

Так, у 1933 р. за постановою Президії ВУЦВК у Києві були утворені Ленінська, Сталінська, Петрівська і Жовтнева міські районні ради<sup>53</sup>, як юридичні особи з власними бюджетами. Це питання було порушено постановою Київської міської ради від 9 жовтня 1932 р., яка була затверджена Президією Київського облвиконкому 10 листопада 1932 р. та в 1933 р. подана на розгляд і остаточне затвердження ВУЦВК<sup>54</sup>. У такий же спосіб у 1934 р. в Одесі були утворені Ленінська, Іллічівська та Сталінська міські районні ради<sup>55</sup>; у 1935 р. у Києві – Дарницька міська районна рада<sup>56</sup>; у 1937 р. у Харкові – Сталінська і Кагановичська міські районні ради, у Сталіно (Донецьку) – Кіровська, Петрівська, Будьонівська, Сталіно-Заводська, Вітківська, Куйбишевська, Калінінська міські районні ради, у Ворошиловграді (Луганську) – Жовтнева міська районна рада<sup>57</sup>. Цього ж року в Києві – Молотовська, Кагановичська і Кіровська міські районні ради<sup>58</sup>.

Показово, що в п. 2 постанов Президії ВУЦВК 1937 р. про організацію в Києві Молотовської, Кагановичської і Кіровської міських районних рад

<sup>50</sup> И Малоземов, 'Большое Запорожье' (1932) 5–6 Советская архитектура 72–80.

<sup>51</sup> Цит. за: Косенко (н 27) 210.

<sup>52</sup> Устава про міські ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів: постанова ВУЦВК від 01.07.1931р. ЗЗРРСУУ (19.11.1931. № 31. Ст. 244).

<sup>53</sup> Про утворення міських районних рад у м. Києві: постанова Президії ВУЦВК від 20.05.1933 р. Збірник Законів і Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України (29.05.1933. № 23. Ст. 299).

<sup>54</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (Ф. № 1. Оп. № 2. Од. 100) 10, 12, 14.

<sup>55</sup> Про утворення міських районних рад у м. Одесі: постанова ВУЦВК від 27.03.1934 р. ЗЗРРСУУ (04.04.1934. № 12. Ст. 102).

<sup>56</sup> Про утворення Дарницької міської районної ради і поширення міської смуги м. Києва: постанова Президії ВУЦВК від 03.04.1935 р. ЗЗРРСУУ (11.12.1935. Ст. 54).

<sup>57</sup> Про утворення міських районних рад у містах Харкові, Сталіно та Ворошиловграді: постанова Президії ВУЦВК від 02.09.1937 р. ЗЗРРСУУ (1937. № 50. Ст. 178).

<sup>58</sup> Про організацію в м. Києві 3-х нових районних рад: постанова Президії ВУЦВК від 04.04.1937 р. ЗЗРРСУУ (1937. № 16. Ст. 64).



та про утворення районних рад у містах Харкові, Сталіно та Ворошиловграді президіям відповідних міських рад було запропоновано встановити точні межі новоутворених міських районних рад, а не міських районів, що дає підстави для висновку про віднесення вирішення таких питань до предметів відання міської ради.

Водночас поряд із практикою утворення міських районних рад, у містах також утворювалися адміністративні райони. У такий спосіб у 1937 р. у Києві були утворені Київський (Святошинський) і Броварський адміністративні райони, у Харкові – Харківській, у Дніпропетровську – Дніпропетровський, у Вінниці – Вінницький<sup>59</sup>. Відтак з аналізу наведених джерел слушно постає питання про причини різних підходів щодо утворення в одних містах міських районних рад, а в інших – міських районів, а також про статус останніх у системі адміністративно-територіального поділу УРСР на той час.

Конституція (Основний Закон) УРСР 1937 р.<sup>60</sup> не дала відповіді на зазначене питання. Вона передбачала можливість утворення Президією Верховної Ради (далі – Президія ВР) УРСР районних у містах рад, як складового елементу системи місцевих органів державної влади (статті 73, 138), про міські райони тут мови не було. Водночас на практиці після 1937 р. переважно утворювались міські райони, а не районні у містах ради. Наприклад, у 1941 р. у Горлівці були утворені Калінінський, Микитівський і Центрально-Міський міські райони<sup>61</sup>, у 1945 р. у Ворошиловграді – Ватутінський міський район<sup>62</sup>, а 1948 р. був відзначений масовим скасуванням районного поділу в Миколаєві, Полтаві, Вінниці, Чернівцях, Дніпродзержинську і в Херсоні<sup>63</sup>, а з 1951 р. у Миколаєві знову були утворені Сталінський, Заводський і Центральний міські райони<sup>64</sup>. Така поширена практика дає підстави для віднесення району в місті до найдрібнішої адміністративно-територіальної одиниці. Характерним є також те, що у збірнику “Українська РСР Адміністративно-територіальний поділ на 1 вересня 1946” міські райони входять до кола адміністративно-територіальних одиниць<sup>65</sup>.

<sup>59</sup> Про утворення адміністративних районів на територіях приміських смуг міських рад – обласних центрів: постанова Президії ВУЦВК від 04.04.1937 р. ЗЗРПСУУ (1937. № 14. Ст. 59).

<sup>60</sup> Конституція (Основний Закон) УРСР: постанова XIV Всеукраїнського з'їзду Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів від 30.01.1937 р. <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001\\_001/ed19370130#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001/ed19370130#Text)> (дата звернення: 06.05.2022).

<sup>61</sup> Про включення в міську смугу міста Горлівки, Сталінської області, території міст: Калінінська, Комсомольська, Нікітовки – та утворення в місті Горлівка міських районів – Калінінського, Нікітовського, Центральноміського: Указ Президії ВР УРСР від 16.06.1941 р. ВВР УРСР (1944. № 4. Ст. 14).

<sup>62</sup> Про утворення в місті Ворошиловграді, Ворошиловградської області, Ватутінського міського району: Указ Президії ВР УРСР від 19.10.1945 р. ВВР УРСР (1947. № 3–4. Ст. 10).

<sup>63</sup> Укази Президії ВР УРСР. ВВР УРСР (1948. № 5. Ст. 14–15).

<sup>64</sup> Про утворення в місті Миколаєві Миколаївської області Сталінського, Заводського і Центрального районів: Указ Президії ВР УРСР від 25.08.1951 р. ВВР УРСР (1951. № 4. Ст. 10).

<sup>65</sup> *Українська РСР Адміністративно-територіальний поділ на 1 вересня 1946 року* (Українське видавництво політичної літератури 1947) 392, 435.

9 серпня 1945 р. постановою РНК РСФСР “Про проекти планування міст та селищ РСФСР”<sup>66</sup> генеральний план міста (селища) був визначений основою проекту планування та його складовою частиною (пункти 6, 7), а також цим документом передбачено можливість розроблення детальних проектів планування міських (житлових, промислових, транспортних та інших) районів, які підлягали затвердженню управліннями у справах архітектури.

Слід відзначити, що у той час містобудування формувалось під впливом двох існуючих одночасно, але протилежних за сенсом, підходів до планування міст, у вигляді концепції “соцміста” і “міста-ансамблю”, основним постулатом останньої було – місто як завершений твір мистецтва<sup>67</sup>. У зв’язку з цим проекти планування міст і його районів дедалі набували архітектурно-художнього характеру. Так, у 1948–1950 рр. за проектом планування, розробленим під керівництвом члена академії архітектури СРСР і УРСР А. Власова, здійснювалося будівництво Хрещатика. Проектом було передбачено включення до цього житлового району не тільки території у межах його забудови, а й прилеглих до нього схилів і зелених насаджень, завдяки яким були збільшені проектні межі району<sup>68</sup>. При проектуванні районів малоповерхової забудови розроблялися детальні проекти планування міського садибного району<sup>69</sup>.

Слід звернути увагу, що поняття “район у місті” не є тотожним поняттям “житловий район” чи “промисловий район”. Перший є складовим елементом системи адміністративно-територіального поділу держави, а другі – елементами соціально-планувальної структури населеного пункту, обмеженими магістралями, природними рубежами з певним радіусом обслуговування. Функціонально район у місті є просторовою основою діяльності органів влади, а житловий і промисловий райони входять до просторово-планувальної структури міста. Хоча зазначені поняття мають різне смислове навантаження і правову природу, інституційно вони можуть розташовуватися разом на одній частині території міста. Як правило район у місті має значно ширші межі, оскільки може складатися з двох і більше житлових та/або промислових районів. У зв’язку з цим затверджені детальні проекти планування міських житлових або промислових районів, поряд із чинним генеральним планом міста, є основою містобудівною документацією, на підставі якої могли (можуть) встановлюватися межі району у місті. Це актуалізує потребу досліджен-

<sup>66</sup> О проектах планировки городов и поселков РСФСР: постановление СНК РСФСР от 09.08.1945 г. № 488. СЗРРКП.

<sup>67</sup> Цит. за: Косенко (н 27) 270.

<sup>68</sup> А Иванова, *Планировка и застройка городских жилых районов* (Северов Н ред, Изд-во Акад Архитектуры УРСР 1953) 71.

<sup>69</sup> А Иванова, *Городские районы усадебной застройки* (Малоземов И ред, Издательство Академии архитектуры УССР 1952).

ня порядку розроблення і затвердження зазначеного виду містобудівної документації та перенесення його меж у природу.

Так, відповідно до Керівництва по перенесенню в природу проектів планування і забудови міст і селищ 1963 р.<sup>70</sup> проект детальної планування окремого району складався із: плану червоних ліній; схеми вертикальної планування; поперечних профілів вулиць; схем розташування позаквартальних інженерних мереж і ескізів забудови. У проекті встановлювалися червоні лінії вулиць і площ кварталів, осі внутрішньоквартальних проїздів, тротуарів і доріжок, кути громадських будівель, межі промислових площадок і транспортних територій, а також їх вертикальні відмітки. Винесення проекту в природу повинно було здійснюватися із застосуванням опорної геодезичної мережі по складених каталогах координат і висот із закладкою межових знаків. Отже, визначені на місцевості межі проектів детальної планування міських (житлових чи промислових) районів давали змогу встановити точні кордони району у місті, до якого вони входили.

Порядком складання, погодження і затвердження проектів планування міст і селищ УРСР від 15 червня 1955 р.<sup>71</sup> було встановлено, що проекти планування всіх міст і селищ міського типу розробляються виключно Дніпроммістом або його філіями, погоджуються з виконкомом місцевих рад, обласними відділами в справах архітектури і затверджуються Радою Міністрів УРСР або облвиконкомом відповідно до розподілу їхніх повноважень. Утім, жодних положень про планування міських районів наведений Порядок не містив. Натомість Правила планування і забудови міст 1962 р. і 1966 р.<sup>72</sup> вже передбачали низку заходів із планування утворення міських житлових і промислових районів із визначенням меж їхніх територій при здійсненні планування і забудови міст. Завдання на розробку проекту планування і забудови міського району видавалося міськвиконкомом, після чого підлягало затвердженню міською радою. Схема розміщення міського району (районів) на генеральному плані міста виконувалась у масштабі 1:5000 або 1:10 000, на ній повинно було бути відображено чітко розташування проектного району у структурі міста.

У період із вересня 1956 р. по липень 1965 р. повноваження Президії ВР УРСР зі встановлення (зміни) меж міст обласного і районного підпорядкування, а відтак і щодо утворення та ліквідації районів

<sup>70</sup> Б Коськов, К Павлов. *Руководство по переносу проектов планировки и застройки в природу* (Государственное научно-техническое издательство по геологии и охране недр 1963) 6, 12, 140.

<sup>71</sup> Про Порядок складання, погодження і затвердження проектів планування міст і селищ УРСР: постанова Ради Міністрів (далі – РМ) УРСР від 15.06.1955 р. № 777. ЗП УРСР (1955. № 11–12. Ст. 59).

<sup>72</sup> Строительные нормы и правила. Ч. 2. Раздел К. *Планировка и застройка населенных мест. Нормы проектирования. СНиП П-К.2-62. (1967)* 5, 13, 16. Инструкция по составлению проектов планировки и застройки городов. СН 345-66 (Издательство литературы по строительству 1966) 11, 17.

у містах і встановлення їхніх меж передавалися на вирішення облвиконкомів<sup>73</sup>.

Положення про міську, районну в місті раду депутатів трудящих 1957 р.<sup>74</sup> встановлювало однаковий статус для міської і районної у місті ради, але не містило жодних відомостей про порядок утворення останньої та міських районів. Підпунктом “в” п. 15 цього Положення за міською радою закріплювалися повноваження щодо забезпечення здійснення контролю за плануванням і забудовою міста, що дозволяло міськраді приймати рішення про розроблення проєктів планування міського району.

Вперше процедура з утворення, об'єднання і ліквідації районів та сільрад, зі встановлення (зміни) їхніх меж, а також меж населених пунктів була детально визначена у Положенні про порядок найменування та перейменування областей, районів, міст та інших населених пунктів і вирішення деяких питань адміністративно-територіального поділу в УРСР від 28 червня 1965 р.<sup>75</sup>. Але це Положення, як і ухвалений 8 липня 1970 р. Земельний кодекс (далі – ЗК УРСР)<sup>76</sup>, не містило жодних відомостей про райони у містах, про порядок їх утворення, ліквідації та встановлення меж. Статтею 85 ЗК УРСР було передбачено, що межі міст визначаються відповідно до генерального плану або техніко-економічних основ розвитку міста, які, зі свого боку, були основою для встановлення меж району в місті.

З 1970 р. відбулося розширення предметів відання міських рад (виконавчих комітетів) у сфері містобудування, їх повноваження щодо організації розроблення генерального плану міста, затвердження детальних проєктів планування міських районів були встановлені у пунктах “а” і “б” ст. 19 Закону УРСР “Про міську, районну в місті раду народних депутатів УРСР”<sup>77</sup>. Утім, цей Закон не містив положень про зміну чинного на той час порядку утворення районних у місті рад і районів у містах. Конституція УРСР 1978 р.<sup>78</sup>, як і попередні, не визначала перелік елементів системи адміністративно-територіального поділу УРСР, але в ній вже йшлося про райони у містах, які утворювалися і ліквідовувалися Президією ВР УРСР (п. 6 ст. 108).

<sup>73</sup> Про передачу деяких питань адміністративно-територіального поділу на вирішення комітетів обласних рад депутатів трудящих : постанова Президії ВР УРСР від 04.09.1956 р. ВВР УРСР (1956. № 8. Ст. 138).

<sup>74</sup> Положення про міську, районну в місті раду депутатів трудящих УРСР: постанова Президії ВР УРСР від 31.05.1957 р. ВВР УРСР (1957. № 4. Ст. 81).

<sup>75</sup> Положення про порядок найменування та перейменування областей, районів, міст та других населених пунктів і вирішення деяких питань адміністративно-територіального поділу в УРСР: Указ Президії ВР УРСР від 28.06.1965 р. ВВР УРСР (1965. № 28. Ст. 457).

<sup>76</sup> Земельний кодекс УРСР: Закон УРСР від 8 липня 1970 р. № 2874а-07 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07/ed19700708#Text>> (дата звернення: 08.05.2022).

<sup>77</sup> Про міську, районну в місті раду народних депутатів УРСР: Закон УРСР від 15 липня 1971 р. № 25-VIII <[http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T710025.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T710025.html)> (дата звернення: 08.05.2022).

<sup>78</sup> Конституція (Основний Закон) УРСР: Закон УРСР від 20 квітня 1978 р. № 888-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420#top>> (дата звернення: 08.05.2022).

Вперше за історію УРСР повний перелік її адміністративно-територіальних одиниць був визначений у Положенні про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР від 12 березня 1981 р.<sup>79</sup>, у складі області, району, міста, району у місті, селища міського типу, сільради, села і селища. За цим Положенням повноваження щодо утворення і ліквідації районів залишалися за Президією ВР УРСР, а вирішення питань зі встановлення (зміни) меж районів у містах передано міським радам за поданням виконавчих комітетів відповідних районних у місті рад (п. 3). Новою ВСН 38-82 “Інструкція про склад, порядок розробки, погодження і затвердження схем районного планування, планування і забудови міст, селищ, сільських населених пунктів”<sup>80</sup> передбачено розроблення проєктів планування міських промислових і житлових районів (пункти 5.1, 6.1, 6.9) із проєктними межами території на строк дії генерального плану міста.

Ухвалений 18 грудня 1990 р. ЗК УРСР<sup>81</sup> не змінив чинного на той час порядку встановлення (зміни) меж району у місті, але повернувся до проєктів планування і забудови міста як виду містобудівної документації, яка визначає межу міста (ст. 63). Цього ж року Законом УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”<sup>82</sup> район у місті був віднесений до територіальної основи місцевого самоврядування не базового рівня (ст. 1), а затвердження проєктів планування і забудови міста та генеральних планів було передано до повноважень міських рад (статті 26, 38).

За Конституцією України<sup>83</sup> район у місті наділений статусом самостійного елементу системи адміністративно-територіального устрою України (ст. 133), а питання організації управління районами у містах віднесено до компетенції міських рад. Утім, на відміну від попередніх Конституцій УСРР та УРСР, Основний Закон України від 28 червня 1996 р. вже не передбачав для районної у місті ради самостійного конституційного статусу. За чинним Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”<sup>84</sup> районна у місті рада не є самостійним елементом

<sup>79</sup> Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР: Указ Президії ВР УРСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10/ed19810312#Text>> (дата звернення: 08.05.2022).

<sup>80</sup> Ведомственные строительные нормы (далі – СН) 38-82 “Инструкция о составе, порядке разработке, согласовании и утверждении схем районной планировке, планировке и застройке городов, поселков, сельских населенных пунктов” от 29 декабря 1982 г. <[https://dnaop.com/html/41657\\_5.html](https://dnaop.com/html/41657_5.html)> (дата звернення: 27.05.2022).

<sup>81</sup> Земельний кодекс Української РСР: Закон УРСР від 18 грудня 1990 р. № 561-VII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 10. Ст. 98.

<sup>82</sup> Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон УРСР від 07 грудня 1990 р. №533-XII. *ВВР УРСР* (1991. № 2. Ст. 5).

<sup>83</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/к96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (дата звернення: 20.05.2022).

<sup>84</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

системи місцевого самоврядування, оскільки вона може утворюватися лише у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради (ст. 5), а обсяг і межі її повноважень визначаються місцевою радою, яка прийняла рішення про її утворення (ст. 26).

Принципові зміни до порядку встановлення (зміни) меж районів в містах були внесені ЗК України від 25 жовтня 2001 р.<sup>85</sup>, який передбачив, що межа району у місті відтепер встановлюється на підставі землепорядної документації, а саме за проектом землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці з урахуванням генерального плану населеного пункту, за рішенням міської ради за поданням відповідних районних у містах рад (статті 173, 174). Також цим правовим актом вперше було запроваджено посвідчення меж адміністративно-територіальної одиниці державним актом України, форма та порядок видачі якого мав встановити законодавець (ст. 176). Але на практиці зазначений порядок так і не був втілений, а з 9 лютого 2015 р. ст. 176 взагалі була вилучена із ЗК України 2001 р.

Зміст проекту землеустрою щодо встановлення (меж) меж району у місті та порядок його розроблення унормований ст. 46 Закону України “Про землеустрій”<sup>86</sup>. Слід звернути увагу, що при встановленні (зміні) меж району у місті зазначений проект землеустрою, окрім генерального плану міста, також може розроблятися з урахуванням Схеми планування територій району<sup>87</sup>, комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади (далі – Комплексний план), генерального плану промислового підприємства<sup>88</sup>, генерального плану сільськогосподарського підприємства<sup>89</sup>, Схем транспорту для міст України<sup>90</sup>, а також детальних планів території кварталів і мікрорайонів житлової (садибної) та громадської забудови, об’єктів виробничої забудови, земельних ділянок та іншої чинної містобудівної і землепорядної документації.

Порядок розроблення містобудівної документації встановлений Законом України “Про регулювання містобудівної діяльності”<sup>91</sup>, а їх склад та зміст визначені ДБН 1.1-14:2012 “Склад та зміст детального плану тери-

<sup>85</sup> Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>> (дата звернення: 24.05.2022).

<sup>86</sup> Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#top>> (дата звернення: 27.05.2022).

<sup>87</sup> ДБН Б.1.1-6:2007 “Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження схем планування території району” <[https://dnaop.com/html/29831/doc-%D0%94%D0%91%D0%9D\\_%D0%91.1.1-6\\_2007](https://dnaop.com/html/29831/doc-%D0%94%D0%91%D0%9D_%D0%91.1.1-6_2007)> (дата звернення: 27.05.2022).

<sup>88</sup> СНиП П-89-80 “Генеральные правила промышленных предприятий” <[http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id\\_doc=7115](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=7115)> (дата звернення: 24.05.2022).

<sup>89</sup> ДБН Б.2.4-3-95 “Генеральні плани сільськогосподарських підприємств” <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0017243-95#Text>> (дата звернення: 24.05.2022).

<sup>90</sup> ДБН Б.1-2-95 “Склад, зміст, порядок розроблення, погодження і затвердження комплексних схем транспорту для міст України” <[http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id\\_doc=5171](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=5171)> (дата звернення: 24.05.2022).

<sup>91</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/ed20220609#Text>> (дата звернення: 27.05.2022).



торії”<sup>92</sup>, ДБН 1.1-15:2012 “Склад та зміст генерального плану населеного пункту”<sup>93</sup>, ДБН 2.2-12:2019 “Планування та забудова територій”<sup>94</sup> та Порядком розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації від 1 вересня 2021 р. (далі – Порядок № 926)<sup>95</sup>.

Відзначимо, що ДБН 2.2-12:2019 у нормативний обіг уведено терміни “планувальний район” (елемент соціально-планувальної структури для крупного міста, який складається з двох або більше житлових районів, територій рекреаційного (оздоровчого) використання, промислового (або іншого виробничого) призначення, транспортних та інженерних комунікацій, з орієнтовною площею від 400 до 1 500 га) та “планувальна зона” (поширюється на частини прилеглої до міста території і приміської зони з орієнтовною площею від 10 000 га), що за своєю планувальною площею дозволяє окреслити район у місті.

Правовий статус району у місті був роз’яснений рішенням Конституційного Суду України від 13 січня 2001 р. № 11-рп/2001<sup>96</sup>, в якому суд зазначив, що термін “район у місті” позначає самостійний елемент у чинній системі адміністративно-територіального устрою України. Оскільки районні ради у місті Києві є його обов’язковим елементом системи місцевого самоврядування, то повноваження щодо утворення і ліквідації, найменування і перейменування районів у місті Києві, організацію управління в них, а також встановлення (зміну) їхніх меж віднесено до виключних повноважень Київської міської ради. Щодо вирішення зазначених питань в інших містах Конституційний Суд України дійшов висновку, що це може здійснюватися міськими радами в межах і порядку, встановленому законодавством (ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування”).

В юридичній літературі зазначається, що атрибутами адміністративно-територіальних одиниць є наявність: статусу ланки в установленій системі адміністративно-територіального устрою держави; певної території з проживаючим на ній населенням; адміністративного центру; власного найменування; органу публічної влади; обов’язкової реєстрації в облікових даних; достатньої матеріально-фінансової бази<sup>97</sup>. Утім, слід уточнити, що райони у містах здебільшого не мають своїх адміністративних центрів (окрім Балаклавського міського району Севастополя), оскільки

<sup>92</sup> ДБН 1.1-14:2012 “Склад та зміст детального плану території” (Мінрегіон України 2012).

<sup>93</sup> ДБН 1.1-15:2021 “Склад та зміст генерального плану населеного пункту” (Мінрегіон України 2012).

<sup>94</sup> ДБН 2.2-12:2019 “Планування та забудова територій” (Мінрегіон України 2019).

<sup>95</sup> Порядок розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації: постанова Кабінету Міністрів України від 1 вересня 2021 р. № 926 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 27.05.2022).

<sup>96</sup> Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 у справі № 1-39/2001 (щодо офіційного тлумачення термінів “район” і “район у місті”) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#Text>> (дата звернення: 27.05.2022).

<sup>97</sup> С. Потапенко, ‘Правовий статус територій територіальних громад у системі адміністративно-територіального устрою України’ (2021) 12 Право України 229.

вони є частиною міста (адміністративного центру), в якому розташована міська рада, що їх утворила.

За статистичними даними, з 1990 р. по 2022 р. в Україні кількість районів у містах зменшилася зі 120 до 108<sup>98</sup>. Нині в Україні налічується 24 міста з районним поділом (Київ, Львів, Миколаїв, Одеса, Полтава, Суми, Харків, Херсон, Черкаси, Чернігів, Кременчук, Кривий Ріг, Горлівка, Донецьк, Дніпро, Запоріжжя, Житомир, Кам'янське, Кропивницький, Луганськ, Макіївка, Маріуполь, Сімферополь, Севастополь). У контексті нашого дослідження ми звертаємо увагу на особливості утворення районів у містах та встановлення (зміну) їхніх меж після набрання чинності Конституцією України і ЗК України 2001 р.

Так, 30 січня 2001 р. за рішенням Київської міської ради № 162/1139 “Про адміністративно-територіальний устрій м. Києва” в Києві були утворені 10 адміністративних районів (Голосіївський, Дарницький, Деснянський, Дніпровський, Оболонський, Печерський, Подільський, Святошинський, Солом'янський та Шевченківський)<sup>99</sup>, а 27 квітня 2001 р. їхні межі були затверджені Київською радою рішенням за № 280/1257<sup>100</sup>. Одеська міська рада рішенням від 26 липня 2002 р. № 197-XXIV “Про адміністративно-територіальний поділ Одеси” установила новий адміністративно-територіальний поділ міста Одеси у складі чотирьох районів (Київський, Малиновський, Приморський і Суворовський)<sup>101</sup> та встановила їх межі. У такому самому порядку були утворені міські райони у Запоріжжі (Хортицький) та Львові (Сихівський).

Як ми вже розглянули вище, до набрання чинності ЗК України 2001 р. (з 1 січня 2022 р.) межі району у місті встановлювалися на підставі чинної містобудівної документації. Одним із невід'ємних елементів району у місті, як адміністративно-територіальної одиниці, є його площа в існуючих та проєктних межах. Утім, у рішенні Київської ради № 280/1257 площа адміністративних районів відсутня, а з Додатку № 2 цього рішення випливає, що точне місце проходження меж нових адміністративних районів, а також їх опис має бути визначений у спеціальному проєкті, що

<sup>98</sup> Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні <[http://database.ukrcensus.gov.ua/MULT/Dialog/view.asp?ma=1&ti=%CA%B3%EB%FC%EA%B3%F1%F2%FC+%E0%E4%EC%B3%ED%B3%F1%F2%F0%E0%F2%E8%E2%ED%EE%2D%F2%E5%F0%E8%F2%EE%F0%B3%E0%EB%FC%ED%E8%F5+%EE%E4%E8%ED%E8%F6%FC+%E2+%D3%EA%F0%BF%ED%B3&path=../Quicktables/KEY\\_IND/1/&lang=1&multilang=uk](http://database.ukrcensus.gov.ua/MULT/Dialog/view.asp?ma=1&ti=%CA%B3%EB%FC%EA%B3%F1%F2%FC+%E0%E4%EC%B3%ED%B3%F1%F2%F0%E0%F2%E8%E2%ED%EE%2D%F2%E5%F0%E8%F2%EE%F0%B3%E0%EB%FC%ED%E8%F5+%EE%E4%E8%ED%E8%F6%FC+%E2+%D3%EA%F0%BF%ED%B3&path=../Quicktables/KEY_IND/1/&lang=1&multilang=uk)> (дата звернення 27.05.2022).

<sup>99</sup> Про адміністративно-територіальний устрій м. Києва: Рішення Київської міської ради VIII сесії XXIII скликання від 30 січня 2001 р. № 162/1139 <<http://consultant.parus.ua/?doc=05Q7D530FE&abz=8ZIDY>> (дата звернення 27.05.2022).

<sup>100</sup> Про межі нових адміністративних районів м. Києва та організаційні заходи по проведенню адміністративно-територіальної реформи: Рішення Київської міської ради VIII сесії XXIII скликання від 30 січня 201 р. № 162/1139 <<http://consultant.parus.ua/?doc=05QCLA4DAA>> (дата звернення: 01.05.2022).

<sup>101</sup> Про адміністративно-територіальний поділ міста Одеси: Рішення Одеської міської ради XXIV скликання від 26 липня 2002 р. № 197-XXIV <<https://web.archive.org/web/20201202070249/https://omr.gov.ua/ua/acts/council/2549>> (дата звернення: 01.05.2022).

має розроблятися на топографічній основі М 1:2000 та розраховуватися в геодезичних координатах. У рішенні Одеської міської ради № 197-XXIV та Львівської міської ради від 28 грудня 2000 р. “Про зміни адміністративно-територіального устрою міста Львова”<sup>102</sup> межі районів у місті мають лише загальний опис, без посилання на будь-яку містобудівну (земле-впорядну) документацію.

Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж районів у містах Києві, Одесі, Львові та Запоріжжі не розроблялися і не затверджувалися у встановленому законом порядку, а відтак є підстави для висновку про відсутність юридично установлених меж в адміністративних районах, утворених у цих містах. Встановлення наявності або відсутності меж в адміністративних районах, які утворювалися до 1990 р., в інших містах України потребує окремого ґрунтового дослідження, а тому не входить до завдань цієї статті.

Також слід звернути увагу на те, що з 2000 р. набрала чинності практика ліквідації районних у містах рад без урахування думки відповідних внутрішньоміських територіальних громад. Першим таким містом був Львів, потім Одеса, Запоріжжя, Миколаїв, Горлівку, Макіївку, Київ, Вінниця і Харків<sup>103</sup>. Насамперед це пов’язано із можливістю управління районами у містах через районні місцеві адміністрації. Утім, така практика є негативною, оскільки суперечить ст. 140 Конституції України, ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та обмежує права територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування.

Висновки. В історії утворення та ліквідації районів у містах і встановлення їхніх меж можна виокремити чотири основні етапи:

1) 1919–1929 рр. – характеризувалися фрагментарністю правового регулювання;

2) 1929–1990 рр. – міська районна рада включена в систему місцевих органів державної влади, а район у місті є просторовою основою її діяльності. Відбулося удосконалення містобудівного законодавства, запроваджено порядок розроблення проекту планування і забудови міста, генерального плану міста і проекту детальної планування міського району, як основних видів містобудівної документації для встановлення меж району в місті. Розширені містобудівні повноваження міських рад. З 1946 р. район у місті як адміністративно-територіальна одиниця зазначається лише в облікових даних, а з 1978 р. – офіційно;

3) 1991–1997 рр. – район у місті набуває конституційного статусу самостійної адміністративно-територіальної одиниці та стає елементом системи місцевого самоврядування у містах із районним поділом.

<sup>102</sup> Про зміни адміністративно-територіального устрою міста Львова: Ухвала № 867 XXI сесії III скликання від 28 грудня 2000 р. <<https://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/91c21bb29b2b4f47c22571340037f910/b6fc9f07649c5e2fc2256dc70056dd53?OpenDocument>> (дата звернення: 08.05.2022).

<sup>103</sup> М Корнієнко, ‘Районні у містах ради як конституційний інститут’ (2011) 2 Право України 201.

Повноваження щодо утворення районів у містах, встановлення їх меж, затвердження генерального плану міста і проектів детальної планування міських районів передані міським радам;

4) із 2002 р. і дотепер – межі району в місті встановлюються на підставі проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) його меж, який розробляється і затверджується за рішенням міської ради з урахуванням Комплексного плану, генерального плану міста, генеральних планів підприємств, Схем транспорту для міст України, детальних планів території та іншої містобудівної і землевпорядної організації.

Район у місті – утворена за рішенням міської ради ланка у системі адміністративно-територіального устрою міста, яка є частиною міської території з визначеними (умовно) межами та просторовою основою для діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, з власним найменуванням, органом публічної влади (місцева державна адміністрація або орган місцевого самоврядування), з достатньою матеріально-фінансовою базою та реєстрацією в облікових даних.

Утворення і ліквідація району у місті, а також встановлення його меж здійснюється міськими радами як вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Територіальні громади міст поки що усунуті від участі в процедурах вирішення зазначених питань, що звужує зміст та обсяг їхніх прав на здійснення місцевого самоврядування і нагально потребує законодавчого врегулювання.

Встановлення (зміна) меж району у місті здійснюється за рішенням відповідної міської ради шляхом затвердження проекту із землеустрою, розробленого з урахуванням чинної містобудівної і землевпорядної документації та погодженого із районними у містах радами. Ця процедура може бути проведена лише після встановлення кордонів міста Верховною Радою України.

Нині практика свідчить про те, що в жодному міському районі, утвореному після 1990 р., процедура встановлення (зміни) його меж не була проведена.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Aleshin V, *Razvitie predstavlenija o socialisticheskom poselenii v gradostroitel'stve Ukrainy v 1920-h – nachale 1930-h godov* (1985) (in Russian).
2. Dikanskij M, *Postrojka gorodov, ih plan i krasota* (Izdanie N P Karbasnikova 1915) (in Russian).
3. Dubelir G, *Planirovka gorodov* (1910) (in Russian).

4. Eroshkin N, *Istorija gosudarstvennyh uchrezhdenij dorevoljucionnoj Rossii: Uchebnik dlja studentov vysshih uchebnyh zavedenij po special'nosti "Istoriko-arhivovedenie"* (3-e izd pererab, 1983) (in Russian).
5. Knatc B, *Goroda-sady v svjazi s zhilishhnym voprosom* (1918) (in Russian).
6. Kolchin B, Janin V, *Arheologii Novgoroda 50 let* (Nauka 1982) (in Russian).
7. Kosenko Ju, *Sovetskoe gradostroitel'stvo 1917–1941* (Progress-Tradicija 2018) (in Russian).
8. Kos'kov B, Pavlov K. *Rukovodstvo po perenosu proektov planirovki i zastrojki v naturu* (Gosudarstvennoe nauchno-tehnicheskoe izdatel'stvo po geologii i ohrane nedr 1963) (in Russian).
9. Kovalevskij G, *Bol'shoj gorod i goroda-sady: Posobie dlja dejatelej po gorodskomu i zemskomu delu i studentov* (1916) (in Russian).
10. Kudrytskyi A, Vulytsi Kyieva. *Dovidnyk* (Ukrainska entsyklopediia im M P Bazhana 1995) (in Ukrainian).
11. Miljutin N, *Problema stroitel'stva socialisticheskikh gorodov. Osnovnye voprosy racional'noj planirovki i stroitel'stva naseleennyh mest SSSR* (Gosudarstvennoe izdatel'stvo) (in Russian).
12. Moskaliuk A. *Administratyvno-terytorialnyi ustroi Ukrainy. Shliakhy reformuvannia* (Heoprynt 2007) (in Ukrainian).
13. Veremnych Ya, *Istorychna regionalistyka: navchalnyi posibnyk* (2014) (in Ukrainian).
14. Veremnych Ya, *Administratyvno-terytorialnyi ustroi Ukrainy: evoliutsiia, suchasnyi stan, problemy reformuvannia, ch 2* (Instytut istorii Ukrainy 2009) (in Ukrainian).

*Edited books*

15. Batanov O, 'Terytorialnyi ustroi Ukrainy' v Shemchushenko Yu (red), *Konstytutsiine pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruchnyk, t 2* (Iurydychna dumka 2008) (in Ukrainian).
16. Ivanova A, *Gorodskie rajony usadebnoj zastrojki* (Malozemov red, Izdatel'stvo Akademii arhitektury USSR 1952) (in Russian).
17. Ivanova A, *Planirovka i zastrojka gorodskih zhilyh rajonov* (Severov N red, Izd-vo Akad Arhitektury URSR 1953) (in Russian).
18. Kirpichnikov A, 'Posad srednevekovoj Ladogi' v Kirpichnikov A, *Srednevekovaja Ladoga* (1985) (in Russian).
19. Kravchenko V, 'Kontseptsii mistsevoho samovriaduvannia v Konstytutsii Ukrainy' v Kravchenko V, Baimuratov M, Batanov O (red), *Aktualni problemy stanovlennia ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini* (Atika 2007) (in Ukrainian).
20. Kresina I (red), *Reformuvannia administratyvno-terytorialnoho ustroiu: ukrainskyi ta zarubizhnyi dosvid* (Instytut derzhavy i prava Koretskoho NAN Ukrainy Lohos 2011) (in Ukrainian).
21. Tolochko P, *Drevnerusskij feodal'nyj gorod* (Vysockij S red, Naukova dumka 1989) (in Russian).

*Dictionaries*

22. *Etymolohichni slovnyk ukrainskoi movy, t 5: R–T* (Melnych O uk ta in red kol, Naukova dumka 2006) (in Ukrainian).
23. *Slovnyk ukrainskoi movy, t 8: Pryroda–Riakhtlyvyi* (Naukova dumka) (in Ukrainian).

*Encyclopedias*

24. *Yurydychna entsyklopediia, t 5: P–S* (Shemshuchenko Iu vidp red, Ukrainska entsyklopediia M P Bazhanova 2003) (in Ukrainian).

Сергій Потапенко

*Journal articles*

25. Korniienko M, 'Raionni u mistakh rady yak konstytutsiinyi instytut' (2011) 2 Pravo Ukrainy 201 (in Ukrainian).
26. Malozemov I, 'Bol'shoe Zaporozh'e' (1932) 5–6 Sovetskaja arhitektura 72–80 (in Russian).
27. Oreľskaja O, 'Novye idei v gradostroitel'stve 1920–1930-h godov i pervyj praktičeskij opyt v stroitel'stve socgorodov. Na primere socgoroda Avtozavoda v Nizhnem Novgorode' (2009) 4 Gradostroitel'stvo 44–49 (in Russian).
28. Potapenko S, 'Pravovyi status terytorii terytorialnykh hromad u systemi administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy' (2021) 12 Pravo Ukrainy 229 (in Ukrainian).

*Theses*

29. Hetman A, 'Konstytutsiino-pravovi zasady administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy' (avtorof dys kand yuryd nauk, 2013) (in Ukrainian).
30. Huban R, 'Stanovlennia ta rozvytok administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy v XX – na pochatku XXI stolittia (istoryko-pravove doslidzhennia)' (dys d-ra yuryd nauk, 2018) (in Ukrainian).

*Conference papers*

31. Kalynovskiy B, 'Terytorialnyi ustroi ta mistseve samovriaduvannia v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku' v *VII Mizhnarodna naukova konferentsiia studentiv ta molodykh vchenykh. Vid hromadianskoho suspilstva – do pravovoi derzhavy. Zbirnyk tez* (27 kvitnia 2012 r.) (in Ukrainian).

Serhii Potapenko

LEGAL STATUS OF DISTRICT IN THE CITY  
AND FEATURES OF ESTABLISHING ITS BOUNDARIES

ABSTRACT. Since 1917 the district in the city became a link of the administrative-territorial division of large cities of the Ukrainian Socialist Soviet Republic (USSR). Powers regarding to create and liquidate of districts in cities, as well as the establishment of their boundaries, gradually passed from the center to the lower levels of government. For a long time, the city district had an unclear status in the administrative-territorial system of the USSR. Most of the districts in the cities were formed during Soviet times, in independent Ukraine district division was carried out only in Kyiv, Zaporizhzhia, Lviv, and Odesa.

However, doctrinal studies of the legal status of the district in the city and the peculiarities of establishing its boundaries in historical retrospect and in the conditions of fragmentary regulation of this issue at the level of legislation in our country have hardly been conducted. This work is the first scientific investigation in domestic legal literature.

The purpose of the article is to establish the legal status of the territory of the district in the city and the peculiarities of establishing (changing) its boundaries.

In order to achieve it, it is analyzed the legislation, which regulated the procedure for the formation and liquidation of urban districts in the USSR. It is studied doctrinal sources, special literature, and normative documents that determine the types of urban planning and land management documentation, based on which the boundaries of the district in the city are established (were established). It was established that the administrative center, as



an attribute of the administrative-territorial unit, is not characteristic of urban districts, except of the Balaklava city district of Sevastopol.

As a result, it is distinguished four main stages in the History of district division in large cities and it is formulated the author's definition of the concept of "district in the city" is. It was established that there is no district of the city, formed during the independence of Ukraine, has a procedure for establishing (changing) its borders, in accordance with the procedure provided for in Art. Art. 173, 174 of the Land Code of Ukraine, and therefore their boundaries are only conditional and not legally defined. It is argued that the definition of the boundaries of the city district is possible only if the city boundary is established.

KEYWORDS: administrative-territorial unit; area; district in the city; border of the territory of the district in the city; general plan of the city; city planning and development project; detailed plan of the territory of the residential (industrial) district; land management project regarding the establishment of boundaries of the territory of the administrative-territorial unit.