

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗТАШУВАННЯ МІСЦЬ ПОЧЕСНОГО ПОХОВАННЯ В МЕЖАХ НАСЕЛЕНОГО ПУНКТУ

СУХОДОЛЬСЬКИЙ Б.Б. - магістр спеціальності D8 «Право» освітньо-наукової програми «Право», Навчально - науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДК 349.718

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.3.8>

У роботі головним чином зосереджено увагу на проблемі спорудження меморіальних бульварів, скверів, парків і курганів Слави в межах міста. З цією метою проаналізовано національне законодавство у сфері поховання, сфері містобудівної діяльності та державні будівельні норми. Виявлено колізію між нормами Закону України «Про поховання та похоронну справу» та ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій». Останні дозволяють спорудження нових місць поховань (кладовищ традиційного захоронення) виключно за межами міста або в його периферійній зоні.

Актуальність досліджуваної теми обґрунтовано з посиланням на дані щодо наявних місць поховання в Україні, а також у місті Києві, зокрема кількості відкритих/закритих кладовищ, а також секторів для почесних поховань, відведених на них. Також обґрунтовано важливість чіткого нормативного регулювання саме почесних поховань на кладовищах, розташованих на землях комунальної власності, з огляду на вагомий пласт вже існуючих ділянок почесних поховань на кладовищах міста Києва і дефіциту місць поховань на них.

Встановлено різницю між «місцем поховання» та «місцем почесного поховання» в розумінні Закону України «Про поховання та похоронну справу». Враховуючи виявлену різницю, обґрунтовано можливість спорудження меморіальних бульварів, скверів, парків і курганів Слави в межах середньої та центральної зон міста, а не лише в його периферійній зоні.

Окрему увагу приділено меморіальному скверу як об'єкту не лише похоронної справи,

а й благоустрою території населеного пункту. Доведено, що положення чинного законодавства допускають і навіть презюмують його розташування в межах міста.

З'ясовано, що в Генеральному плані міста Києва до 2020 року відсутні дані щодо поділу території міста за розташуванням об'єктів містобудування стосовно центру населеного пункту на центральну, середню та периферійну зони. Наявність цих даних є ключовою для вирішення питання щодо розташування меморіальних бульварів, скверів, парків і курганів Слави навіть за чинними нормами ДБН.

Автор зробив висновок, що серед можливих варіантів вирішення правової колізії є надання роз'яснень профільним міністерством або внесення змін до відповідних ДБН.

Ключові слова: меморіальний сквер, поховання, почесні поховання, зони, вшанування, пам'ять, будівництво, відведення.

Постановка проблеми

Державними будівельними нормами (Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій») передбачено, що нові місця поховання (кладовища традиційного захоронення) необхідно розміщувати за межами населених пунктів або в їх периферійній зоні [1].

Разом з цим, частиною 4 статті 23 Закону України «Про поховання та похоронну справу» встановлено, що для почесних поховань органи місцевого самоврядування можуть відводити земельні ділянки поза межами місць поховань, на яких створю-

ються меморіальні бульвари, сквери, парки і кургани Слави [2].

Співставлення понять «місце поховання» та «місце почесного поховання», наведених у Законі України «Про поховання та похоронну справу», дає підстави вважати, що меморіальні бульвари, сквери, парки і кургани Слави знаходяться поза межами місць поховань та не мають статусу кладовища.

Водночас, пунктом 14.11.4 ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій» передбачено, що нові місця поховання (кладовища традиційного захоронення) необхідно розміщувати за межами населених пунктів або в їх периферійній зоні.

Таким чином, постає питання щодо можливості розташування меморіальних бульварів, скверів, парків і курганів Слави не лише за межами населених пунктів та їх периферійної зони, а й у межах міста.

Мета дослідження

Це дослідження спрямоване на з'ясування можливості розташування меморіальних бульварів, скверів, парків і курганів Слави в межах території населеного пункту та пошуку шляхів розв'язання наявної колізії між нормами Закону України «Про поховання та похоронну справу» і положень державних будівельних норм.

Стан опрацювання проблематики

Питанню поточного стану похоронної сфери в Україні та шляхів її реформування присвячена аналітична записка Калашнікової О. та Колесникова О. У межах обраної тематики також досліджувалося питання правового режиму земель для облаштування та утримання кладовищ, а саме у роботі Удовенко Ю.О. Розкриття проблем правового регулювання поховання загиблих унаслідок воєнних дій виконано у роботі Силенко Л.М.

Виклад основного матеріалу

За даними аналітичного звіту про стан галузі поховання та похоронної справи в Україні за 2023 рік [3], у населених пунктах України розміщено більш ніж 31,65 тис. місць поховань, із яких благоустроєні біля 23,2 тис. місць поховань (73%). При цьому,

на сьогодні в населених пунктах України існує необхідність у будівництві 386 місць поховань.

Проблема дефіциту місць поховання для України не є новою та особливо відчувається у столиці, де, як свідчать дані Департаменту житлово-комунальної інфраструктури КМДА з 29-ти кладовищ, розташованих на території міста Києва, 2 є цілком закритими для поховань, 26 – частково закритими, тобто доступними лише для підпоховань у родинні могили і лише одне – відкритим для нових поховань [4].

Наявна ситуація ускладнилася із початком повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України, яка спричинила велику кількість людських жертв як серед цивільних осіб, так і серед військовослужбовців, що загинули під час виконання військового обов'язку із відсічі збройної агресії проти України.

Держава взяла на себе зобов'язання із належного вшанування пам'яті полеглих. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 20 січня 2021 р. № 37-р затверджено План заходів з увічнення пам'яті захисників України на період до 2025 року, якою передбачено, зокрема, організацію заходів щодо створення Національного військового меморіального кладовища [5].

Водночас, відповідно до статті 23¹ Закону України «Про поховання та похоронну справу», Національне військово-меморіальне кладовище є об'єктом права державної власності, розміщується на землях державної власності та не підлягає приватизації або передачі в оренду.

Поряд з цим, ретельної уваги також потребують сектори для почесних поховань, відведених на кладовищах, що розташовані на землях комунальної власності.

У цьому контексті доречно погодитися із позицією Михайліченка М.А. стосовно того, що *«в Україні відсутній окремий закон, який би регулював справу виявлення, відновлення, збереження та утримання в належному стані військових поховань. При цьому в Законі України «Про поховання та похоронну справу» військові поховання згадуються лише побіжно, у контексті визначення обов'язків органів місцевої влади щодо їх створення та*

утримання, а також зобов'язань України» [6].

Так, відповідно до частини 3 статті 23 Закону України «Про поховання та похоронну справу», рішенням виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у місцях поховання можуть бути відведені сектори для почесних поховань, поховання померлих (загиблих) військовослужбовців (сектори військових поховань), а також сектори для поховання померлих за національною чи релігійною ознакою.

Лише в Києві, за інформацією з рішення Київської міської ради від 15 червня 2023 року № 6505/6546 [7], таких налічується десять таких секторів: 42, 86, 102 ділянки Міського кладовища, Меморіальна алея та ділянка 79 Лісового кладовища, ділянка 7а Совського кладовища, ділянка 4 Військового кладовища, ділянки 4 та 4а Бортничанського кладовища, Алея почесних поховань на території Державного історико-меморіального Лук'янівського заповідника. Проте, ресурс зазначених секторів для почесних поховань також вичерпується.

У зв'язку з цим, постає питання про застосування частини 4 статті 23 Закону України «Про поховання та похоронну справу», у якому вказано, що для почесних поховань органи місцевого самоврядування можуть відводити земельні ділянки поза територією місць поховання, на яких створюються меморіальні бульвари, сквери, парки і кургани Слави.

Однак, реалізація вказаної норми на практиці зіштовхується з містобудівними обмеженнями, встановленими Державними будівельними нормами Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій». Пунктом 14.11.4 вказаних ДБН передбачено, що нові місця поховання (кладовища традиційного захоронення) необхідно розміщувати за межами населених пунктів або в їх периферійній зоні.

Зазначені положення ДБН кореспондують з іншими нормами національного законодавства, що регулюють діяльність у сфері поховання. Зокрема, пунктом 3.5. Державних санітарних правил та норм «Гігієнічні вимоги щодо облаштування і утримання кладовищ у населених пунктах України»

ДСанПіН 2.2.2.028-99 встановлено, що кладовища повинні бути розміщені в приміській зоні міських поселень і поблизу місць розташування сіл [8].

Разом з цим слід враховувати, що місце поховання, відповідно до статті 2 Закону України «Про поховання та похоронну справу» – це кладовище, крематорій, колумбарій або інша будівля чи споруда, призначена для організації поховання померлих.

Цією ж статтею передбачено, що місце почесного поховання – це спеціально відведена земельна ділянка на території кладовища чи за його межами, призначена для організації почесних поховань, а також Національне військове меморіальне кладовище.

Отже, у розумінні Закону України «Про поховання та похоронну справу» меморіальні бульвари, сквери, парки і кургани Слави **знаходяться поза межами місць поховань, та не мають статусу кладовища.**

Крім цього, підпунктом «а» підпункту 1 частини першої статті 13 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» встановлено, що сквери належать до об'єктів благоустрою населених пунктів.

Абзацом сорок другим пункту 2.1 розділу 2 «Визначення термінів» Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затверджених наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10.04.2006 № 105, закріплено, що сквер – це упорядкована й озеленена ділянка площею від 0,02 га до 2,0 га, яка є елементом архітектурно-художнього оформлення населених місць, призначена для короткочасного відпочинку населення [9].

Поняття «сквер» як елемент благоустрою застосовується виключно в межах населеного пункту, оскільки відповідно до чинного законодавства сквер належить до об'єктів благоустрою територій саме населених пунктів. Законодавством не передбачено можливості створення скверу за межами таких територій.

З огляду на це, спорудження меморіального бульвару, скверу, парку чи кургану Слави не повинно здійснюватися виключно за межами населених пунктів або в їх периферійній зоні, як це передбачено нормами

ДБН, а може розташовуватися в **серединній чи центральній зоні міста**.

Однак, на практиці виникає питання із визначенням вказаних зон. Пунктом 5.3 ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій» передбачено, що зонування території населених пунктів здійснюється, зокрема, за розташуванням об'єктів містобудування відносно центру населеного пункту: центральна (з визначенням меж ядра центру для найкрупніших, крупних та великих міст), серединна та периферійна частини.

Відповідно до частини 1 статті 18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», план зонування території розробляється в складі комплексного плану, генерального плану населеного пункту з метою визначення умов та обмежень використання території в межах, визначених функціональних зон [10].

З огляду на те, що нового генерального плану міста Києва станом на сьогодні не затверджено, актуальними залишаються положення Генерального плану міста Києва та проєкту планування його приміської зони на період до 2020 року, затвердженого рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 року № 370/1804 (далі – Генплан Києва до 2020 року) [11].

Водночас, Генплан Києва до 2020 року не містить даних про зонування території міста за розташуванням об'єктів містобудування відносно центру населеного пункту на центральну, серединну та периферійну.

Відсутність цих даних **фактично унеможливує** виконання вимог пункту 14.11.4 ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій» щодо необхідності розташування нових місць поховань (кладовищ традиційного захоронення) за межами населених пунктів або в їх периферійній зоні.

Врешті, розташування меморіального скверу, бульвару, парку чи кургану Слави у периферійній зоні міста чи за його межами **не забезпечить у повній мірі завданню цих об'єктів з увічнення пам'яті полеглих**, які поховані на цих об'єктах, а також надання можливості всім охочим мати безперешкодний доступ до місця поховання та вшанувати пам'ять Героїв.

Таким чином, наразі в законодавчому полі склалася ситуація, яка суперечить принципу правової визначеності, оскільки державні будівельні норми прямо не дозволяють будівництво меморіальних бульварів, скверів, парків і курганів Слави будь-де, окрім як за межами міста або в його периферійній зоні (яка не визначена в місті Києві), попри те, що згадані об'єкти не мають статусу кладовища.

У такому разі доцільним видається надання уповноваженими органами (Міністерством розвитку громад та територій України) роз'яснень щодо застосування положень пункту 14.11.4 ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій» щодо можливості будівництва меморіальних бульварів, скверів, парків і курганів Слави у серединній та центральній зонах міста.

Серед можливих вирішень також є варіант із внесенням змін до ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій» та вилученням планувальних обмежень на спорудження меморіальних бульварів, скверів, парків і курганів Слави у серединній та центральній зонах міста.

Висновки

У роботі досліджено стан національного законодавства у сфері похоронної діяльності в частині, що стосується поховань загиблих у ході відбиття російської агресії, вшанування та увічнення пам'яті про них. Зосереджено увагу на питанні нестачі місць поховань в Україні та, зокрема, у місті Києві із зазначенням конкретних даних про відкриті та закриті кладовища. У контексті місць поховань столиці також зосереджено увагу на секторах для почесних поховань, відведених на київських кладовищах.

Основною проблемою, якій присвячена ця праця, є питання щодо розташування меморіальних бульварів, скверів, парків і курганів Слави в межах серединної та центральної зон міста. З метою розкриття цієї тематики проаналізовано законодавство у сфері поховання, містобудівної діяльності, а також державні будівельні норми. За результатами аналізу встановлено колізію в підході до регулювання між Законом України «Про поховання та похоронну справу»

та державними будівельними нормами. На прикладі з меморіальним сквером доведено, що положення чинного законодавства допускають і навіть презюмують його розташування в межах міста.

Також приділено увагу питанню зонування міської території, яке є ключовим для вирішення розташування меморіальних бульварів, скверів, парків і курганів Слави. Генплан міста Києва до 2020 року не містить інформації про зонування території міста за розташуванням об'єктів містобудування відносно центру населеного пункту на центральну, серединну та периферійну.

З урахуванням актуальності питання, наявності прогалини в законодавстві задля забезпечення принципу правової визначеності запропоновано уповноваженим органам надати роз'яснення щодо застосування пункту 14.11.4 ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій» та/або внести відповідні зміни до зазначених положень державних будівельних норм.

Література

- ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій» : держ. буд. норми від 26.04.2019. URL: https://e-construction.gov.ua/laws_detail/3260441209981634046.
- Про поховання та похоронну справу : Закон України від 10.07.2003 № 1102-IV : станом на 9 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-15#Text>.
- Аналітичний звіт про стан галузі поховання та похоронної справи в Україні за 2023 рік. М-во інфраструктури України. URL: <https://surli.cc/tivzpq>.
- Кладовища міста Києва. <https://dzki.kyivcity.gov.ua/>. URL: <https://dzki.kyivcity.gov.ua/kontakty-kladovyshcha>.
- Про заходи з увічнення пам'яті захисників України на період до 2025 року : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 20.01.2021 № 37-р : станом на 1 верес. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2021-r#Text>.
- Михайліченко М.А. Військові поховання в Україні: питання правового регулювання. URL: <https://repo.snau.edu.ua/bitstream/123456789/9627/1/2.pdf>.

- Про деякі питання функціонування секторів для почесних поховань, відведених на міських кладовищах : Рішення Київ. міськради II сесії IX скликання від 15.06.2023. URL: [https://kmr.ligazakon.net/document/mr230551\\$2024_01_18](https://kmr.ligazakon.net/document/mr230551$2024_01_18).

- ДЕРЖАВНІ САНІТАРНІ ПРАВИЛА ТА НОРМИ «Гігієнічні вимоги щодо облаштування і утримання кладовищ в населених пунктах України» ДСанПіН 2.2.2.028-99 : ДЕРЖ. САНІТАРНІ ПРАВИЛА ТА НОРМИ від 01.07.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0028588-99#Text>.

- Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України : Наказ М-ва буд-ва, архітектури та житлово-комун. госп-ва України від 10.04.2006 № 105. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0880-06#Text>.

- Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI : станом на 8 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

- Генеральний план розвитку м. Києва на період до 2020 р. та проект планування його приміської зони : від 28.03.2002 № 370/1804. URL: <https://surli.li/xldylr>.

References:

- DBN B.2.2-12:2019 «Planuvannia i zabudova terytorii» : derzh. bud. normy vid 26.04.2019. URL: https://e-construction.gov.ua/laws_detail/3260441209981634046 [in Ukrainian].
- Pro pokhovannia ta pokhoronnu spravu : Zakon Ukrainy vid 10.07.2003 № 1102-IV: stanom na 9 serp. 2024 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-15#Text> [in Ukrainian].
- Analitychnyi zvit pro stan haluzi pokhovannia ta pokhoronnoi spravy v Ukraini za 2023 rik. M-vo infrastruktury Ukrainy. URL: <https://surli.cc/tivzpq> [in Ukrainian].
- Kladovyshcha mista Kyieva. <https://dzki.kyivcity.gov.ua/>. URL: <https://dzki.kyivcity.gov.ua/kontakty-kladovyshcha> [in Ukrainian].
- Pro zakhody z uvichnennia pamiaty zakhysnykiv Ukrainy na period do 2025 roku : Rozporiadzh. Kab. Ministriv Ukrainy vid 20.01.2021 № 37-r : stanom na 1 veres. 2023 r.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2021-r#Text> [in Ukrainian].

- Mykhailichenko M.A. Viiskovi pokhovannia v Ukraini: pytannia pravovoho rehuliuвання. URL: <https://repo.snau.edu.ua/bitstream/123456789/9627/1/2.pdf> [in Ukrainian].

- Pro deiaki pytannia funktsionuvannia sektoriv dlia pochesnykh pokhovan, vidvedenykh na miskykh kladovyshchakh : Rishennia Kyiv. miskrady II sesii IX sklykannia vid 15.06.2023. URL: [https://kmr.ligazakon.net/document/mr230551\\$2024_01_18](https://kmr.ligazakon.net/document/mr230551$2024_01_18) [in Ukrainian].

- DERZHAVNI SANITARNI PRAVYLA TA NORMY «Hihienichni vymohy shchodo oblashtuvannia i utrymannia kladovyshch v naselenykh punktakh Ukrainy» DSanPiN 2.2.2.028-99 : DERZH. SANITARNI PRAVYLA TA NORMY vid 01.07.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0028588-99#Text> [in Ukrainian].

- Pro zatverdzhennia Pravyl utrymannia zelenykh nasadzen u naselenykh punktakh Ukrainy : Nakaz M-va bud-va, arkhitektury ta zhytlovo-komun. hosp-va Ukrainy vid 10.04.2006 № 105. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0880-06#Text> [in Ukrainian].

- Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti : Zakon Ukrainy vid 17.02.2011 № 3038-VI : stanom na 8 serp. 2025 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> [in Ukrainian].

- Heneralnyi plan rozvytku m. Kyieva na period do 2020 r. ta proekt planuvannia yoho prymiskoi zony : vid 28.03.2002 № 370/1804. URL: <https://surl.li/xldylr> [in Ukrainian].

Bohdan Sukhodolskyi,

e-mail: sukhodolskiy37@gmail.com

**LEGAL REGULATION CHALLENGES
IN LOCATING HONORARY BURIAL
SITES WITHIN URBAN AREAS**

The paper mainly focuses on the issue of constructing memorial boulevards, squares, parks, and Mounds of Glory within the city. For this purpose, national legislation in the field of burial, urban planning activities, and state construction norms has been analyzed. A

conflict was identified between the provisions of the Law of Ukraine “On Burial and Funeral Affairs” and the State Building Norms (SCN) B.2.2-12:2019 “Planning and Development of Territories.” The latter permit the construction of new burial sites (traditional cemeteries) exclusively outside the city limits or in its peripheral zone.

The relevance of the research topic is substantiated by data on existing burial sites in Ukraine, as well as in the city of Kyiv, including the number of open/closed cemeteries and the designated sectors for honorary burials located within them. The importance of clear regulatory provisions specifically governing honorary burials in cemeteries situated on municipal land is also justified, given the significant number of already existing honorary burial plots in Kyiv’s cemeteries and the shortage of burial places within them.

The difference between a “burial site” and an “honorary burial site” as defined by the Law of Ukraine “On Burial and Funeral Affairs” is established. Taking this difference into account, the paper substantiates the possibility of constructing memorial boulevards, squares, parks, and Mounds of Glory within the city limits, and not only in its peripheral zone.

Special attention is devoted to the memorial square as an object not only of funeral affairs but also of urban landscaping within a settlement. It is proven that the provisions of current legislation allow and even presume its location within the city.

It was found that the General Plan of the city of Kyiv until 2020 does not contain data on zoning the city’s territory by the location of urban planning objects in relation to the settlement center into central, middle, and peripheral zones. The availability of such data is key to resolving the issue of the placement of memorial boulevards, squares, parks, and Mounds of Glory, even under the current SCN norms.

The author concludes that among the possible options for resolving the legal conflict are providing clarifications by the competent ministry or amending the relevant SCN.

Keywords: memorial square, burial, honorary burials, zones, commemoration, memory, construction, land allocation.