

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ ТА ПРАВА «КРОК»**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ОНИСКОВЕЦЬ МИКОЛА ЮРІЙОВИЧ**

УДК342.25


**ДИСЕРТАЦІЯ  
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ  
МІСТОБУДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі права

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 М.Ю. Онисковець

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, доцент О.П. Дзісяк

Київ – 2025

## АНОТАЦІЯ

**М.Ю. Онисковець** **Правове регулювання дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні: питання теорії і практики.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК» – Київ, 2025.

Дисертація зосереджена на правовому регулюванні дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні. Визначено основні поняття та представлені думки науковців щодо понятійно-категоріального апарату дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні, а також розглянуто особливості еволюції та розвитку цієї діяльності в країні.

Зазначено, що правове регулювання будь-якої діяльності, зокрема дозвільної, повинно бути спрямоване на досягнення головної мети – забезпечення прав та законних інтересів як держави, так і громадян. Тому дослідження суб'єктного складу дозвільної діяльності у сфері містобудування є важливим інструментом для оцінки ефективності цієї діяльності в контексті захисту прав людини. Пріоритетним напрямом розвитку законодавства у цій сфері є удосконалення гарантій прав та законних інтересів осіб, що звертаються за отриманням дозвільних документів, що відповідає сучасним принципам людиноцентричного правового регулювання й вимагає посилення гарантій прав людини.

Також визначено, що забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування потребує вдосконалення не тільки законодавчого регулювання, але й норм на рівні підзаконних актів.

Показано, що правовідносини, пов'язані з дозвільною діяльністю у сфері містобудування, спрямовані на досягнення таких цілей: створення умов для реалізації суб'єктивних прав і законних інтересів у цій сфері, виконання державою своїх охоронних функцій, а також на забезпечення законності при

проведенні будівельних та реконструкційних робіт, що, в свою чергу, сприяє належному функціонуванню як міських, так і сільських територій. Тому важливим є сформулювати теоретичні основи, що дозволять чітко визначити правила, порядок та відповідальність за здійснення дозвільних процедур у містобудуванні, що є необхідним елементом забезпечення правопорядку й безпеки під час урбанізації. Це також стосується дозвільної діяльності в містобудуванні, яка спрямована на створення умов для формування та підтримки належного середовища для життя, включаючи право на безпечне довкілля, збереження культурної спадщини та розвиток необхідної інфраструктури.

Дозвільні процедури у сфері містобудування визначаються як сукупність адміністративних дій, що призводять до надання або ненадання дозволів на містобудівні роботи відповідно до чинного законодавства. Вони є частиною регулятивної діяльності виконавчих органів державної влади, спрямованої на забезпечення законності в цій сфері. Зазначено, що складність і тривалість дозвільних процесів вимагають знаходження балансу між швидкістю процедури та дотриманням вимог. Зарубіжний досвід може стати корисним для поліпшення дозвільних процедур та сприяти вдосконаленню законодавства у цій сфері.

Дозвільна діяльність у сфері містобудування є багатокомпонентною системою, яка включає правові, технічні та організаційні аспекти, що регулюють процеси проєктування, будівництва, реконструкції та експлуатації архітектурних об'єктів. Її ефективність безпосередньо впливає на якість забудови, безпеку громадян та екологічну стійкість урбанізованого середовища. Історія розвитку дозвільних процедур в Україні свідчить про постійне прагнення до їх оптимізації, децентралізації та цифровізації, що сприяє підвищенню прозорості та зниженню корупційних ризиків. Дозвільну систему можна визначити як сукупність правових відносин, учасниками яких є дозвільні органи, адміністратори та запитувачі документів дозвільного характеру.

Досліджено, що адміністративна процедура є невід'ємною складовою публічного управління і передбачає офіційно визначений законодавчий порядок, який встановлюється для розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ. Цей процес включає етапи прийняття рішень органами публічної адміністрації, а результатом є ухвалення адміністративного акта, що має юридичну силу та впливає на правовий статус конкретної особи або організації. Процедура зазвичай охоплює такі етапи, як подання заяви або документації, розгляд питання, ухвалення рішення та, за потреби, його оскарження в суді. Основною метою адміністративних процедур є забезпечення реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Процедурні норми повинні служити основою для ефективної діяльності органів виконавчої влади. Чітке визначення адміністративних процедур сприяє створенню сприятливих умов для взаємодії громадян з державними органами, забезпечує ефективність роботи виконавчих структур, їх прозорість і відкритість під час підготовки та ухвалення управлінських рішень, а також обмежує адміністративне свавілля і зловживання посадовими повноваженнями.

Формою дозвільної діяльності у сфері містобудування є офіційно визначене на законодавчому рівні зовнішнє вираження рішень і дій уповноважених суб'єктів публічної влади, спрямованих на захист суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів у цій сфері. Дозвільна діяльність у широкому сенсі має такі особливості: вона здійснюється виключно в письмовій формі (у паперовому або електронному вигляді з належними реквізитами), є визначеною законодавством і приймається уповноваженими суб'єктами. Поняття цієї форми охоплює не лише власне рішення органу влади, але й процедури його прийняття. Ці положення відображають принципи подальшого розвитку законодавства щодо адміністративних процедур у сфері містобудування.

Дозвіл у сфері містобудування визначено як документ, що видається центральним органом виконавчої влади або територіальним підзвітним йому

органом, надаючи запитувачу право на здійснення певних дій у сфері містобудування.

Запропоновано спрощене визначення понять «дозвільна діяльність» та «дозвіл». Дозвільну діяльність визначено як сукупність правових відносин, учасниками яких є дозвільні органи, адміністратори та запитувачі документів дозвільного характеру; дозвіл у сфері містобудування – як документ, виданий уповноваженим органом, що надає право на проведення певних дій у цій сфері.

Визначено місце дозвільних процедур у сфері містобудування, де вони виступають одночасно інструментом контролю, засобом правового регулювання і формою реалізації прав та обов'язків суб'єктів містобудівної діяльності.

Визначено стадійність дозвільної процедури у сфері містобудування, зокрема зазначено, що немає потреби виокремлювати окремі стадії, як анулювання дозволу чи оскарження відмови у видачі дозволу, через відсутність ознаки постійності в дозвільному процесі.

Зазначено спірність і необхідність подальшого обговорення питання щодо віднесення відносин експертиз у містобудуванні до адміністративного регулювання, оскільки вони можуть бути приватно-правовими відносинами без участі публічного суб'єкта. Підтримано тезу про виокремлення містобудівного права як окремої галузі права.

Підсумовано, що забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування вимагає не лише вдосконалення законодавчого регулювання, але й розробки підзаконних актів, а також налагодження взаємодії між підрозділами органів державної влади. Важливо також на законодавчому рівні визначити ключові поняття дозвільних процедур, що допоможе зменшити випадки анулювання дозволів і відмов у дозвільних процедурах, а також оптимізувати управлінську діяльність.

Виявлено низку проблемних аспектів правового регулювання містобудівної діяльності, які потребують доопрацювання та подальшого

вивчення, зокрема: 1) необхідність запровадження приватного контролю для замовників будівництва; 2) значні обмеження повноважень органів місцевого самоврядування у сфері містобудування; 3) відсутність нормативних актів, що регулюють здійснення містобудівної діяльності в умовах воєнного стану.

Зазначено, що розвиток правового регулювання у містобудівній сфері має враховувати соціальні фактори та міжнародний досвід. Окреслено проблеми реалізації дозвільних процедур в Україні та можливі шляхи удосконалення регулювання дозвільної діяльності в містобудуванні, зокрема, через відсутність кодифікації містобудівного законодавства та обмеження реалізації прав суб'єктів дозвільної діяльності. Пропонується розмежувати повноваження органів виконавчої влади щодо реалізації дозвільної діяльності в цій сфері та внести зміни до законодавства, що регулює дозвільні процедури у сфері містобудування, а також розробити план заходів для поступової кодифікації містобудівного законодавства в Україні.

**Ключові слова:** містобудування, проєкт землеустрою, публічні інтереси, громадський контроль, правове забезпечення, законодавче регулювання, цифровізація, охорона довкілля, нормативно-правове регулювання, інформаційне забезпечення управління навколишнім середовищем, участь громадськості, дозволи, реформи, судова практика, стандартизація та сертифікація.

## SUMMARY

**M.Yu. Onyskovets Legal regulation of permitting procedures in the field of urban planning in Ukraine: issues of theory and practice.** – *Qualifying scientific work on manuscript rights.*

Scientific research for the PhD degree in specialty 081 «Law». Higher educational institution «KROK University». Kyiv. 2025.

The dissertation focuses on the legal regulation of permitting procedures in the field of urban planning in Ukraine. The main concepts are defined and the opinions of scientists regarding the conceptual and categorical apparatus of permitting activities in the field of urban planning in Ukraine are presented, and

the features of the evolution and development of this activity in the country are also considered. It is noted that the legal regulation of any activity, in particular permitting, should be aimed at achieving the main goal - ensuring the rights and legitimate interests of both the state and citizens. Therefore, the study of the subject composition of permitting activities in the field of urban planning is an important tool for assessing the effectiveness of this activity in the context of protecting human rights. The priority direction of the development of legislation in this area is to improve the guarantees of the rights and legitimate interests of persons applying for permits, which corresponds to the modern principles of human-centered legal regulation and requires strengthening the guarantees of human rights. It is also determined that ensuring the legality of permitting activities in the field of urban development requires improving not only legislative regulation, but also norms at the level of subordinate legislation. It is shown that legal relations related to permitting activities in the field of urban development are aimed at achieving the following goals: creating conditions for the implementation of subjective rights and legitimate interests in this area, the performance by the state of its protective functions, as well as ensuring legality in the conduct of construction and reconstruction work, which, in turn, contributes to the proper functioning of both urban and rural areas. Therefore, it is important to formulate theoretical foundations that will allow us to clearly define the rules, procedure and responsibility for carrying out permitting procedures in urban development, which is an important element of ensuring law and order and security during urbanization. This also applies to permitting activities in urban development, which are aimed at creating conditions for the formation and maintenance of a proper living environment, including the right to a safe environment, the preservation of cultural heritage and the development of the necessary infrastructure. Permitting procedures in the field of urban development are defined as a set of administrative actions that lead to the granting or non-granting of permits for urban development work in accordance with current legislation. They are part of the regulatory activities of executive bodies of state power aimed at ensuring legality in this area.

It is noted that the complexity and duration of permitting processes require finding a balance between the speed of the procedure and compliance with the requirements. Foreign experience can be useful for improving permitting procedures and contributing to the improvement of legislation in this area. Permit activities in the field of urban development are a multi-component system that includes legal, technical and organizational aspects that regulate the processes of design, construction, reconstruction and operation of architectural objects. Its effectiveness directly affects the quality of development, the safety of citizens and the environmental sustainability of the urban environment. The history of the development of permit procedures in Ukraine indicates a constant desire for their optimization, decentralization and digitalization, which contributes to increasing transparency and reducing corruption risks. The permit system can be defined as a set of legal relations, the participants of which are permit authorities, administrators and requesters of permit documents. It has been studied that the administrative procedure is an integral part of public administration and provides for an officially defined legislative procedure that is established for the consideration and resolution of individual administrative cases. This process includes stages of decision-making by public administration bodies, and the result is the adoption of an administrative act that has legal force and affects the legal status of a specific person or organization. The procedure usually includes such stages as submitting an application or documentation, considering the issue, making a decision and, if necessary, appealing it in court. The main purpose of administrative procedures is to ensure the implementation of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities. Procedural norms should serve as the basis for the effective operation of executive bodies. A clear definition of administrative procedures contributes to the creation of favorable conditions for the interaction of citizens with state bodies, ensures the efficiency of the work of executive structures, their transparency and openness during the preparation and adoption of administrative decisions, and also limits administrative arbitrariness



and abuse of official authority. The form of permitting activity in the field of urban planning is officially defined at the legislative level

**Keywords:** urban planning, land management project, public interests, public control, legal support, legislative regulation, digitalization, environmental protection, regulatory and legal regulation, information support for environmental management, public participation, permits, reforms, case law, standardization and certification.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Француз А.Й. Онисковець М.Ю. Теоретико-правові засади адміністративного регулювання дозвільних процедур у сфері урбанізації. *Збірник наукових праць «Legal Bulletin»*. 2022. № 5. DOI: <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2022-05-47-58>
2. Онисковець М.Ю. Правове регулювання містобудівної діяльності в Україні. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2024. № 1 (31). DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2024.1.90>.
3. Онисковець М.Ю. Джерела та адміністративно-правові засоби забезпечення законності у сфері містобудівної діяльності в Україні. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2025. № 1. С. 955-958. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.160>.

*які додатково відображають наукові результати дослідження:*

4. Onyskovets M.Yu. The Problem of Codification of Urban Planning Legislation. *European socio-legal and humanitarian studies*. 2024. № 3. P. 109-114. DOI: <https://doi.org/10.61345/2734-8873.2024.3.10>
5. Onyskovets M.Yu. Forms of administrative and legal regulation of permitting activities in the field of urban planning. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2024. № 6. P. 75-78. DOI: <https://doi.org/10.61345/1339-7915.2024.6.11>

які засвідчують апробацію результатів дисертації:

6. Онисковець М.Ю. Загальні засади здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні. *Виклики для правової системи України в період військового стану: матеріали круглого столу (8 жовтня 2024 р.)*/ наук. ред. А.Й. Француз. Київ.: ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК». 2024. 120 с. URL: <https://dspace.krok.edu.ua/items/db18d750-1e27-4ac5-b111-bed4aa7e2744>.

7. Онисковець М.Ю. Особливості контролю та відповідальності у сфері містобудівних правовідносин. Міжнародна конференція: «Держава, регіони, підприємництво: інформаційні, суспільно-правові, соціально-економічні аспекти розвитку». Університет «КРОК» 2024. URL: <https://conf.krok.edu.ua/SRE/SRE-2024/paper/view/2627>.

8. Онисковець М.Ю. Особливості здійснення контролю у сфері містобудування у зарубіжних країнах. *Річні підсумки під час війни, роздуми вголос про майбутнє та святкові побажання для України і світу: матеріали міжнародної правової школи, м. Ужгород, 27 грудня 2024 р. Ужгород: Ужгородський національний університет. 2024. С. 58-62.*

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>12</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....</b>	<b>19</b>
1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження дозвільних процедур у сфері містобудування.....	19
1.2. Становлення та розвиток дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні.....	31
1.3. Суб'єкти дозвільної діяльності у сфері містобудування .....	42
1.4. Правова доктрина визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмета забезпечення законності її здійснення .....	56
Висновки до розділу 1.....	66
<b>РОЗДІЛ 2. ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ ОКРЕМИХ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....</b>	<b>70</b>
2.1. Адміністративно-правові дозвільні процедури у сфері містобудування.....	70
2.2. Правові форми дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні.....	83
2.3. Класифікація дозвільної діяльності та законодавче регулювання дозвільних процедур у сфері містобудування.....	95
Висновки до розділу 2.....	102
<b>РОЗДІЛ 3. ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....</b>	<b>106</b>
3.1. Специфіка реалізації дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні .....	106
3.2. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування.....	127
Висновки до розділу 3.....	157
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>160</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>168</b>

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Дослідження правового регулювання дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні, зокрема через призму аналізу законодавчого закріплення, становлення та розвитку інституту правового регулювання дозвільної діяльності, є необхідним у контексті зосередження уваги на євроінтеграційних законодавчих процесах, особливостях практичної реалізації дозвільної діяльності у сфері містобудування у воєнний період та особливостях реалізації законних прав та інтересів суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні.

Необхідність дослідження вищенаведеного питання зумовлена також низкою проблемних питань, які наразі відбуваються у процесі реалізації дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні, адже ще до воєнного періоду Україна мала велику кількість недобудованих багатоквартирних будинків, а також будинків, що не введено в експлуатацію, що є результатом неефективного функціонування на практиці дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Європейська спільнота сьогодні акцентує увагу України на проведенні низки реформ, які полягають, зокрема, в необхідності удосконалення процедури державного управління, у тому числі, у сфері містобудування та адміністрування такої діяльності.

Аналіз останніх досліджень у сфері правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні підтверджує певний дослідницький інтерес у визначеному питанні.

Крім того, сьогодні потребує дослідження питання впливу правового режиму воєнного стану на функціонування органів виконавчої влади, зокрема, у частині адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні. Важливо звернути увагу на дослідження ефективності законодавчого регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування, що врегульовує особливості дослідження низки

законів та підзаконних нормативно-правових актів у сфері містобудування, а також дослідження проблеми відсутності кодифікації містобудівного законодавства в Україні.

Аналіз вітчизняних і зарубіжних праць дає змогу констатувати, що більшість науковців досліджували питання адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності, однак кількість сучасних праць, присвячених саме дослідженню правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні, не є достатньою, що свідчить про необхідність звернення до питання законодавчого закріплення та реалізації дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні.

Дослідженню питання правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні присвятили свої наукові праці такі учені: А.Й. Француз, О.В. Джафарова, О.О. Авраменко, Л. В. Яковенко, В.Я. Шийка, Н.В. Галіцина та інші.

Визначенню понять у рамках понятійно-категоріального апарату предмету дослідження, питання адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні, а також становлення та розвитку дозвільної системи, присвятили свої праці такі науковці: С.Г. Кузнецов, Т.В. Балик, О.М. Биков, О.В. Стукаленко, К.О. Рибак, Т.В. П'ятков, В.Б. Скоморовський та інші.

Таким чином, слід констатувати, що питання адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні є важливим та активно досліджуваним з боку вчених. Варто зауважити, що питання правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні розглядається у працях більшості з наведених вище вчених, однак дослідженню законодавчого регулювання саме дозвільної діяльності у цій сфері приділено недостатньо уваги, зокрема щодо особливостей її реалізації під час правового режиму воєнного стану.

Регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування потребує сучасного дослідження, а саме у контексті становлення та розвитку цього

інституту з урахуванням сучасних воєнних умов. Зважаючи на вищенаведене, постає необхідність у проведенні сучасного дослідження правового регулювання дозвільної діяльності в Україні.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертаційне дослідження здійснено в контексті науково-дослідної теми кафедри теорії та історії держави і права Вищого навчального закладу «Університет економіки та права «КРОК» – «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення прав людини та дитини в умовах розбудови правової, демократичної, соціально-орієнтованої держави з широко розгалуженими інститутами громадянського суспільства» (номер державної реєстрації: 0118U001384).

**Мета і завдання дослідження.** *Метою дисертаційної роботи є дослідження правового регулювання дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні з метою виявлення теоретичних засад та практичних проблем їх реалізації та надання пропозицій для удосконалення нормативно-правового забезпечення.*

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- проаналізувати понятійно-категоріальний апарат дослідження дозвільних процедур у сфері містобудування;
- дослідити становлення та розвиток дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні;
- визначити суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування, дослідити їх правовий статус;
- розкрити сутність дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмета забезпечення законності її здійснення;
- дослідити адміністративно-правові дозвільні процедури у сфері містобудування;
- визначити правові форми та види дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні;

- проаналізувати проблеми реалізації дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання дозвільних процедур у сфері містобудування.

**Об'єктом** дисертаційного дослідження є суспільні відносини у сфері правового регулювання містобудівної діяльності в Україні.

**Предметом** дисертаційного дослідження виступають правові механізми, що регламентують дозвільні процедури у сфері містобудування, а також проблеми їх застосування у практичній площині.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дисертаційної роботи складають загальнонаукові та спеціально-юридичні методи дослідження, що ґрунтуються на сучасних засадах права та споріднених наук. Зазначені методи дають змогу дослідити сутність правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні.

У роботі застосовуються такі методи наукового пізнання: логіко-семантичний – для аналізу та поглиблення понятійного апарату (підрозділ 1.1.); історико-правовий метод – для вивчення етапів становлення та розвитку дозвільної системи у сфері містобудування в Україні, зокрема в контексті адміністративної реформи (підрозділ 1.2.); порівняльно-правовий метод – для порівняння змін у правовому регулюванні дозвільної системи у різні періоди (підрозділи 1.2., 2.1., 2.3.); метод моделювання – для дослідження тенденцій реалізації адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні (підрозділи 3.1., 3.2.); метод аналізу і синтезу – для виокремлення основних елементів правового регулювання дозвільних процедур та узагальнення результатів дослідження (підрозділи 1.3., 1.4., 2.2.); логіко-юридичний метод – для формування висновків, узагальнень і пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання в досліджуваній сфері.

**Наукова новизна отриманих результатів.** Дисертація є одним із перших в українській юридичній науці комплексним дослідженням, в рамках якого проаналізовано особливості дозвільної діяльності у сфері містобудування з позиції теорії та практики, а також у формулюванні нових підходів до вдосконалення відповідного правового механізму. Проведене дослідження дало можливість сформулювати такі положення, що мають елементи наукової новизни та виносяться на захист як особистий внесок дисертанта, зокрема:

*уперше:*

- запропоновано спрощене визначення понять «дозвільна діяльність» та «дозвіл»; дозвільну діяльність запропоновано визначити як сукупність правових відносин, суб'єктами яких виступають дозвільні органи, адміністратори та запитувачі документів дозвільного характеру; дозвіл у сфері містобудування запропоновано визначити документом, що видається центральним органом виконавчої влади у визначеній сфері або територіальним підзвітним йому органом, який надає запитувачу права на провадження певних дій щодо здійснення діяльності у сфері містобудування;

- визначено місце дозвільних процедур у сфері містобудування, де вони виступають одночасно інструментом контролю, засобом правового регулювання і формою реалізації прав та обов'язків суб'єктів містобудівної діяльності;

*удосконалено:*

- визначення ключових понять у сфері адміністративно-правового регулювання дозвільних процедур у сфері містобудування;

- визначення правовідносин у сфері містобудування, що є предметом правового регулювання дозвільних процедур у сфері містобудування;

*дістали подальшого розвитку:*

- визначення стадійності дозвільної процедури у сфері містобудування, зокрема наведено аргументи відсутності необхідності виокремлення як окремої стадії анулювання дозволу чи оскарження відмови уповноваженого



органу у видачі дозволу через відсутність ознаки постійності у дозвільному процесі.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає у тому, що вони можуть бути використані у: нормотворчій діяльності – при доопрацюванні законодавства у сфері містобудування, зокрема Законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», а також у процесі гармонізації законодавства з європейськими підходами до регулювання просторового розвитку; практичній діяльності органів публічної влади – для підвищення правової визначеності та ефективності надання дозвільних документів, зменшення зловживань та оптимізації взаємодії із суб'єктами містобудівної діяльності; професійній діяльності правників – з метою правильного застосування нормативних вимог, а також для кращої підготовки до адміністративного або судового оскарження; в освітній сфері – для викладання дисциплін з теорії права, цивільного, земельного, екологічного, адміністративного, господарського, містобудівного права, а також для подальших наукових досліджень у сфері регулювання будівництва.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконано самостійно. Всі висновки та положення, що викладені в роботі, обґрунтовані автором на основі проведених власних досліджень.

**Апробація результатів дисертації.** Результати досліджень викладено у дисертації, оприлюднено та обговорено на засіданні кафедри теорії та історії держави і права Університету «КРОК». Теоретичні і практичні положення та висновки, запропоновані в дисертації, обговорювалися на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях та опубліковані у відповідних збірниках за результатами таких конференцій та наукових заходів: Міжнародна конференція «Держава, регіони, підприємництво: інформаційні, суспільно-правові, соціально-економічні аспекти розвитку» (Київ, 06 грудня 2024 р.); Матеріали міжнародної правової школи: Річні підсумки під час війни, роздуми вголос про майбутнє та святкові побажання

для України і світу (Ужгород, 27 грудня 2024 р.); Матеріали круглого столу: Виклики для правової системи України в період військового стану (Київ, 8 жовтня 2024 р.).

**Публікації.** Наукові результати, запропоновані у дисертаційній роботі висвітлено у 8 наукових працях, із них 3 статті опубліковано у наукових фахових виданнях України, 2 – у закордонних виданнях, які додатково відображають наукові результати дослідження, а також 3 публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації.

**Структура та обсяг дисертації.** Структура дисертації визначена її метою та завданням. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 192 сторінки. Список використаних джерел складається з 203 найменувань і займає 25 сторінок.

## **РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ**

### **1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження дозвільних процедур у сфері містобудування**

Містобудування, як одна з важливих сфер життєдіяльності людини та суспільства, вимагає чіткої правової регламентації для забезпечення безпечного, екологічно сталого середовища для життєдіяльності людини. У Конституції України закріплені важливі права та принципи, які безпосередньо впливають на розвиток містобудування в країні.

Стаття 47 Конституції України гарантує право громадян на житло. Це право є основою для містобудівного процесу, оскільки забезпечення належних умов для житла, а також формування урбаністичних територій, є одним із ключових завдань містобудування.

Також важливою є стаття 50, що проголошує право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, що безпосередньо корелює з проєктуванням і будівництвом, адже міста повинні розвиватися з урахуванням інтересів громад, екологічних вимог та стандартів безпеки.

Стаття 14 Конституції України гарантує право громадян на землю, яка є важливим ресурсом для містобудування. Використання земельних ділянок для будівництва, розвитку інфраструктури та створення комфортного середовища для життя повинно здійснюватися відповідно до норм, які регулюють використання землі [1].

Попри те, що сучасне містобудівне законодавство України поступово впроваджує нові, більш специфічні та спрощені процедури, орієнтуючись на цифровізацію будівельних процесів і зміну практик, характерних для радянської системи містобудування, а також на перехід до нових типів будівництва та формування нових принципів інтегрованого міського планування, все це вимагає чіткої термінології, уніфікованих процедур,

оптимізації містобудівної документації, а також врахування європейського досвіду. Важливим є також запровадження єдиних принципів містобудування, заснованих на людиноцентричності та безпеці, які мають бути результатом співпраці всіх учасників містобудівної діяльності.

Такий процес неможливий без чіткої правової визначеності та розвитку науково-теоретичних підходів, що ґрунтуються на основах містобудівного права України та логіці їхнього подальшого розвитку. Це виявляється в розробці правових понять, категорій і термінів, які становлять основну структуру містобудівної сфери.

Отже, з урахуванням предмета дослідження, визначення основних понять, що характеризують дозвільні процедури у сфері містобудування, є актуальними для детального наукового вивчення, адже впливають на розвиток та правове регулювання усієї сфери містобудування.

У процесі наукового дослідження ми звертаємося до широкого спектру наукових джерел, що стосуються дозвільних процедур у сфері містобудування, які можна об'єднати в декілька груп, а саме: праці науковців на дисертаційному та монографічному рівнях; підручники, посібники; наукові статті; матеріали науково-практичних конференцій; судову практику, що створює необхідну базу для проведення наукового пошуку та виконання поставлених завдань.

Оскільки досліджувана проблема є міжгалузевою та багатогранною, окремі її аспекти були розглянуті вченими різних галузей юридичної науки, а також фахівцями з інших наук.

Важливий внесок у вивчення цієї теми зробили науковці в галузі теорії та історії держави і права, конституційного права, адміністративного права, земельного права, екологічного права, муніципального права та державного управління.

Це дозволило з'ясувати теоретичну основу дослідження, зокрема розробити понятійно-категоріальний апарат дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні.

Відправними при цьому стали напрацювання таких науковців: В. Авер'янов, В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клиничук, Ю. Битяк, В. Тимошук, Н. Добрянська, О. Курінний, Н. Галіцин, А. Грінь, В. Гуменюк, Н. Оніщенко, О. Петришин та ін.

Одним із основних напрямків дослідження стало вивчення питань, пов'язаних із забезпеченням прав людини, зокрема через адміністративно-правові механізми захисту прав та свобод людини та громадянина. З цією метою були використані наукові праці, авторами яких є І. Бородін, В. Бевзенко, А. Бойко, Я. Берназюк, В. Лещинський та ін.

Правове регулювання дозвільної діяльності досліджувалося також у роботах фахівців з теорії та історії держави і права, екологічного права, земельного права, муніципального права, з держуправління, таких як М. Козюбра, О. Кміта, Л. Легін, Н. Лінник, В. Скоморовський, Т. Балик, Д. Власенко, С. Вихрист, Ю. Георгієвський, І. Городецька, О. Гульчак, О. Джафарова, І. Ігнатенко, Ю. Ільницька, Ж. Завальна, Н. Кобецька та ін.

Дозвільні правовідносини у сфері господарювання досліджувалися у роботах К. Апанасенка, А. Баженова, О. Бойко, Я. Вороніна, О. Дзісяка, А. Ластовецького, Р. Майданика та ін.

Огляд наукових джерел показує, що більшість досліджень у цій сфері були зосереджені на адміністративному праві та процесі, зокрема на адміністративно-правовому регулюванні у галузі містобудування та адміністративній процедурі як частині адміністративного процесу. Однак питання глибшого правового аналізу феномену дозвільних процедур у містобудуванні з точки зору теорії та практики залишаються значною мірою невирішеними та потребують подальшого вивчення.

Комплексність та багатоаспектність проблеми правового регулювання дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні, що є предметом дисертації, вимагає особливо зваженої методології дослідження. Методологія виступає важливим регулятивним чинником у визначенні поняття «дозвіл»

як атрибутивної державної функції, а також у з'ясуванні її специфіки як рішення, що надає право на здійснення певного виду діяльності або конкретної діяльності, що охоплює правові, технічні та організаційні аспекти, які регулюють відповідні процеси у містобудівній сфері.

Крім того, важливою є сучасна інтеграційна методологічна парадигма, в основу якої покладено діалектику як найбільш загальний метод пізнання та діяльності. До ключових концептів цієї парадигми належать загально-наукові та спеціалізовані наукові підходи, а також емпірично-пошукові методи, що сприяють глибшому розумінню правових механізмів дозвільної діяльності. Особливо важливими є спеціально-юридичні способи, прийоми розгляду та узагальнення прав і обов'язків суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування, що дозволяє комплексно підходити до аналізу правових аспектів дозвільного процесу.

У контексті дослідження питання сутності та змісту дозвільних процедур у сфері містобудування вважаємо доцільним спершу звернути окрему увагу на розуміння поняття «дозвіл», яке є ключовим у процесі правового регулювання зазначених процедур. Визначення цього поняття дозволяє чітко окреслити межі та особливості дозвільної діяльності, оскільки дозвіл виступає як акт державного управління, що дає право на здійснення певної діяльності, зокрема у сфері містобудування, і передбачає відповідність установленим правовим, технічним та організаційним вимогам. Розгляд цього поняття допоможе з'ясувати його юридичну природу та функціональне значення у контексті розвитку містобудівної практики в Україні.

Дозволом зазвичай вважають офіційне санкціонування уповноваженими виконавчими органами (посадовими особами) певних дій фізичних і юридичних осіб, яке здійснюється з метою забезпечення громадської безпеки, законності, охорони правопорядку, життя і безпеки громадян [59, с. 312]. Саме в цьому контексті вживається поняття «дозвіл» у законодавчій і виконавчій практиці України, особливо у сфері

містобудування, де дозвільні процедури є ключовими для регулювання діяльності, пов'язаної з будівництвом та іншими містобудівними процесами.

У правотворчій діяльності термін «дозвіл» застосовується в різних нормативно-правових актах та розуміється по-різному залежно від контексту. Проте загальною ознакою всіх визначень поняття «дозвіл» є наявність офіційного документа від уповноваженого суб'єкта, який надає відповідне право на виконання певних дій. Крім того, визначаються об'єкти та предмети цього дозволу, а саме: хто, кому, де, на яких умовах і протягом якого терміну надається можливість здійснювати ту чи іншу діяльність, використовувати окремі предмети, речовини чи матеріали.

Зважаючи на специфіку правового регулювання у сфері містобудування, вважаємо, що під поняттям «дозвіл» слід розуміти офіційний документ установленної форми, виданий уповноваженим суб'єктом (органом державної влади, посадовою особою) на підставі, в межах повноважень та у спосіб і в порядку, що регламентовані чинним законодавством України. Такий дозвіл дає право на здійснення певного виду діяльності або окремих дій, що включають використання чітко визначених предметів, речовин або матеріалів, відповідно до вимог містобудівного законодавства.

Результати досліджень науковців у сфері містобудування дозволяють сформулювати наступні напрямки розвитку міст (крім власне створення об'єктів будівництва): планування, проведення забудови та створення рекреаційних зон, інших об'єктів, розвиток та підтримання в належному стані інфраструктури, а також збереження й реставрація об'єктів культурної спадщини тощо. Задля реалізації окреслених вище напрямів необхідно дотримуватися встановлених стандартів створення відповідних об'єктів.

Втілення вказаних напрямків розвитку міст можливе за умови дотримання встановлених стандартів створення певного виду об'єктів. Однак в умовах економічної кризи вітчизняний досвід містобудування подекуди

характеризується зниженням стандартів будівництва, а також фіксацією низки порушень дотримання встановлених стандартів.

Сучасні дослідники переконані, що криза містобудування, особливо економічного, повинна спонукати до усунення некомпетентних управлінських рішень або зменшення їх впливу на реальний процес містобудування. Ще одним ключовим аспектом дослідження є вивчення ретроспективного розвитку джерел правового регулювання містобудування з метою систематизації будівельного законодавства.

Відповідно до Концепції державного управління у сфері містобудування на 2019-2030 рр., визначено труднощі правового регулювання містобудування, з-поміж яких центральними є: неузгодженість містобудівного законодавства з іншими сферами законодавства; наявність недоліків та неточностей у формулюванні ключових понять та термінів у містобудівному законодавстві; потреба приведення у відповідність підзаконних актів у сфері містобудування до вимог чинних законодавчих актів. Зокрема йдеться також і про дозвільну систему, у якій наявні законодавчі неточності щодо отримання дозволів для певних категорій робіт; недостатньо забезпечена процедура гарантування прав заявників щодо таких дозволів, як видача дозволу на будівництво та анулювання такого дозволу.

Дозвільними процедурами у сфері містобудування визначають сукупність адміністративних дій, спрямованих на надання чи ненадання дозволів на містобудівні дії відповідно до чинного законодавства. Це частина регулятивної діяльності виконавчих органів державної влади з метою забезпечення законності у зазначеній сфері.

Проблемами наукових визначень щодо дозвільних процедур у сфері містобудування визначають правову невизначеність (неузгодженість положень НПА, що ускладнює їх практичне застосування та потребує наукового обґрунтування); прозорість та корупційні ризики (як джерело корупційних зловживань).



Складність і тривалість дозвільних процесів потребує винайдення балансу між швидкістю процедури та дотриманням вимог; зарубіжний досвід може допомогти у вдосконаленні вітчизняних процесів, тож дослідження дозвільних процедур буде ефективним у процесі вдосконалення правової бази тощо.

Дозвільна система визначається також як сукупність правових відносин, суб'єктами яких виступають дозвільні органи, адміністратори та запитувачі документів дозвільного характеру.

Дозвіл у сфері містобудування визначається документом, що видається центральним органом виконавчої влади у визначеній сфері або територіальним підзвітним йому органом, який надає запитувачу права на провадження певних дій щодо здійснення діяльності у сфері містобудування.

В Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» вказано, що документація, яку використовує суб'єкт господарювання під час проходження дозвільної процедури, а саме йдеться про проєктну документацію на будівництво об'єктів, землевпорядну та містобудівну документацію, а також гірничий відвід, вважається об'єктом, на який видається документ дозвільного характеру [7].

Документацію, яку суб'єкт господарювання використовує для погоджувальних (дозвільних) процедур, є правовою підставою для державних органів видати дозвільні документи, зокрема такі: генеральні плани розвитку населених пунктів, проєктна, землевпорядна, містобудівна документація, гірничий відвід для гірничодобувних підприємств та інші планувальні документи для містобудівної документації тощо.

Державні органи погоджують таку документацію, що визначає відповідність законодавству з метою забезпечення належної організації та контролю за будівництвом і використанням земельних ресурсів у межах чинного законодавства.

Науковець В.О. Резніченко трактує поняття «дозвільна діяльність у сфері містобудування» як комплексну процедуру для реалізації системи

заходів, що спрямовані на недопущення завдання шкоди інтересам держави та суспільства, власності громадян та їхній безпеці. В контексті нашого дослідження актуальними є характеристики дозвільної діяльності у сфері містобудування, які визначив В.О. Резніченко. До них належать:

- 1) головна мета – забезпечення безпеки особи та держави;
- 2) виключно законодавчо встановлена процедура дозвільної діяльності;
- 3) загальнообов'язковість дозвільної діяльності;
- 4) дозвільна діяльність – особливий порядок правового регулювання діяльності, що складається з сукупності правових процедур та надає імперативну направленість правовому регулюванню;
- 5) участь органів публічної влади у сфері містобудування є обов'язковою;
- 6) має бути забезпечена законодавча можливість оскарження дозволу та процедура;
- 7) направлена на реалізацію права та законних інтересів осіб і держави, відповідно до Конституції України [169, с. 6].

У разі невиконання законодавчих вимог у сфері містобудування дозвіл може бути анульовано, мова йде про такі випадки, як: не врахування при плануванні і забудові, проєктуванні, реконструкції вимог, необхідних для пристосування для використання особами з інвалідністю; житло (жиле приміщення), займане особами з інвалідністю або сім'ями, у складі яких вони перебувають, під'їзди, сходові майданчики будинків, в яких мешкають особи з інвалідністю, мають відповідати вимогам щодо безперешкодного доступу та бути пристосованими до потреб таких осіб тощо [36, ст. 30] та ін.

Виділяють наступні стадії надання дозволу у сфері містобудування:

- 1) відкриття дозвільної справи;
- 2) опрацювання уповноваженим органом документів у дозвільній справі заявника;
- 3) прийняття рішення у дозвільній справі заявника;
- 3) надання дозвільних документів [169, с. 7].

Варто зазначити, що процедура дозвільної діяльності у сфері містобудування складається з кількох основних стадій, кожна з яких має своє значення та роль у забезпеченні законності та ефективності процесу. До таких стадій відносяться:

1) Стадія порушення дозвільної справи – на цьому етапі розпочинається формальна процедура отримання дозволу на будівельні роботи. Замовник будівництва подає необхідні документи та заяву до відповідного органу влади або дозвільної установи. Порушення справи є першим кроком у процесі дозвільної діяльності, на якому фіксується початок усіх подальших дій.

2) Стадія перевірки поданих матеріалів і прийняття рішення у дозвільній справі – на цьому етапі здійснюється перевірка поданих документів на відповідність вимогам законодавства та містобудівним нормам. У разі виявлення недоліків або невідповідностей, орган дозвільної діяльності може вимагати доопрацювання або доповнення матеріалів. Після завершення перевірки приймається рішення щодо видачі дозволу або відмови в його видачі.

3) Стадія оформлення та видачі дозвільного документа – після прийняття позитивного рішення, орган дозвільної діяльності оформляє та видає дозвільний документ, який надає право на проведення будівельних робіт. Даний етап є завершальним, і дозвільний документ має юридичну силу, що дозволяє розпочати будівельні роботи відповідно до затверджених норм та стандартів.

Аналіз наукової літератури дозволяє нам стверджувати, що даний перелік стадій в дозвільній процедурі у сфері містобудування є неповним. Пропонуємо стадійність дозвільної процедури у сфері містобудування розширити, зокрема пропонується вищезазначені стадії доповнити такою стадією отримання дозволу у сфері містобудування, як стадією оскарження ненадання дозволу.

Також науковцями пропонується вищезазначений перелік стадій доповнити стадією анулювання дозволу, однак, оскільки вона не притаманна

більшості з дозвільних прав, пропонуємо її застосовувати та розглядати як стадію загального процесу дозвільних процедур.

Органи державного архітектурно-будівельного контролю видають на безоплатній основі впродовж десяти робочих днів з дня реєстрації заяви дозвіл на виконання будівельних робіт. Даний дозвіл надає право замовнику та генеральному підряднику виконувати будівельні роботи чи інші допоміжні роботи [2].

Отримання дозволу передбачає подання заяви, а також таких документів:

- 1) копія правовстановлюючого документа щодо об'єкта чи землі, або копія договору суперфіцію, розпорядчого документа тощо;
- 2) документ, у якому відображено управління багатоквартирним будинком ОСББ або управителем багатоквартирного будинку тощо;
- 3) копії документів про осіб, відповідальних та уповноважених за виконання будівельних робіт та нагляд за виконанням таких робіт;
- 4) у разі наявності інформація про інженера;
- 5) ліцензія чи кваліфікаційні сертифікати забудовника;
- 6) документ про оцінку впливу на довкілля у випадках, які визначені Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» [2].

Підставами для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт є неподання вищезазначених відомостей або їх недостовірність/невідповідність вимогам законодавства, негативні результати оцінки впливу на довкілля тощо [2].

Забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування передбачає вдосконалення не лише законодавчого регулювання її здійснення, а й на рівні підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі регулювання взаємодії підрозділів органів державної влади у цій сфері, а також взаємодії між такими суб'єктами. Важливо, щоб на законодавчому рівні було визначено найбільш вживані поняття у частині дозвільних процедур у сфері містобудування, що б мінімізувало перелік випадків анулювання дозволів та

відмов у дозвільних процедурах, а також врегулювало управлінську діяльність зокрема та адміністративно-правове регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування загалом.

О.В. Стукаленко, досліджуючи сутність дозвільних адміністративних процедур у сфері будівництва, підкреслює важливість оновлення концептуальних підходів в адміністративному праві, орієнтуючи їх на розвиток публічно-сервісних засад дозвільної діяльності. Водночас науковиця визнає вичерпність адміністративних процедур як форми реалізації дозвільної діяльності у містобудуванні. Вона також підтримує підхід, згідно з яким суб'єктами здійснення адміністративної процедури є виключно органи публічної влади [176, с. 97].

До основних ознак публічних послуг належать:

орієнтованість на задоволення публічного інтересу (державного, місцевого або індивідуального значення);

- регламентованість нормами публічного права;
- публічний характер правовідносин у процесі надання послуг;
- участь суб'єктів, які можуть бути державними органами, комунальними підприємствами, установами, а також окремими фізичними та юридичними особами, залежно від їхньої правосуб'єктності;
- фінансування за рахунок державних, місцевих або приватних коштів;

реалізація прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб [82, с. 44; 88, с. 46-51].

Дослідник К.О. Рибак, який не надав загального визначення поняттю «дозвільної діяльності» у містобудуванні, вважає, що такі окремі дозвільні дії, як видача дозволу на виконання будівельних робіт чи відмова у його видачі, належить до сфери адміністративних послуг [170].

В свою чергу, П.В. П'ятков не проводить чіткого розмежування між категоріями «дозвільна діяльність» та «адміністративна послуга». Більш того, у роботах автора спостерігається широкий підхід до визначення категорії

«адміністративна послуга», що включає і дозвільну діяльність. Крім того, П.В. П'ятков зосереджується переважно на загальних властивостях адміністративних послуг, що вказує на потребу в подальшому поглибленні обґрунтованих наукових висновків [163, с. 113].

Таким чином, орієнтуючись на критерій об'єкта наукових досліджень як сутність дозвільної діяльності у сфері містобудування, вважаємо за доцільне умовно поділити наукові роботи на дві групи:

- дослідження, у яких відображено сутність окреслених питань;
- наукові роботи, у яких розкрито проблему дозвільної діяльності у сфері містобудування в контексті вивчення інших або суміжних питань.

Відтак дозвільна діяльність у сфері містобудування – це процедура прийняття рішення уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації, у межах містобудівних норм і стандартів, щодо видачі відповідних дозвільних документів на підставі сукупності дій, які включають подачу заяви (суб'єктом звернення), перевірку поданих матеріалів.

Дозвільна діяльність у сфері містобудування – це сукупність дій органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення надання, відмови або анулювання дозвільних документів, необхідних для реалізації будівельних чи містобудівних проєктів.

Такий підхід до визначення дозвільної діяльності у сфері містобудування є більш практично спрямованим, оскільки він чітко окреслює основні етапи процесу та механізми взаємодії учасників цієї діяльності. Визначення основних стадій дозвільної діяльності – від порушення дозвільної справи до оформлення та видачі дозвільного документа – дозволяє забезпечити прозорість, ефективність і контроль на кожному етапі. Зазначений підхід відображає системність і структурованість дозвільної діяльності, де кожна стадія має чітко визначені завдання, відповідальних осіб та необхідні документи.

## **1.2. Становлення та розвиток дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні**

Містобудування є однією із найдавніших сфер, щодо яких здійснювалось правове регулювання через ознаку швидкого розвитку і змін, а отже – потребує детального дослідження генези становлення й розвитку з метою виокремлення переваг та недоліків дозвільних процедур та надання пропозицій відповідно до удосконалення.

Сфера містобудування відіграє ключову роль у соціально-економічному розвитку держави, формуванні сучасного життєвого середовища та забезпеченні сталого просторового планування. Ефективне регулювання містобудівної діяльності вимагає впорядкованої дозвільної системи, яка гарантує законність і безпечність процесів забудови, сприяє інвестиційній привабливості галузі та запобігає хаотичному розвитку територій.

В Україні становлення дозвільної діяльності у сфері містобудування відбувалося в контексті загальних реформ державного управління та законодавчого регулювання будівельної галузі, що обумовлювало її постійну трансформацію та адаптацію до суспільних і економічних викликів.

Дозвільна діяльність у сфері містобудування є багатокомпонентною системою, що охоплює правові, технічні та організаційні аспекти, спрямовані на регулювання процесів проектування, будівництва, реконструкції та експлуатації об'єктів архітектури. Її ефективність безпосередньо впливає на якість забудови, безпеку громадян та екологічну стійкість урбанізованого середовища. Водночас історія розвитку дозвільних процедур в Україні демонструє постійне прагнення до їхньої оптимізації, децентралізації та цифровізації, що сприяє підвищенню прозорості та зниженню корупційних ризиків.

Система державного архітектурно-будівельного контролю в Україні була створена у 1944 році, що свідчить про її функціонування протягом понад

восьми десятиліть. Найбільш активний етап її розвитку припав на період після здобуття Україною незалежності.

У Законі України «Про основи містобудування» (1992 рік) законодавчо затвердили процедуру проведення державного архітектурно-будівельного контролю, а також визначили загальні принципи регулювання містобудівної діяльності. Положення про державний архітектурно-будівельний контроль, яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 225 від 25 березня 1993 року, можна вважати провідним нормативним актом, в якому деталізовано проведення державного архітектурного будівельного контролю [11]. Так, у Положенні поняття «державний архітектурно-будівельний контроль» трактується як сукупність певних організаційно-технічних та правових заходів, які обумовлюють дотримання державних стандартів, вимог законодавства, будівельних правил та норм, технічних умов, архітектурних вимог, містобудівної документації та проєктних рішень.

Контрольні функції поширювалися на всі аспекти забудови територій та населених пунктів, зокрема на розміщення, будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів житлово-цивільного й виробничого призначення, реставрацію архітектурних пам'яток, формування інженерної та транспортної інфраструктури, а також виготовлення будівельних конструкцій, матеріалів і виробів.

Зміни та динаміка розвитку системи державного архітектурно-будівельного контролю знайшли своє відображення у Законі України «Про архітектурну діяльність», ухвалені в 1999 році. Відповідно до статті 10 цього закону, функції державного архітектурно-будівельного контролю були покладені на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України та її територіальні підрозділи, що діяли на всеукраїнському рівні, зокрема у Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах Києві та Севастополі, а також містах обласного підпорядкування [3; 4].

На початку 1990-х років діяльність органів держархбудконтролю залишалася маловідомою серед учасників будівельного процесу, що



пояснювалося їхнім статусом як структурних підрозділів управлінь архітектури органів місцевої влади. Водночас Державна архітектурно-будівельна інспекція України, попри свою назву, фактично функціонувала лише як відділ у складі Держбуду України, що суттєво обмежувало її вплив на будівельний сектор.

Кардинальні зміни у функціонуванні цієї системи відбулися у 2006 році, коли Кабінет Міністрів України створив Державну інспекцію архітектури та містобудування України як урядовий орган державного управління у складі Міністерства будівництва.

Подальша реорганізація у 2008 році перетворила її на централізовану структуру з територіальними органами, а у 2010 році інспекція отримала статус центрального органу виконавчої влади [11].

У процесі реалізації масштабної реформи системи державного контролю в сфері містобудування на позачерговому засіданні Кабінету Міністрів України, яке відбулося 13 березня 2020 року, було ухвалено рішення про ліквідацію державної архітектурно-будівельної інспекції (ДАБІ). До повноважень ДАБІ належала реалізація державної політики з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме здійснення державного контролю за дотриманням будівельного законодавства, забезпечення виконання дозвільних і реєстраційних функцій, а також надання пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері.

У межах реформи йшла дискусія щодо розподілу функцій ДАБІ між трьома центральними органами виконавчої влади. Державна сервісна служба з містобудування отримала б повноваження щодо реєстрації документів у сфері будівництва.

Державне агентство з технічного регулювання було б наділене функціями щодо розробки та імплементації технічних стандартів. Контрольні й наглядові функції перейшли до Державної інспекції містобудування, яка стала відповідальною за дотримання будівельних норм і регламентів.

Одним із важливих етапів реформи стало запровадження влітку 2020 року Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, яка спрямована на підвищення прозорості адміністративних процедур, цифровізацію процесів видачі дозвільної документації та мінімізацію корупційних ризиків [192].

У червні 2021 року міністр розвитку громад та територій Олексій Чернишов заявив, що ДАБІ була одним із найбільш корумпованих державних органів, і це зумовило необхідність її остаточної ліквідації. Запропонований законопроект № 5655 мав на меті лібералізацію процедур отримання дозвільних документів у будівництві, що стало черговим кроком у реформуванні системи державного регулювання містобудівної діяльності [202, с. 326-334; 203, с. 35-39].

15 вересня 2021 року діяльність ДАБІ була офіційно припинена, а її функції повністю перейшли до новоствореної Державної інспекції архітектури та містобудування України, яка продовжила реалізацію державної політики у сфері містобудівного контролю в оновленому інституційному форматі.

Питанню належності окремих правових інститутів дозвільної діяльності у сфері містобудування до предмету адміністративно-правового регулювання, зокрема, інституту експертиз, приділяють увагу науковці. На думку О.В. Стукаленко [176] та К.О. Рибак [170, с. 219], адміністративно-правовому регулюванню сфери містобудування притаманні ознаки такі, як специфічні засоби (адміністративно-правові), мета (забезпечення прав, а також належного функціонування держави, суспільства) [176, с. 306].

На думку В.К. Колпакова, в рамках систематизації відносин, які регулюються адміністративним правом є ті, що застосовуються під час адміністративно-правового регулювання сфери містобудування, зокрема, публічне адміністрування (послуги з надання дозволів у сфері містобудування тощо); відносини адміністративних зобов'язань (відповідальність за неправомірні дії або бездіяльність, насамперед у частині надання дозволу у сфері містобудування тощо) [108, с. 692-694].

Визначення предмету адміністративного права вказує про належність до предмету адміністративно-правового регулювання містобудівної сфери. Це відносини, в першу чергу, публічного управління у сфері містобудування; відповідальності органів публічного управління, відносини адміністративної відповідальності за порушення містобудівних правил.

Зважаючи на окремі правовідносини у сфері містобудування, пропонуємо розглянути чи є вони предметом адміністративно-правового регулювання.

Натомість предмет адміністративно-правового регулювання складають відносини у частині прийняття нормативних актів у сфері містобудування, адже цей процес включає діяльність суб'єктів владних повноважень в межах своєї компетенції та має розпорядчу сутність [43, с. 29], окрім прийняття законодавчих актів, суб'єктом прийняття яких є Верховна Рада України [99, с. 273], це її правова природа [185, с. 228-229].

На думку О.В. Стукаленка, містобудівні положення потребують кодифікації [176, с. 5] – зведення існуючих ключових правових вимог певної галузі у систему, яка репрезентована в єдиному кодифікованому акті, що виступає юридичною базою правового регулювання в окресленій сфері суспільних взаємин [99, с. 226-227].

Таким чином, слід визначити, що прийняття підзаконних нормативно-правових актів індивідуального чи загального характеру у сфері містобудування є предметом регулювання адміністративного права, а отже – предметом адміністративно-правового регулювання.

Інститут експертиз у містобудуванні – це підсистема загального інституту експертної діяльності, зокрема, на думку К.О. Рибак, окремі види експертиз у містобудівній діяльності, не виділяючи єдиної доктринальної основи інституту експертиз у цій сфері можуть бути предметом адміністративно-правового регулювання [170, с. 48].

О.В. Стукаленко пропонує визначити державну експертизу як окремий напрям будівництва та адміністративно-правову категорію у зв'язку із

спрямованістю дослідження за результатами якого сформульовано висновок про доцільність виокремлення будівельного права як окремої самостійної галузі права [176, с. 56].

Також зазначає, що відносини, які виникають унаслідок залучення фахівців до здійснення експертиз проєктів об'єктів будівництва доцільно включати до сфери адміністративно-правового регулювання [176, с. 45]. Така думка у науковій спільноті є неоднозначною. Спірність полягає у тому, що відносини зі здійснення експертиз можуть бути приватно-правовими відносинами, без участі публічного суб'єкта [184, с. 97-102].

Таким чином, з-поміж предмету адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності виключено відносини у містобудівній сфері щодо технічного її регулювання; законодавчого регулювання; приватно-правові експертні відносини. Важливо наголосити на необхідності ефективного законодавчого регулювання містобудівної сфери [170, с. 14].

Оскільки використання нормотворцем окремих джерел правового регулювання містобудівної діяльності не «за призначенням» можуть призвести до розбіжностей у підзаконному нормативно-правовому регулюванні [10; 183, с. 66-73].

У сучасних правових дослідженнях правове регулювання вважається усталеною категорією, яка трактується як оцінка та визначення поведінки учасників правових відносин за допомогою застосування юридичних засобів. До характерних рис правового регулювання належать: об'єкт, предмет, межі та стадії [99, с. 134-136].

Сучасні науковці виокремлюють у наукових дослідженнях таку категорію як джерела правового регулювання. Відповідно до проведеного аналізу дану категорію можна ототожнити із джерелами права. Однак джерела правового регулювання характеризуються дещо вужчим змістом, до якого належать лише нормативні засоби правового регулювання [109, с. 31-34].

Отже, вивчення такої категорії як правове регулювання реалізовується у кількох аспектах. На нашу думку, з точки зору предмета дослідження,

проблема джерел правового регулювання є найбільш перспективною, зокрема йдеться про питання визначення правової природи та призначення видів джерел адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності.

Актуальним у контексті нашого дослідження є напрацювання П.В. П'яткова, який тлумачить сутність містобудівної діяльності як чинник забезпечення надання адміністративних послуг. Дослідник вважає, що основними видами джерел правового регулювання містобудівної діяльності є, передусім, Конституція України, відповідні закони України, а також підзаконні нормативні акти [163, с. 13, 19, 22], проте автор не деталізує правову природу джерел адміністративно-правового регулювання. Важливо, щоб підзаконні акти не суперечили закону та визначали категорію суспільних відносин, які є складними та вимагають негайного врегулювання [99, с. 197-198, 201-202].

У сучасних правових дослідженнях викликає дискусію проблема співвідношення таких понять як «містобудування», «містобудівна діяльність», «будівництво». Чітка диференціація окреслених дефініцій сприятиме проведенню подальшої роботи та забезпечить більш чітке і змістовне формулювання визначень. На сьогоднішній день це є важливим, оскільки науковці, які вивчають дану проблему, використовують усі зазначені терміни [104, с. 370]. Визначення цих понять на законодавчому рівні врегулювало б ряд проблем у правозастосуванні.

На думку О.В. Стукаленка, термін «будівництво» охоплює такі поняття як «містобудування», «містобудівна діяльність», «капітальне будівництво», а також деякі інші терміни [177, с. 68].

П.В. П'ятков доводить, що поняття «містобудівна діяльність» є більш широким і ґрунтовним, тому охоплює такий термін як «містобудування» [163, с. 77].

Відповідно до досліджень Н.Е. Штомпель, термін «містобудівна діяльність» можна трактувати як планування та забудову міст [195, с. 6].

Дефініція «будівництво» охоплює не лише власне процес будівництва, а й алгоритм організації даного процесу [59, с. 98].

Так, аналіз літературних джерел дозволяє стверджувати, що поняття «містобудування» є більш широким та всеосяжним і, на відміну від терміну «будівництво», охоплює також правові відносини, що виникають у процесі забудови не тільки конкретного об'єкта, а й населених пунктів в цілому.

Як джерела у сфері регулювання містобудівної діяльності, часто використовуються підзаконні нормативно-правові акти, положення яких іноді зазнають дублювання [170, с. 220].

О.В. Стукаленко доводить, що в адміністративно-правовому забезпеченні будівельної галузі вказано критерії відокремлення публічного та приватного права, однак дослідник не розкриває окреслену проблематику [176, с. 56-61].

Водночас науковці О.В. Стукаленко та О.О. Квасницька репрезентують певну хронологію становлення законодавства у царині містобудування. Хронологія охоплює такі етапи: кодифікація будівельних норм періоду Київської Русі; законодавчі документи та акти стосовно будівництва в період кріпосного права; дореволюційну добу; радянський час; період незалежності України [104, с. 371].

Деталізує таку хронологію О.В. Стукаленко та зазначає, що НПА щодо будівництва ухвалені ще за доби Київської Русі (в XI ст. прийнято Будівельний статут як кодифікований документ; подібні норми прослідковувались також і у Руській Правді) [104, с. 372].

Положення щодо фінансування будівництва, правового регулювання будівництва є предметом сучасного адміністративно-правового регулювання та було предметом адміністративно-правового регулювання за часів Київської Русі [44, с. 29].

До XIX ст. ефективного нормативно-правового регулювання будівельної діяльності не було, хіба що такі питання врегульовувались царськими наказами [104, с. 372].

У XIXст. прослідковувався істотний розвиток будівельного законодавства шляхом здійснення кодифікації законодавства, нормативного закріплення стандартів будівництва, створення органів управління у цій сфері тощо [176, с. 57-58].

Стандарти будівництва закріплювали вимоги до будинків та будівель; будівництва; заходів безпеки на будівництві тощо (такі нормативно-правові акти приймалися ще у 1869 р.) [104, с. 373].

Відбулось нормативне закріплення стандартів будівництва, що створило прорив у ефективності регулювання суспільних відносин, зменшило рівень зловживань на будівництвах.

Здійснюючи дослідження того періоду, джерелами у сфері нормативного регулювання сфери будівництва були:

- 1) стандарти будівництва;
- 2) царські укази та інші акти уряду.

Царські укази іноді деталізували стандарти будівництва, однак частіше – в загальному регулювали основні питання будівництва, що іноді дублювалось та визначалось на рівні актів уряду тощо.

Період радянської влади (з початку 20-х рр. XXст.) характеризується динамічним розвитком законодавства у сфері будівництва, а саме в цей час відбувся розвиток будівельних норм і правил, особливо після 1950-х рр. сформувались декілька основних типів нормативних актів:

- будівельні норми і правила (БНіП), державні стандарти щодо будівельних матеріалів, вимоги до проєктів будівництва, санітарні правила і норми;
- акти, що затверджували технічні норми;
- вимоги до фінансування будівництва;
- масштаби будівництва;
- окремі загальні технічні питання.

Державним комітетом Ради Міністрів СРСР затверджувались іноді технічні документи щодо будівельного проєктування. У свою чергу,

республіканське законодавство СРСР ніби й приводило місцеві НПА у відповідність до загальносоюзних положень [104, с. 374-376].

На сьогоднішній день актуальним є дотримання міжнародних стандартів, ухвалених у сфері будівництва. Йдеться про такі документи: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 16.08.2014 №1678-VII [13; 14], План імплементації актів законодавства ЄС з питань технічного регулювання у будівництві [16], Меморандум про взаєморозуміння для започаткування Діалогу про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва між Міністерством регіонального розвитку та будівництва України і Європейською Комісією від 22.07.2009 [15].

Кодифікацію будівельного законодавства у ті часи запозичили від Німеччини, Великої Британії тощо [153, с. 6-7].

За результатом дослідження варто зазначити, що технічні стандарти та адміністративні (організаційні) питання будівництва є основоположними актами регулювання будівельних відносин. Характеризувались вони тим, що видаються спеціалізованими суб'єктами, затверджуються на рівні уряду; дублювання норм у цій сфері супроводжувало процеси будівництва практично впродовж цілого історичного розвитку. Так само і сьогодні варто дослухатись до рекомендацій щодо кодифікації будівельного законодавства.

Адміністративно-правові та технічні відносини завжди були наявні та потребували виокремлення у всіх історичних періодах дослідження відповідної сфери.

Будівельні стандарти, що мають ознаки сучасних, почали розвиватись з XVII–XVIII ст. Сучасний дослідник Н.Е. Штомпель напрямками містобудівної діяльності виділяє розміщення будівництва та зон відпочинку, планування територій, створення інфраструктури тощо [195, с. 6].



На думку Ю.М. Манцевича на певних історичних етапах у сфері містобудування простежується криза розвитку через ухвалення великої кількості непотрібних управлінських рішень [149, с. 10].

О.Ф. Скакун підкреслює важливість забезпечення законності у сфері містобудівної діяльності, яка характеризується не лише дотриманням юридичних гарантій, але й необхідністю врахування загальносоціальних, зокрема, економічних та соціальних гарантій законності [178, с. 495-496].

Систематизація будівельного законодавства визначена Концепцією публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 рр. як вирішення проблеми відсутності кодифікації містобудівного законодавства; а також вирішення термінологічних недоліків містобудівного законодавства тощо [31, с. 13-15].

На сьогодні, в рамках визначення сучасної генези у цій сфері, часто досліджується позиція щодо функціонування внутрішніх (тип і форма держави, правонаступництво, рецепція) та зовнішніх (статус і авторитет держави у міжнародній спільноті, глобалізаційні процеси у праві) чинників розвитку системи законодавства [99, с. 193-194].

У Концепції публічного управління в сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 рр. розкрито пропозиції до вдосконалення публічного управління у сфері містобудування. Зокрема йдеться про доцільність автоматизації більшості дозвільних актів, державних класифікаторів; кодифікацію містобудівного законодавства; спрощення процедур у містобудуванні (приведення у відповідність термінології, деталізація нормативних вимог реалізації просторового планування; залучення громадськості до ухвалення рішень щодо містобудування та інше) [31, с. 18-21; 182, с. 24-29].

Як зазначає В.П. Тимошук, акцентується увага на необхідності забезпечення стабільності та прозорості законодавства про надання адміністративних послуг [154, с. 104].

Гарантії законності також реалізуються за рахунок міжнародних гарантій через функціонування суб'єктів міжнародного права [178, с. 497-498].

Важливо здійснювати імплементацію міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності у національну концепцію містобудування через запровадження моделі європейської стандартизації; прийняття рішень щодо затвердження міжнародних регламентів та стандартів; кодифікації містобудівного законодавства; кодифікації будівельного законодавства тощо [176, с. 301-303].

До засобів, які забезпечують законність в адміністративному праві, належать контрольна діяльність уповноважених на це суб'єктів; реагування таких суб'єктів на звернення приватних осіб щодо захисту суб'єктивних прав; захист зазначених прав; застосування адміністративної відповідальності до суб'єктів публічної влади, а також, у разі необхідності – до приватних осіб [47, с. 350; 119, с. 33-34].

Характеристиками та особливостями таких засобів пропонується вважати визначення суб'єктів застосування, дотримання ними встановленого порядку реалізації повноважень тощо [123, с. 32]. Контрольна діяльність також є засобом забезпечення законності у сфері містобудування [63, с. 180].

Таким чином, дослідження становлення та розвитку дозвільної діяльності у сфері містобудування дає можливість знайти підстави тих чи інших проблем, яких сьогодні зазнають суб'єкти дозвільної діяльності у сфері містобудування та знайти шлях їх ліквідації.

### **1.3. Суб'єкти дозвільної діяльності у сфері містобудування**

Дозвільна діяльність у сфері містобудування є важливим елементом адміністративного процесу, що визначає порядок і умови здійснення будівельної діяльності, а також забезпечує дотримання вимог законодавства щодо охорони навколишнього середовища, безпеки та якості будівельних об'єктів.

Проте наукове осмислення сутності дозвільної діяльності у містобудуванні залишається недостатньо чітким і відсутнє єдине визначення

основних понять цієї сфери. Враховуючи різноманітність підходів до трактування дозвільних процедур, необхідність розмежування понять «дозвільна діяльність» та «адміністративні послуги», а також актуальність правової регламентації у контексті сучасного розвитку містобудування, важливо здійснити поглиблений аналіз існуючих наукових підходів та запропонувати уточнені визначення основних понять, що сприятиме вдосконаленню дозвільних процедур та їх інтеграції в систему публічного адміністрування.

Аналіз наукових джерел та літератури з адміністративного права засвідчує, що вчені не мають єдиного підходу до окреслення сутності та значення дозвільної діяльності у сфері містобудування. У деяких працях вона трактується як адміністративні послуги, в інших – як інструмент публічного адміністрування [176].

Водночас загальнотеоретичне трактування дозвільної діяльності розглядає з іншого боку, акцентуючи увагу на тому, що її основною метою є створення умов для реалізації суб'єктивних приватних прав, а не для виконання функцій публічного адміністрування.

З огляду на це, на відміну від дозвільної діяльності, суб'єктами надання адміністративних послуг («публічно-сервісної» діяльності) можуть бути також недержавні органи. Такий підхід становить основу комплексних юридичних досліджень щодо визначення сутності дозвільної діяльності [81].

Отже, можемо констатувати відсутність єдиного тлумачення змісту та характеристики дозвільної діяльності як в контексті конкретних наукових напрацювань, так і в загальнотеоретичних рамках адміністративного права.

Як наслідок, окремі науковці пропонують для видачі дозвільних документів залучати Центри надання адміністративних послуг навіть попри існуючі відмінності між змістом і напрямками адміністративних послуг та дозвільної діяльності. Відтак вважаємо за доцільне окреслити засади для аналізу змісту дозвільної діяльності у сфері містобудування, що вимагає формування певної системи наукових поглядів щодо даного питання [170].

У результаті проведеного нами аналізу стану розробленості проблеми у наукових дослідженнях з окреслення змісту поняття «дозвільної діяльності у сфері містобудування», маємо підстави стверджувати, що рівень вивчення зазначеної проблеми з розмежування термінів «дозвільна діяльність» та «адміністративна послуга» є ще недостатнім.

Адміністративно-правове регулювання будь-якої діяльності, у тому числі і дозвільної, має концентруватись на основній меті – забезпечення прав та законних інтересів держави і людини, тож дослідження суб'єктного складу дозвільної діяльності у сфері містобудування є ефективним механізмом визначення ефективності дозвільної діяльності у контексті забезпечення прав людини.

У частині 1 ст. 3 Конституції України вказано, що найбільш важливими соціальними пріоритетами, які також стосуються розвитку правового регулювання, вважається людина, її здоров'я та життя, безпека та недоторканість, честь та гідність. Варто зазначити, що вказане положення реалізовується в контексті становлення галузевого правового регулювання.

З цього приводу О.В. Джафарова разом із іншими дослідниками наголошувала, що створення відповідних умов для реалізації певних законних інтересів та суб'єктивних прав, є провідною метою ліцензійної діяльності, за умови, що така правореалізація не перешкоджає тому, що інші особи можуть реалізувати свої права [170, с. 21].

Актуальними є наукові розвідки дослідника Р.А. Майданика, який наголошує на важливості формування у вітчизняному приватному праві ліберальних тенденцій у правовому регулюванні, посилення значення приватності як цінності правового регулювання [146, с. 18-19].

Враховуючи той факт, що дозвільна діяльність, зокрема й та, що стосується сфери містобудування, має на меті реалізацію законних інтересів та приватних прав, вважаємо, що її результати є актуальними для регулювання публічно-правових відносин у сфері організації дозвільної діяльності, що

передбачає врахування інтересів заявника при реалізації процесу швидкого і якісного отримання дозволу.

Система служби державної діяльності вже давно є усталеною основою організації управління в країнах Європейського Союзу. Виділяють такі принципи управління: здійснення державного управління на засадах верховенства права; гарантія законних очікувань; пропорційність; право бути почутим тощо [179, с. 23-24].

Стосовно дозвільної діяльності, зокрема тієї, що реалізується у сфері містобудування, то вважаємо, що практично всі перелічені принципи заслуговують на особливу увагу, як і своєчасність, обґрунтованість та швидкість прийняття адміністративного рішення [179, с. 23-24].

Вивченням сучасних наукових напрямів у сфері регулювання дозвільної діяльності в цілому, а також виключно у контексті містобудування дає можливість говорити про їх поступове впровадження. З-поміж провідних принципів ліцензійної діяльності, які виокремлюють сучасні фахівці, можемо окреслити наступні: підзвітність, підконтрольність, пропорційність, відкритість, направленість ліцензійних процедур на втілення суб'єктивних прав і законних інтересів тощо [81, с. 23].

Перспективи для реалізації окреслених вище правових орієнтирів бачимо в таких напрямках: виправлення та усунення невідповідностей в чинному законодавстві у сфері визначення підстав видачі дозвільних документів щодо містобудування; трансформація державного регулювання містобудування шляхом зменшення бюрократичних перешкод [50, с. 7, 14]; реалізація автоматизації авторизаційних процедур шляхом здійснення її на засадах публічності та прозорості [31, с. 4]

Відтак, вважаємо, що розвиток гарантій законних прав та інтересів осіб, що звертається за документом дозвільного характеру відповідно до положень сучасного змісту людиноорієнтованого правового регулювання, є пріоритетним напрямком у процесі розвитку законодавства в контексті

здійснення дозвільної діяльності щодо містобудування. У зв'язку з цим необхідним є дотримання гарантій прав людини.

Стосовно визначення актуальних у сьогоденні пріоритетів, що стосуються правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування, вважаємо, що необхідно враховувати предмет цього регулювання, зокрема суспільні відносини, які пов'язані із дозвільною діяльністю у даній сфері. Водночас доцільно тлумачити правовідносини як певну форму реалізації суб'єктивних прав, свобод та законні інтереси [99, с. 231].

Містобудування є важливою складовою розвитку будь-якої держави, оскільки забезпечує не тільки економічний ріст, а й підвищення якості життя громадян.

Такий складний та багатогранний процес, що охоплює планування, проектування та реалізацію будівельних об'єктів. Водночас, діяльність у цій сфері регулюється численними нормами та стандартами, що вимагають відповідних дозволів і погоджень.

У зв'язку з цим особливу роль відіграють суб'єкти дозвільної діяльності, які забезпечують правомірність та ефективність проведення містобудівних заходів.

У такому випадку необхідно розглянути положення норми, закріпленої в статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [5]. Згідно з цими положеннями, якщо основна частина функцій центрального органу виконавчої влади пов'язана з управлінням державними об'єктами, що перебувають у його сфері відповідальності, то цей орган утворюється як агентство.

Якщо ж більшість функцій органу полягає у наданні адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, такий орган створюється як служба. У випадку, коли основна діяльність органу пов'язана з виконанням контрольно-наглядових функцій, спрямованих на забезпечення дотримання законодавства державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими

особами, а також юридичними та фізичними особами, цей орган утворюється як інспекція [5].

Вказані зміни були обумовлені відсутністю чіткого відокремлення повноважень між органами публічної адміністрації, їх дублюванням функцій, неясністю відповідальності та неналежним підходом до основних питань функціонування органів публічної влади [81].

Визначення суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування має базуватися на характеристиках, яким ці суб'єкти повинні відповідати. Для цього необхідно звернутися до теорії адміністративного права, яка окреслює загальні та специфічні риси органу публічної влади.

До загальних рис відносяться: створення органу з метою виконання конкретного виду державної діяльності; здійснення діяльності, яка має чітко визначену державну спрямованість, цілі, завдання та функції, певний обсяг компетенції; реалізація діяльності за допомогою форм та методів, які встановлені державою; функціонування визначеної організаційно-правової форми, внутрішньої структури та зовнішніх зв'язків.

Особливими ознаками є: належність до державного апарату, організаційна самостійність, наявність чітко визначеного обсягу повноважень (компетенції), структура, що складається з певних підрозділів, відділів та посад, які займають державні службовці; належність до системи органів виконавчої влади, а також наявність визначеного територіального масштабу діяльності [47].

Викладені вище теоретичні аспекти дають можливість нам окреслити загальні та специфічні ознаки, які притаманні для суб'єктів дозвільної діяльності щодо містобудування. До особливих ознак таких суб'єктів доцільно віднести: чітке визначення певного обсягу дозвільних повноважень у сфері містобудування; функціонування у системі органів публічної адміністрації; включення структурних підрозділів та посад, на яких працюють державні службовці; окреслення територіального масштабу функціонування.

Суб'єктами дозвільної діяльності у сфері містобудування є органи публічної адміністрації, створені для здійснення конкретної державної діяльності, яка включає видачу дозвільних документів з метою забезпечення національної безпеки та виконання формальних процедур дозвільної діяльності, визначених законодавством.

Вивчення та аналіз нормативно-правових документів у сфері регулювання функціонування суб'єктів дозвільної діяльності щодо містобудування можна виділити такі основні категорії:

- 1) Кабінет Міністрів України виступає суб'єктом регулювання;
- 2) Центральний орган виконавчої влади, що реалізує здійснення державної політики у сфері контролю та нагляду в архітектурі та будівництві, є головним суб'єктом.

Сьогодні в теорії права сформувався достатньо усталений погляд на сутність і структуру правовідносин, а саме як на певну частину суспільних відносин, що регулюються правовими засобами з огляду на те, що їх учасники мають суб'єктивні права, а також юридичні обов'язки.

Традиційними елементами структури правовідносин є суб'єкт, об'єкт і зміст (суб'єктивні права та юридичні обов'язки). Існують позиції щодо включення юридичного факту до правовідносин як підстави виникнення, зміни та припинення конкретних правовідносин [99, с. 231, 232-233].

Тому правовідносини, пов'язані з дозвільною діяльністю у сфері містобудування, також мають на меті досягнення певних переваг, зокрема: формування необхідних умов, в яких реалізуються суб'єктивні права і законні інтереси у сфері містобудування; здійснення державою своїх функцій безпеки.

Іншими елементами правовідносин, крім мети, є його суб'єкти, зміст і юридичний факт.

Поняття суб'єкт правовідносин в юридичній літературі співвідноситься із визначенням юридичної особи, яка задля реалізації своїх суб'єктивних прав та/або юридичних обов'язків вступає у певні правовідносини. Варто



зазначити, що, відповідно до організаційного критерію, виокремлюють індивідуальні та колективні суб'єкти правовідносин [99, с. 234].

А.В. Джафарова детально розглядає адміністративно-правовий статус органів державного управління як суб'єктів дозвільної діяльності [81, с. 12]. Щодо класифікації суб'єктів ліцензійних правовідносин, традиційним є науковий підхід, відповідно до якого вони розподілені на дві групи, а саме: суб'єкти державного управління; особи, які звернулися за дозволом [43, с. 203-204].

Аналогічне бачення проблеми відображене представниками промислових наукових досліджень. До прикладу, йдеться про дослідження Н.Р. Кобецької, у якому представлено вивчення питань правового регулювання використання природних ресурсів України [100, с. 16, 17, 19].

Відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», суб'єктами ліцензійної системи є органи ліцензування, адміністратори та суб'єкти господарювання (абз. 1 ч. 1 ст. 1).

Враховуючи той факт, що містобудівна діяльність у переважній більшості реалізовується на господарських засадах, не стають виключенням певні об'єкти будівництва, які будуються для побутових потреб, зокрема йдеться про одноповерхові житлові будинки, які належать до об'єктів класу складності СС-1. Регулювання відносин, що виникають на основі необхідності отримання відповідних дозволів, здійснюється відповідно до закону України «Про адміністративні послуги».

Ще одним елементом правовідносин щодо містобудівної дозвільної діяльності є їх зміст. Загальноприйнятим положенням є те, що суб'єктивні права та юридичні обов'язки становлять зміст правовідносин.

Відповідно до твердження дослідників О. Данс та А.В. Джафарової, створення необхідних умов для реалізації суб'єктивних прав і законних інтересів у містобудуванні вважається основною метою дозвільної діяльності.

У якості прикладу можемо навести право на виконання будівельних робіт, які потребують отримання відповідного дозволу, щоб сам процес виконання будівельних робіт був законним. Відтак, на нашу думку, віднесення суб'єктивних прав у сфері містобудування до змісту дозвільних правовідносин є некоректним. Суб'єктивні права у сфері містобудування підлягають гарантії, а права в процедурах авторизації спрямовані на їх реалізацію, відтак вони виходять за межі процедури авторизації.

Нами визначено, що законодавство у сфері реалізації дозвільної діяльності так само, як і законодавство, що визначає процедуру надання адміністративних послуг, не має повного списку процедурних прав та обов'язків особи, яка має запит щодо видачі документа дозвільного характеру.

Спираючись на положення частини 1 статті 19 Конституції України, можемо стверджувати, що стосовно адміністративно-правового статусу заявника має діяти юридична норма «дозволено все, що прямо не заборонено законом». Правовий статус суб'єктів здійснення дозвільної діяльності (суб'єкти публічного адміністрування) у дозвільних процедурах обумовлений їх компетенцією.

У контексті цього юридичний факт як конкретна життєва обставина, унаслідок якої відбувається виникнення, зміна чи припинення юридичних наслідків, визначається останнім елементом правовідносин [99, с. 240].

Відтак, актуальною є думка О.В. Джафарової, яка наголошує, що дозвільні відносини можуть виникати на підставі ініціативи лише одного із суб'єктів [81, с. 21]. Зокрема йдеться про особу, яка звернулася із запитом щодо отримання дозвільного документа. Якщо це положення застосовується до сфери містобудування, то його варто підтримувати повною мірою.

Якщо розглядати факт звернення особи стосовно отримання дозволу на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, умовою початку дозвільного провадження вважається сам факт звернення, а не фактичний стан, в якому знаходиться об'єкт будівництва.

Водночас варто зазначити, що під час здійснення дозвільного провадження перевіряється стан готовності об'єкта будівництва. Таким чином, характерною особливістю суб'єктів дозвільних правовідносин у сфері містобудування є вступ у правовідносини з метою реалізації власного правового статусу в зазначеній сфері.

Вказані суб'єкти можуть знаходитись у державній або комунальній власності, а також мати колективний характер. Аналізуючи сутність та зміст дозвільних правовідносин у сфері містобудування, можемо їх визначити як суб'єктивні права та юридичні обов'язки відповідних суб'єктів.

Підводячи проміжні висновки щодо тлумачення терміну «правовідносини щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування», можемо стверджувати, що вони охоплюють різного роду правовідносини, які виникають та здійснюються в процесі дозвільної діяльності в певній сфері (широке тлумачення); передбачають встановлення процесуальних правовідносин, які виникають при видачі конкретного документа дозвільного характеру (вузьке тлумачення).

Правовий аспект вказаної класифікації характеризується тим, що обидві зазначені вище групи відзначаються специфічною унікальністю, яку потрібно враховувати при реалізації майбутніх наукових досліджень, а також при реформуванні дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Недоречним є надмірне та перебільшене використання дозвільної діяльності у сфері містобудування у якості засобу, який регулює правові відносини. Це не відповідає організаційному та реальному контексту дозвільної діяльності, й не узгоджується зі специфікою містобудівної діяльності, яка тлумачиться як унікальна сфера правового регулювання.

Теоретичним підґрунтям для визначення тематичного складу цих правовідносин, зокрема шляхом систематизації відповідних тем, є систематизація правовідносин у досліджуваній галузі. У сучасних наукових дослідженнях та публіцистичних джерелах подекуди йдеться про наявність певних проблем у здійсненні дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Наприклад, серед таких проблем можна відзначити затримки у видачі дозволів або необґрунтовані відмови у наданні цих документів.

Крім того, частим явищем у сфері зв'язків з громадськістю є корупція, що призвело до обговорення в Кабінеті Міністрів України питання про ліквідацію Державної інспекції архітектури та будівництва та створення ДІАМ. У деяких випадках, як слушно зазначають науковці, через законодавчі причини неможливо повноцінно контролювати законність в окремих сферах містобудування та оперативно реагувати на правопорушення.

Важливою причиною такої ситуації є, насамперед, недостатня систематизація повноважень суб'єктів, що здійснюють дозвільну діяльність у сфері містобудівної діяльності, та тих, що забезпечують законність у цій сфері. На необхідності упорядкування та координації повноважень органів державної влади у сфері містобудування неодноразово наголошувалося в наукових та публіцистичних джерелах [31, с. 47-51].

Незважаючи на важливість такого завдання, наразі немає публікацій, спрямованих на його системне вирішення, а предмет обговорення зосереджується насамперед на локальних проблемах.

Зазначені факти свідчать, що описана проблема має комплексний характер та потребує розробки оновленого наукового підходу задля її розв'язання. Новий підхід повинен враховувати, передусім, критерії розмежування компетенції органів державної влади, визначених адміністративним правом [69, с. 8-9].

Правовим підґрунтям використання таких критеріїв є визначення наявної системи органів державної влади у цій сфері, ґрунтуючись на їх функціях і завданнях як основних підвалинах компетенції [60, с. 433-434].

Вирішити описане завдання можна шляхом систематизації цих утворень, які є базовими для виявлення принципових зв'язків і напрямів взаємодії між ними. Врахування цих взаємозв'язків при їх призначенні та в критеріях розмежування компетенцій дозволить раціоналізувати їхні повноваження.

Другою стороною у правовідносинах уповноваження є державний орган, який реалізує свою компетенцію у цих правовідносинах. Поняття компетенції органу державної влади можна вважати дослідженням і широко використовуваним у сучасній адміністративно-правовій літературі.

Таким чином, у наукових розвідках поширене таке визначення компетенції як категорії у двох аспектах. Відповідно до зовнішнього аспекту, компетенція характеризує певного суб'єкта публічної влади у системі інших суб'єктів. Відносно внутрішнього спектру компетенція характеризує мету, цілі, завдання та повноваження цього об'єкта публічної влади [43, с. 80-82].

Провідні критерії такого розмежування ґрунтуються на наведених у наукових дослідженнях положеннях щодо принципів розмежування компетенції органів публічної влади. Отже, до таких критеріїв належать:

- рівень визначеності конституційно-правового статусу системи публічної влади (органів державного державної влади та органів місцевого самоврядування);
- правовий характер та цільове призначення визначеного суб'єкта публічної влади як центральні критерії встановлення його адміністративно-правового статусу;
- принципи адміністративно-територіального устрою;
- територіальна характеристика об'єкта реалізації компетенції органу державної влади;
- неприпустимість збігу повноважень органів державної влади.

За критерієм правової природи органи державної влади (управління) поділяються на органи виконавчої влади; органи та установи місцевого самоврядування; та суб'єкти (суб'єкти) делегованих повноважень (громадські об'єднання та інші суб'єкти).

Відповідно до проаналізованих положень сучасних наукових досліджень, а також вивчення чинного законодавства, можемо визначити органи виконавчої влади, які реалізують дозвільну діяльність у сфері містобудування:

Державна інспекція архітектури та містобудування України (ДІАМ);

Державне агентство автомобільних доріг України, яке співпрацює з певними підрозділами Національної поліції України;

Державна Служба України з безпеки на транспорті;

окремі місцеві органи, до яких належить відділи містобудування або архітектури виконавців органів місцевих рад.

Однак зазначені вищі органи не охоплюють всю систему органів державної влади, компетенція яких має значення для регулювання правовідносин у сфері містобудівної дозвільної діяльності.

Суб'єкти владних повноважень у суміжних сферах суспільних відносин також можуть здійснювати дозвільну діяльність у сфері містобудування за умови, якщо це належить до їх компетенції. До прикладу, Державним агентством автомобільних доріг України надаються дозволи на розміщення та будівництво споруд, автомобільних заправних станцій, об'єктів дорожнього сервісу, прокладення інженерних мереж та інших робіт, що здійснюється у межах смуги відведення автомобільних доріг (відповідно до Положення про державне агентство автомобільних доріг України (Ст. 8, п. 4), від 10 вересня 2014 року № 439) [17]).

А.В. Стукаленко також наголошує на компетенції Міністерства інфраструктури України [176, с. 111].

У зв'язку з цим окрему групу суб'єктів правовідносин щодо дозвільної діяльності у містобудуванні становлять органи державної влади, компетенція яких пов'язана із сферою містобудування та полягає у формуванні та видачі відповідних дозвільних документів.

Керуючись тлумаченням поняття адміністративної послуги як результату реалізації повноважень суб'єктом надання такої послуги, визначаємо, що видача дозволу також належить до поняття адміністративна послуга.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» ч. 1 ст. 9, адміністративна послуга реалізується безпосередньо суб'єктом, який її надає

або здійснюється через відповідні установи, а саме Центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП).

Проте суб'єктом надання адміністративної послуги, а отже суб'єктом правовідносин, пов'язаних із дозвільною діяльністю, є суб'єкт надання адміністративної послуги, а не АСЦ. Однак АСЦ виступає як суб'єкт інших організаційних відносин у процесі реалізації дозвільної діяльності, що має на меті створення максимально сприятливих та зручних умов для заявника, який отримує адміністративні послуги [48, с. 51-52]. Відтак до суб'єктів організаційних правовідносин стосовно дозвільної діяльності у містобудуванні можемо віднести центри надання адміністративних послуг.

З огляду на здійснений аналіз нормативно-правових актів, що регламентують діяльність суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування, а також враховуючи специфіку процесу отримання дозвільних документів, можна виокремити окрему категорію суб'єктів, які звертаються за отриманням дозволів у цій сфері.

Такими суб'єктами є фізичні особи, фізичні особи-підприємці (ФОП) та юридичні особи, що представляють різні форми власності й організаційно-правові структури, які беруть участь у процесах будівництва, реконструкції, а також інших містобудівних змін.

Так, наприклад, фізичні особи є одними з основних суб'єктів, які звертаються за отриманням дозвільних документів у сфері містобудування. Вони можуть бути як власниками земельних ділянок, так і особами, які мають намір побудувати чи реконструювати житлові чи інші об'єкти. Згідно з чинним законодавством, фізичні особи можуть отримувати дозволи на будівництво житлових будинків, дач, гаражів та інших малих архітектурних форм.

Процедури дозвільної діяльності в даному випадку часто включають подання заявок, надання відповідних технічних та проєктних документів, а також здійснення перевірок, що спрямовані на дотримання містобудівних норм і правил.

Відтак в рамках дозвільної діяльності у сфері містобудування можна виокремити дві основні категорії суб'єктів: ті, які безпосередньо здійснюють дозвільну діяльність, та ті, які виступають суб'єктами звернень.

Суб'єкти, що здійснюють дозвільну діяльність, включають державні та місцеві органи влади, які мають повноваження на видачу дозвільних документів, контроль за виконанням вимог законодавства й забезпечення правомірності будівельних і реконструкційних робіт.

Вони забезпечують належну організацію та нагляд за реалізацією містобудівних проєктів, що включає перевірку дотримання норм і стандартів.

З іншого боку, суб'єкти звернень у процесі отримання дозвільних документів можуть бути представлені фізичними особами, фізичними особами-підприємцями та юридичними особами, які звертаються до відповідних органів для отримання необхідних дозволів на будівництво, реконструкцію або інші види містобудівних робіт.

Кожна з цих категорій має свої специфічні вимоги та процедури для отримання дозволів, залежно від масштабу діяльності та виду проєкту. Важливість взаємодії між цими двома категоріями суб'єктів полягає у забезпеченні ефективного, законного та безпечного розвитку містобудівних процесів.

#### **1.4. Правова доктрина визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмета забезпечення законності її здійснення**

Для нашого наукового дослідження надзвичайної актуальності набуває поняття та особливості дозвільних процедур у сфері містобудування, оскільки вони безпосередньо впливають на розвиток інфраструктури населених пунктів, а також є правовим підґрунтям в умовах інтенсивної урбанізації. Зростання міст, розвиток нових будівельних об'єктів та модернізація існуючих структур потребують чітких правових норм і процедур, які регулюють дозвільну діяльність у цій сфері. Зазначене дозволяє не лише забезпечити



дотримання містобудівних стандартів і норм, а й уникнути негативних наслідків для навколишнього середовища та соціальної інфраструктури.

Враховуючи ці фактори, визначення доктринальних підходів до поняття дозвільних процедур у містобудуванні набуває особливої важливості. Дозвільні процедури у цій сфері є інструментом забезпечення законності здійснення будівельних і реконструкційних робіт, що сприяє належному функціонуванню міських та сільських територій. Тому важливим є формулювання теоретичних основ, які б допомогли чітко окреслити правила, порядок та відповідальність за здійснення дозвільних процедур у містобудуванні, як ключового елемента забезпечення правопорядку та безпеки у процесах урбанізації.

Повною мірою це стосується реалізації дозвільної діяльності у сфері містобудування, яка зорієнтована на забезпечення необхідних умов для розвитку та підтримання повноцінного життєвого середовища, в якому водночас відбувається збереження культурної спадщини, здійснюється розвиток інфраструктури, яка сприяє функціонуванню цього життєвого середовища.

На основі аналізу наукових джерел та досліджень з питань права й адміністративних процедур доходимо висновків, що проблема забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування недостатньо проаналізована. Водночас можемо виокремити певні роботи, які розкривають дотичні до даної теми питання:

- загальні проблеми оновлення методів правового регулювання;
- порядок надання цих послуг;
- предмет, сутність, зміст дозвільної діяльності щодо природи та сутності адміністративних послуг;
- форми і методи правового регулювання відносин у сфері містобудування.

Остання група наукових праць присвячена дослідженню проблем надання адміністративних послуг та адміністративної відповідальності у цій сфері.

З-поміж зазначених вище груп наукових розвідок можна виокремити дослідження, в яких розкриваються проблеми адміністративно-правового регулювання, розвитку наукових підходів, виокремлення та характеристики доречності використання таких методів адміністративно-правового регулювання, які в умовах сьогодення відповідають можливості реалізації, цілям і завданням суспільновладної діяльності. Водночас необхідно враховувати акцент на дотримання норми ч. 2 ст. 3 Конституції України, відповідно до якої зацентовано, що зміст і направленість діяльності держави визначають права та свободи людини та їх гарантії, а також відповідальність держави за свою діяльність перед людиною. Наголошується, що первинним обов'язком держави є дотримання та гарантування прав і свобод людини.

З огляду на кількість представлених наукових досліджень, в яких розкривається проблема поширення методів, що характерні для публічної сервісної спрямованості держави, переважаючи їх кількість розкриває питання надання адміністративних послуг, зокрема, змісту та правовому підґрунтю адміністративних послуг, а також порядку їх надання.

Вищезазначені причини зумовили зосередження уваги на питаннях адміністративного обслуговування науковців, які розробляли, а деякі з них продовжують розробляти фундаментальні проблеми розвитку науки.

Щодо наукових праць, в яких аналізуються питання ліцензійної діяльності, то варто відзначити їх менший обсяг, порівняно з роботами, що досліджують проблеми надання адміністративних послуг.

Важливе місце з-поміж наукових праць, в яких розкривається правова природа та особливості змісту дозвільної діяльності посідає монографія К.І. Апанасенка. У даному науковому дослідженні здійснено господарсько-правовий аналіз теоретичних засад, правової природи, провідних характерних рис дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності [40, с. 321].

Варто зазначити, що аналіз наукових розвідок у галузі адміністративного права, в яких розкривається обґрунтування поділу адміністративно-господарських правовідносин, дозволяє виокремити певні тенденції цього процесу: частина науковців, спираючись на провідні положення теорії господарського права, зазначає, що відносини між органами ліцензування та суб'єктами господарювання щодо видачі, скасування (анулювання), призупинення та продовження строку дії документа дозвільного характеру належать до організаційно-господарських відносин, які мають ознаки, що дозволяють відмежувати їх від адміністративних правовідносин [40, с. 64-76], а також виділяють ліцензійні правовідносини в окрему групу правовідносин – організаційно-економічні відносини у сфері господарювання, відмежовуючи їх від ліцензійних та конкурентних правовідносин [40, с. 88].

Незважаючи на наявність значного масиву наукових досліджень, присвячених проблематиці ліцензійної діяльності, їх дослідницький потенціал не вичерпано, насамперед завдяки активному пошуку оптимального підходу до визначення меж дозвільної діяльності.

Про існування таких досліджень свідчать наукові праці, які підтверджують положення, присвячені визначенню ліцензування, ліцензійної діяльності, критеріям віднесення видів підприємницької діяльності до таких, що об'єктивно потребують ліцензування для їх здійснення уповноваженими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Слід також зазначити, що чинне законодавство передбачає значну кількість видів дозволів, відмінностей у порядку їх видачі, правовому статусі суб'єктів ліцензованої діяльності. Крім того, нормативні вимоги постійно оновлюються, що відповідає стратегії зміщення пріоритетів діяльності органів державної влади в бік реалізації концепції публічної служби, забезпеченні «сервісного» характеру завдань, функцій і повноважень, насамперед, органів виконавчої влади держави.

Інші науковці, які вивчають проблему євроінтеграції, а саме здійснюють аналіз теоретико-правового питання організації діяльності органів виконавчої

влади, наголошують та обґрунтовують доцільність зміни телеологічного призначення органів виконавчої влади задля поступового зменшення патерналістських тенденцій з перспективою переорієнтування на подолання суперечностей, які виникають між правами та свободами людини і громадянина, які були проголошені й нормативно закріплені та фактичною їх реалізацією.

З-поміж питань, які мають проблемний зміст і належать до складних питань концептуального характеру віднесено «відсутність теоретично обґрунтованої концепції взаємовідносин виконавчої влади та суспільства», водночас представлено правове усвідомлення виконавчої влади як певної системи управління [161, с. 438-439].

Наведені вище теоретичні положення, обґрунтовані науковцями, відображають актуальні тенденції трансформаційних змін системи органів виконавчої влади, а саме: забезпечення ефективності реалізації прав і свобод людини і громадянина, відсутність суперечностей між деклараціями процесів реалізації прав і свобод, а також нормативним відображенням у чинному законодавстві.

Окреслений стратегічний вектор діяльності має поширюватися на всіх суб'єктів владних повноважень, а також сприяти розвитку та запровадженню гарантій демократичних змін в нашій державі в усіх сферах влади, зокрема й у сфері ліцензійної діяльності.

Використання системного підходу до вивчення «ліцензійної сфери діяльності» як правового явища та системи управління дає змогу розкрити особливості цього виду діяльності та його місце серед інших функцій органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Окремо слід виділити роботу, присвячену вивченню ліцензійної системи в її нормативному розумінні, передбаченому постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 «Про затвердження Положення про ліцензійну систему», Законом України «Про ліцензійну систему у сфері

господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV (далі – Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [6].

Зазначені нормативно-правові акти передбачають різні підходи до визначення поняття системи ліцензування. Так, у постанові Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 «Про затвердження Положення про ліцензійну систему» поняття ліцензійна система тлумачиться як певна послідовність створення, придбання, зберігання, перевезення, обліку та використання предметів і матеріалів, які мають спеціальне призначення; відкриття та організація діяльності різного роду лабораторій, підприємств, цехів, мета яких – охорона державних інтересів та безпеки громадян. (п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» [19]). Однак таке визначення поняття знайшло критичні оцінки, відтак науковці розробили інші стратегії до тлумачення дозвільної системи.

Вивчення науковцями змісту дозвільної системи дало змогу сформувати теоретичну базу для запровадження таких понять як «дозвільна та публічна сервісна діяльність». Це було проаналізовано у наступних наукових розвідках в царині адміністративного права як загального, так і предметних.

В огляді, який ми представили нижче репрезентовано роботи вітчизняних дослідників, що присвячені питанням правової природи адміністративних послуг, дозвільної системи та дозвільної діяльності.

Узагальнення низки наукових праць дає підстави зробити висновки про недостатньо глибокий аналіз проблеми дозвільної діяльності у сфері містобудування та забезпечення законності дозвільної діяльності.

Про постійний динамічний дослідницький процес свідчить значна кількість наукових праць, в яких вивчається проблема пошуку оптимальної теоретико-правової формули, що має відображати сутність публічної сервісної діяльності, що реалізовується в процесі надання адміністративних послуг та дозвільної діяльності. Реалізація нових досліджень характеризується розробкою положень, які можуть стати основою для подальшого наукового

аналізу. Отже, принципових застережень щодо порядку звернення за наданням адміністративних послуг серед науковців немає.

Стосовно методологічної основи дослідження проблеми забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, її становлять фундаментальні концепції адміністративного права, якими визначають спрямованість цієї галузі права на громадян, дотримання їх прав і свобод, а також надання захисту від держави.

На думку дослідника Ю.П. Битяка, недоцільно розглядати адміністративне право як приватно-публічне утворення, оскільки таке орієнтування порушить висновок щодо публічності цієї галузі права. Науковець наголошує на меті здійснення публічної влади (виконавчої гілки влади, системи державного управління), яка полягає у дотриманні та забезпеченні прав і свобод громадян [51, с. 170-171].

Таким чином, теоретичне положення про спрямованість та призначення адміністративного права є основоположним і на його базі має формуватися правовий склад дозвільної діяльності у містобудуванні. Відтак визначення поняття дозвільної діяльності у сфері містобудування вимагає врахування загальних положень теорії адміністративного права, які стосуються змісту публічно-сервісної діяльності як такої, що зорієнтована на створення умов для реалізації прав і свобод громадян у даній сфері.

Варто зазначити, що ті адміністративно-правові дослідження, у яких розкривається питання ліцензійної діяльності, включають низку праць, в яких досліджується проблема адміністративно-правового регулювання ліцензій.

У дослідженнях науковців зазначається, що ліцензійні процедури розглядаються як різновид процедури ліцензування [52, с. 8]. Ліцензійну діяльність також можна розглядати з точки зору певної правової процедури позитивного характеру, що здійснюється у встановленому порядку, а саме адміністративної, тобто не пов'язаної із застосуванням примусу в будь-якій формі.

Наукові підходи, які представлені вище, трактують дозвільну діяльність у різних площинах: як функцію, як правовідносини, як процедуру. Водночас, кожен із них зорієнтований на розкриття особливостей ключових положень. Наприклад, якщо тлумачити дозвільну діяльність як функцію, то необхідно розкрити такі питання як окреслення місця даної функції з-поміж інших функцій відповідних суб'єктів; визначення складу суб'єктів, що реалізують необхідну діяльність у контексті означеної функції; обґрунтування принципів та способів реалізації дозвільної діяльності.

У разі тлумачення дозвільної діяльності як правовідносин, то доцільно ґрунтуватися на наявності відповідного правового забезпечення, яке забезпечує існування таких дозвільних правовідносин.

Для проведення характеристики дозвільних правовідносин необхідно враховувати таку загальнотеретичну структуру як: суб'єкт, об'єкт, підстави та зміст. На нашу думку, питання забезпечення законності у разі праворозуміння дозвільної діяльності з точки зору тлумачення правовідносин доцільно представити, відштовхуючись від доречності розкриття проблеми правового режиму законності, для якого притаманний загальнотеретичний характер та вихід за межі предмету дослідження.

Визначення дозвільної діяльності як процедури, передбачає акцентування уваги на питанні раціоналізації дій та процедур. Актуальним є вирішення проблеми забезпечення законності дозвільної діяльності з точки зору процедурного аспекту, який зорієнтований на тлумачення й аналіз встановлених процедурно процесуальних способів і шляхів забезпечення законності.

Здійснення такого підходу можливе в контексті розв'язання концептуальної проблеми, а саме формування засад адміністративного процесуального права.

Важливо звернути увагу на погляди науковців, які в своїх дослідженнях висвітлювали цю проблему у відповідних сферах. У дослідженнях науковців недостатнім є аналіз доктрини адміністративного права з точки зору проблеми

сутності та змісту дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні як адміністративно-правового явища [81, с. 22].

Однак у сучасній доктрині адміністративного права дозвільна діяльність трактується як важливий правовий інструмент держави, що використовується для збалансування індивідуальних, групових, національних інтересів, виключно у разі неухильного дотримання пріоритету прав і свобод людини та громадянина.

Виокремлюємо низку підходів до тлумачення дозвільної діяльності у сучасних наукових дослідженнях, а саме:

1) широке трактування поняття дозвільна діяльність передбачає її визначення як основний вид діяльності держави, який здійснюється відповідними органами шляхом визначення певних правил поведінки, що закріплені в нормативно-правових актах;

2) сутність дозвільної діяльності розглядається через призму системи правовідносин превентивного та охоронного характеру, які виникають у зв'язку з діяльністю державних органів, фізичних та юридичних осіб, що може становити загрозу для життя, здоров'я людей, навколишнього середовища та національних інтересів;

3) пояснення значення дозвільної діяльності з точки зору системи законодавчо закріплених процедур, які визначають погодження або алгоритм надання дозвільних документів на конкретний вид діяльності чи об'єкт, який потенційно може становити небезпеку для життя або здоров'я людей, навколишнього середовища або державних інтересів.

Також пропонується застосовувати функціональний підхід для формулювання поняття дозвільної діяльності, що дає можливість розкрити її зміст через призму економічної функції держави та функції управління, спрямованої на надання адміністративних послуг. Це основний напрямок діяльності, який включає однорідні, самостійні дії і є цілеспрямованим. Дозвільна діяльність у нафтогазовому секторі є специфічною функцією



уповноваженого органу в цій галузі, що має динамічний, цілеспрямований характер та реалізує функції держави [61, с. 42-46].

У дослідженнях інших науковців сутність дозвільної діяльності у сфері містобудування розглядається як певний комплекс юридично значущих процедур, які полягають у розробці та запровадженні системи заходів, що спрямовані на запобігання можливій шкоді суспільним та державним інтересам, власності та особистій безпеці громадян. Це пов'язано з недопущенням негативних наслідків, які можуть виникати у результаті неконтрольованого виробництва, реалізації та використання будівельної продукції, що може бути небезпечною для особи [168, с. 86-88].

Також вважаємо за необхідність зосереджуватись на визначенні засад адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування, що передбачає вужче тлумачення цього поняття. Отже, пропонуються такі характерні ознаки цих процедур. По-перше, уповноважені органи формують певну послідовність адміністративних актів, які створюються з метою реалізації їхніх повноважень, а також для розгляду і розв'язання конкретних адміністративних справ.

Другою характерною ознакою є те, що ці процедури спрямовані на забезпечення відповідних умов для забезпечення суб'єктивних прав у сфері ведення містобудівної діяльності [176, с. 78-90, 115].

Однак щодо вищезазначеної позиції можна висловити кілька зауважень. В першу чергу, не виділяється специфіка адміністративних процедур у цій сфері, обмежуючись лише визнанням можливості застосування загальних положень адміністративної процедури.

По-друге, враховуючи той факт, що дозвільна діяльність спрямована на збалансування публічного та приватного інтересу, а також створення безпечних умов у процесі виконання таких різновидів діяльності, які є загрозливими, то викликає сумніви визначення спрямованості цих процедур як таких, що передбачають створення умов для реалізації суб'єктивних прав.

З іншого боку, вивчаючи містобудування як об'єкт правового регулювання через призму адміністративного права, не вистачає спеціальних принципів дозвільної діяльності в цій сфері. Натомість дослідник обмежується висновками щодо окремих аспектів дозвільної діяльності, зокрема: реалізацією дозвільних процедур як умови для здійснення містобудівної діяльності, місцем документів дозвільного характеру серед інших документів у цій сфері, а також загальним окресленням деяких проблем дозвільних процедур [170].

Відтак відсутність єдиного та чітко визначеного підходу до поняття дозвільної діяльності у сфері містобудування в наукових працях вказує на існування теоретичних прогалин у дослідженні цієї проблематики. Різноманітність визначень та підходів до розуміння дозвільної діяльності у контексті містобудування, відсутність узгодженості між поглядами науковців на природу та функції дозвільних процедур, а також наявність суперечностей у трактуванні їхнього змісту створюють нагальну потребу в подальших дослідженнях зазначеної тематики.

Таким чином, для формування чіткої теоретичної основи, що забезпечить комплексне розуміння дозвільної діяльності у сфері містобудування, необхідно розробити єдині доктринальні підходи, які б враховували як теоретичні, так і практичні аспекти цієї діяльності, а також сприяли б узгодженості між нормами права та адміністративними процедурами в галузі містобудування.

## **Висновки до розділу 1**

Створення необхідних умов для гарантування законності дозвільної діяльності у сфері містобудування передбачає вдосконалення не лише законодавчого регулювання її здійснення, а й на рівні підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі регулювання взаємодії підрозділів

органів державної влади у зазначений галузі, а також взаємодії між такими суб'єктами.

Дозвільними процедурами у сфері містобудування визначають сукупність адміністративних дій, спрямованих на надання чи ненадання дозволів на містобудівні дії відповідно до чинного законодавства. Це частина регулятивної діяльності виконавчих органів державної влади з метою забезпечення законності у зазначеній сфері.

Автором запропоновано спрощене визначення понять «дозвільна діяльність» та «дозвіл». Дозвільну діяльність запропоновано визначити як сукупність правових відносин, суб'єктами яких виступають дозвільні органи, адміністратори та запитувачі документів дозвільного характеру; дозвіл у сфері містобудування запропоновано визначити документом, що видається центральним органом виконавчої влади у визначеній сфері або територіальним підзвітним йому органом, який надає запитувачу права на провадження певних дій щодо здійснення діяльності у сфері містобудування.

Визначено стадійність дозвільної процедури у сфері містобудування, зокрема наведено аргументи відсутності необхідності виокремлення як окремої стадії анулювання дозволу чи оскарження відмови уповноваженого органу у видачі дозволу через відсутність ознаки постійності у дозвільному процесі.

Визначено, що прийняття підзаконних нормативно-правових актів індивідуального чи загального характеру у сфері містобудування є предметом регулювання адміністративного права, а отже – предметом адміністративно-правового регулювання. Зазначено про спірність та необхідність подальшого розгляду тези щодо віднесення відносин експертиз у сфері містобудування до предмету адміністративно-правового регулювання.

Спирність полягає у тому, що відносини зі здійснення експертиз можуть бути приватно-правовими відносинами, без участі публічного суб'єкта. Зазначено про підтримку тез щодо виокремлення містобудівного права у окрему галузь права.

Забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування передбачає вдосконалення не лише законодавчого регулювання її здійснення, а й на рівні підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі регулювання взаємодії підрозділів органів державної влади у цій сфері, а також взаємодії між такими суб'єктами.

Важливо, щоб на законодавчому рівні було визначено найбільш вживані поняття у частині дозвільних процедур у сфері містобудування, що б мінімізувало перелік випадків анулювання дозволів та відмов у дозвільних процедурах, а також врегулювало управлінську діяльність зокрема та адміністративно-правове регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування загалом.

Трактування предмету адміністративного права вказує про належність до предмету адміністративно-правового регулювання містобудівної сфери. Це відносини у першу чергу публічного управління у сфері містобудування; відповідальності органів публічного управління, відносини адміністративної відповідальності за порушення містобудівних правил.

Дозвільна діяльність у сфері містобудування є багатокомпонентною системою, що охоплює правові, технічні та організаційні аспекти, спрямовані на регулювання процесів проєктування, будівництва, реконструкції та експлуатації об'єктів архітектури. Її ефективність безпосередньо впливає на якість забудови, безпеку громадян та екологічну стійкість урбанізованого середовища. Водночас історія розвитку дозвільних процедур в Україні демонструє постійне прагнення до їхньої оптимізації, децентралізації та цифровізації, що сприяє підвищенню прозорості та зниженню корупційних ризиків.

Таким чином, дозвільна діяльність у сфері містобудування є одним із найважливіших інструментів управління розвитком територій, що включає в себе широкий спектр правових норм і процедур. Цей процес відіграє ключову роль у забезпеченні планомірного, ефективного та безпечного розвитку міст та інших населених пунктів. Його значення виходить далеко за

межі виключно адміністративних завдань, адже він має важливе юридичне, соціальне та економічне значення для суспільства в цілому.

Як предмет забезпечення законності, дозвільна діяльність вимагає застосування системного підходу, що охоплює не лише правові норми, а й організаційні, технічні та соціальні механізми.

Ключовими компонентами цієї системи є високий рівень правової культури, прозорість процедур, відповідальність державних органів та суб'єктів містобудівної діяльності, а також ефективний контроль за їх виконанням. Усі ці складові забезпечують не тільки законність у сфері містобудування, але й справедливість, рівність і доступність для всіх учасників процесу.

Порушення законності в дозвільних процедурах може мати серйозні наслідки, які впливають на сталий розвиток міст, охорону прав і законних інтересів громадян, а також на безпеку довкілля. Неврегульовані або порушені дозвільні процеси можуть призвести до небезпечних для здоров'я та життя об'єктів, порушення прав мешканців на безпечне і комфортне середовище проживання, а також до економічних втрат та порушення принципів правової держави.

Саме тому питання дотримання законності в дозвільній діяльності потребує особливої уваги з боку законодавців, органів правозастосування, а також самого суспільства. Забезпечення належного правового контролю та удосконалення дозвільних процедур є необхідним для досягнення стабільності, безпеки та сталого розвитку нашої країни в цілому.

## **РОЗДІЛ 2. ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ ОКРЕМИХ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ**

### **2.1. Адміністративно-правові дозвільні процедури у сфері містобудування**

У системі публічної адміністрації дозвільна процедура займає важливе місце, оскільки вона є основним механізмом, за допомогою якого органи публічного управління здійснюють свої повноваження. Метою цих органів є прийняття адміністративних рішень, що вирішують конкретні адміністративні справи, які часто стосуються інтересів громадян або юридичних осіб.

Зазначені справи переважно мають позитивний характер, спрямовані на надання дозволів, підтверджень чи інших адміністративних актів, що дозволяють приватним особам реалізувати їхні права та приватні інтереси. Водночас ці справи не завжди пов'язані з юрисдикційною діяльністю, тобто вони не завжди передбачають примусове застосування державної влади, а часто мають характер організаційно-управлінських дій.

Адміністративна процедура є необхідним елементом публічного управління і полягає в офіційно визначеному законодавчому порядку, який встановлюється для розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ.

Даний процес включає етапи прийняття рішень органами публічної адміністрації, а результатом його є прийняття адміністративного акта, що має юридичну силу та впливає на правовий статус конкретної особи або організації.

Процес цієї процедури зазвичай включає такі етапи, як подання заяви або документації, розгляд заявленого питання, прийняття рішення та, у разі необхідності, оскарження рішення в суді.

Адміністративна процедура в Україні регулюється низкою законів і нормативних актів, зокрема Конституцією України, законами України, а також

міжнародними договорами, на обов'язковість яких Верховною Радою України надано згоду.

Важливою частиною цього регулювання є практика Європейського суду з прав людини, яка має велике значення для забезпечення прав людини та підвищення рівня правової визначеності в процесі адміністративного управління. Зазначене сприяє розвитку правової держави та забезпечує належний рівень захисту прав громадян у межах адміністративних процедур.

Відтак адміністративна процедура є важливим інструментом публічного управління, що забезпечує дотримання законності та прав людини в процесі вирішення адміністративних справ, і її належне функціонування є основою ефективного та прозорого адміністративного процесу в державі [45].

Основною метою адміністративних процедур є забезпечення реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Процедурні норми повинні стати базою для ефективної діяльності органів виконавчої влади. Чітке визначення адміністративних процедур сприяє створенню сприятливих умов для взаємодії громадян і державних органів, забезпечує ефективну роботу виконавчих структур, їхню прозорість, відкритість під час підготовки та ухвалення управлінських рішень, а також обмежує адміністративне свавілля та зловживання посадовими повноваженнями [70, с. 163-177].

Залежно від впливу на особу, адміністративні процедури можна поділити на правонадавальні або правопідтверджувальні, правообмежувальні та зобов'язувальні. Прикладами правонадавальних процедур є призначення пенсії, а правопідтверджувальних – реєстрація прав на нерухоме майно.

Правообмежувальні процедури, такі як викуп земельних ділянок для суспільних потреб, обмежують права особи, а зобов'язувальні включають заходи контролю та нагляду.

Крім того, в загальному адміністративні процедури можуть бути різних видів, залежно від їх сутності, які притаманні сфері містобудування, в тому числі.

Відтак, процедури можуть бути реєстраційні (наприклад, реєстрація дозволів на проведення археологічних розвідок), дозвільні (надання дозволу на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їх територіях та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць), ліцензійні (наприклад, отримання будівельної ліцензії), контрольно-наглядові (проведені державними інспекціями), екзаменаційні, експертні, акредитаційні, приватизаційні (як-от приватизація державного майна) та процедурні для розгляду скарг (наприклад, у сфері містобудування).

У сучасній адміністративно-правовій літературі контроль і нагляд вважаються усталеними методами забезпечення законності, в тому числі щодо дозвільної діяльності на досліджуваній території. Основні способи забезпечення законності дозвільної діяльності характеризують як передбачену законом діяльність органів державної влади [196, с. 3, 15].

Вони розглядалися в подібному контексті в наступних наукових дослідженнях, зокрема в рамках дослідження питання адміністративно-правового регулювання державного нагляду і контролю в архітектурно-будівельній сфері, та свідчить про те, що зазначені правові явища сприймаються як специфічна діяльність уповноважених суб'єктів щодо забезпечення законності у зазначеній сфері [170, с. 169-172]. Мета контролю в широкому значенні, відповідно до доктрини державного управління, полягає у приведенні у відповідність фактичних дій керованого об'єкта до певної ідеально сформованої моделі.

Таким чином, неврахування особливостей певної галузі може зумовити порушення низки вимог, таких як охоплення об'єкта контролю, а також його вичерпність [46, с. 234-235].

Відтак, врахування специфіки сфери містобудування як певної галузі суспільних взаємин потребує створення і дотримання встановлених вимог до контролю та нагляду у цій сфері. Отже, подальше дослідження вимагає вивчення спеціальних наукових праць відповідної тематики. Вивчення



проблеми сутності адміністративно-правового забезпечення державного нагляду та контролю в архітектурі та будівництві дає підстави для формулювання поняття «контролю» як системи заходів, що спрямовані на забезпечення законності діяльності суб'єктів містобудування.

У контексті нашого дослідження актуальним є ще один термін, а саме: «державний архітектурно-будівельний нагляд», який тлумачиться як певний вид діяльності, що стосується забезпечення законності діяльності органів державної влади у сфері містобудування [170, с. 217].

А.Д. Стукаленко, не проводячи безпосередньо дослідження порівняння нагляду та контролю як методів забезпечення законності у сфері містобудування, зазначає про ймовірність ідентифікації законодавцем цих методів, а також аналізує окремі повноваження контролю та нагляду органів державної влади у сфері містобудування [176, с. 115, 181].

Однак дослідник, акцентуючи увагу на окремих проблемах контролю за здійсненням дозвільної діяльності у сфері містобудування, не розкриває питання забезпечення законності у цій сфері як комплексного явища.

Крім того, слід визнати недостатньо усталеним в адміністративно-правовій доктрині термін «громадянський контроль», хоча використаний дослідником контекст свідчить про широку категорію, яка охоплює не лише внутрішньоміністерський, а й надміністерський контроль. Таким чином, аналіз сучасних наукових розробок свідчить про недостатню увагу дослідників до комплексного визначення особливостей дозвільної діяльності у сфері містобудування як сфери застосування таких заходів забезпечення законності, як нагляд і контроль.

Аксіоматичними можна вважати положення, що стосуються невід'ємних показників ефективності будь-якого контролю, наприклад, його орієнтованість на результат. Тому вибір відповідних методів і форм контролю в конкретних випадках залежить від урахування визначальних характеристик і властивостей суб'єкта контролю.

Особливості дозвільної діяльності у сфері містобудування в науковій літературі не висвітлені. Так, досліджуючи питання адміністративно-правового забезпечення здійснення містобудівної діяльності, науковці зазвичай обмежуються оцінкою впливу індивідуальних законодавчих актів у цій сфері на дозвільні процедури або дослідженням питань окремих дозвільних процедур [170, с. 144, 164-165].

Водночас інші науковці, відзначаючи головну особливість дозвільних процедур у містобудівній сфері (їх метою є забезпечення суб'єктивних прав і законних інтересів органів державної влади на вчинення певних дій чи виконання певних робіт у сфері містобудування), не виділяють інших відмінних ознак цієї діяльності [176, с. 115].

Відсутність конкретних розробок у досліджуваній галузі вимагає висловлення авторської позиції з цього питання. Основоположними у визначенні сутності дозвільної системи можна вважати дослідження О.Н. Джафарова, яка присвятила свої праці розкриттю сутності відповідної діяльності суб'єктів державного управління, а також специфіки дозвільної діяльності в окремих сферах правовідносин.

Дослідниця визначає особливості дозвільних відносин, до яких належать: сфера компетентності органів державної влади охоплює як дозвільні повноваження, так і повноваження щодо здійснення регуляторної діяльності; дозвільні відносини, направлені на дії, що є потенційно небезпечними для інших учасників правовідносин; невід'ємною рисою дозвільної діяльності є оволодіння заінтересованим суб'єктом у результаті її здійснення особливого адміністративно-правового статусу [81, с. 2, 21].

Характеризуючи напрями містобудівної діяльності, Н.Е. Штомпель наводить, зокрема, таке:

- забудова, планування та інше використання території;
- здійснення архітектурної діяльності;
- створення будівельних майданчиків, ландшафтних комплексів, містобудівних комплексів, рекреаційних зон;

- створення розрахунково-територіальної інфраструктури;
- збереження пам'яток культурної спадщини;
- розвиток містобудівних та архітектурних традицій;
- забезпечення якісних показників містобудівної та будівельної техніки;
- підготовка кадрів у сфері містобудування;
- ліцензування певних видів господарської діяльності у сфері містобудування [195, с. 6-7].

Ці напрями свідчать про досить широку сферу містобудівної діяльності, яка включає не лише власне будівництво тих чи інших об'єктів, а й наукову та інноваційну діяльність (наприклад, у сфері землеустрою, забезпечення високої ефективності об'єктів будівництва), освітню діяльність (підготовка кадрів у сфері містобудування), дозвільну діяльність тощо.

Характеризуючи містобудівну діяльність як предмет надання адміністративних послуг, науковці виділяють, зокрема, такі функції: конкретні цілі та мета здійснення – забезпечення належного середовища життєдіяльності; особлива соціальна значущість і конфліктність [164, с. 7].

Критеріями визначення обсягу дозвільної діяльності, що підлягає контролю, є фактичне отримання суб'єктом містобудівної діяльності дозволу; фактичне здійснення суб'єктом дозвільної діяльності оцінки потенційної небезпеки конкретного суб'єкта дозвільної діяльності, а не лише формальне дотримання передбаченої законом дозвільної процедури; чи реалізувалися регуляторні повноваження в конкретному випадку дозвільної діяльності.

Розробка критеріїв визначення обсягу дозвільної діяльності у сфері містобудівної діяльності як об'єкта контролю та нагляду створює підґрунтя для характеристики контролю як засобу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудівної діяльності з урахуванням її специфіки.

Для доктрини адміністративного права характерна узгодженість наукових підходів до ключових питань протягом тривалого періоду часу, що пояснюється специфікою предмета цієї галузі права – правовідносин у сфері

державного управління. Однак суттєві зміни ринку, політичних систем та інших сфер суспільного життя за останні кілька десятиліть висунули нові вимоги до розуміння категорій доктрини адміністративного права.

Погоджуємось із позицією науковців щодо можливості стверджувати сьогодні становлення нової парадигми адміністративного права, яка виражається, серед іншого, у зміщенні акцентів на методи захисту суб'єктивних прав і свобод, запровадженні норм демократичної та правової держави в публічне управління, системності та інтегрованості правовідносин, що є предметом адміністративного права [112, с. 77]. Також, враховуючи інтенсивні процеси реформування організації державного управління у сфері містобудування, зокрема здійснення дозвільної діяльності, доцільно переоцінити теоретичні засади, спрямовані на забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у містобудуванні.

У Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю), затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1020-р [20], серед проблем, що потребують першочергового вирішення, визначено відсутність механізму ефективного притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб суб'єктів контрольно-наглядових повноважень.

Проблема сутності та порядку здійснення контролю як методу забезпечення дозвільної діяльності у містобудівній сфері набула фрагментарного висвітлення у спеціальній науковій літературі, зокрема мова йде про наукові досягнення з адміністративно-правового забезпечення реалізації окремих напрямів містобудування [170, с. 14]; органи контролю та нагляду як суб'єкти, що забезпечують здійснення будівництва [176, с. 3]; адміністративно-правові основи здійснення контролю у сфері дозвільної діяльності [196]; адміністративно-правові основи здійснення дозвільної діяльності [81]; досягнення у сфері забезпечення законності публічно-службової діяльності: надання публічних послуг [53]; забезпечення законності надання адміністративних послуг у містобудівній сфері [164] та деякі інші.

Тому актуальним буде надати характеристику контролю як засобу забезпечення законності ліцензійної діяльності у сфері містобудування в сучасній парадигмі адміністративного права та обґрунтувати на цій основі напрямки розвитку положень адміністративно-правової науки з цього питання.

Здебільшого науковцями розмежовується діяльність органів державного архітектурно-будівельного нагляду та органів державного архітектурно-будівельного контролю. Діяльність органів державного архітектурно-будівельного контролю підлягає державному архітектурно-будівельному нагляду. При цьому відзначено наявність внутрішньої структури в системах державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю.

Характеризуючи сутність державного архітектурно-будівельного нагляду, дослідник виходить із сутності іншого поняття – державного архітектурно-будівельного контролю, який визначається як певний комплекс передбачених законом заходів, спрямованих на забезпечення законності діяльності суб'єктів містобудування. Основну відмінність нагляду від контролю К.О. Рибак вбачає в його предметі [170, с. 224].

Інші науковці надають окремого опису контролю за законністю дозвільної діяльності у містобудівній сфері, та виділяють загальну систему контрольно-наглядових органів у сфері містобудування, яка включає загальні органи та спеціальні (державні) органи, а також звертає увагу на адміністративно-правовий механізм взаємодії цих суб'єктів [170, с. 180].

Таким чином, питання про сутність контролю як засобу забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні не отримало повного висвітлення у спеціалізованих наукових джерелах, що потребує використання праць з більш високим ступенем узагальнення.

За результатами дослідження сутності та особливостей контролю та нагляду за законністю дозвільної діяльності Т.І. Шапочка виділяє їх ознаки: суб'єкт (виключно правовідносини дозвільної діяльності); відсутність вимоги підпорядкованості суб'єкта та об'єкта контролю; суб'єкти контролю мають право застосовувати заходи адміністративного примусу; посадова особа як

об'єкт контролю може бути притягнута до юридичної відповідальності (адміністративної або кримінальної).

У цьому дослідник підкреслює невід'ємний характер діяльності суб'єктів контролю як з погляду контрольних функцій, а й з погляду нормотворчих і дозвільних функцій. У ній суб'єктами контролю визначено: органи державної влади (наприклад, МВС України, МОЗ України, органи державного контролю), громадські організації та громадяни [196, с. 10, 15].

Загалом, варто зазначити про спірний характер розмежування таких сфер діяльності, як нормотворчість та здійснення ліцензійної діяльності щодо суб'єктів контролю за законністю ліцензійної діяльності, оскільки, здійснюючи таку діяльність, вони не є суб'єктами контролю у відповідних правовідносинах.

Слід також зазначити про наукові висновки, в яких основну увагу приділено проблемі забезпечення законності надання адміністративних послуг. Незважаючи на дещо різний зміст категорій «адміністративна послуга» та «ліцензійна діяльність», у деяких випадках обидва поняття можна вважати актуальними для дозвільної діяльності, у тому числі у сфері містобудування.

Особливо це стосується пропозиції щодо розроблення правового регулювання процедур контролю органів місцевого самоврядування. Крім того, перспективи розвитку судового контролю за дозвільною діяльністю у цій сфері є актуальними для подальшого дослідження, про що зокрема, зазначено у праці О.В. Бойка у сфері забезпечення законності надання публічних послуг в Україні [164, с. 17, 18; 53].

Недолік наукової уваги до порушених питань вимагає звернення до узагальнених розробок, які розкривають сутність контролю як засобу забезпечення законності дозвільної діяльності з урахуванням специфіки сучасної парадигми адміністративного права. Класичною науковою позицією щодо визначення сутності адміністративно-правового методу можна вважати думку І.Л. Бородіна щодо його визначення як організованої певним чином

діяльності уповноваженого суб'єкта, яка має враховувати критерії категорій об'єктивного права: істоту порушеного права, процедури його відновлення, особливості юридичної відповідальності у конкретному випадку.

Сутність конкретних адміністративно-правових методів полягає в застосуванні цих методів у суспільних відносинах, визначених законом [54, с. 354-355].

Хоча згадувана позиція має галузевий характер, тобто відображає належні способи захисту суб'єктивних прав і свобод, вона також застосовна до цього дослідження.

Проте така позиція є дещо однобічною, оскільки характеризує лише об'єктивну сторону контролю, яка визначається вищезазначеними ознаками об'єктивного права, що існує незалежно від конкретного правозастосовного органу (зміст порушеного права, об'єктивні процедури його відновлення тощо).

Характеризуючи сучасну парадигму адміністративного права, науковці особливо наголошують на актуалізації пріоритету «сервісу» в діяльності держави, під час якого вона перетворюється з абсолютно владного суб'єкта на обслуговуючий.

Об'єктом послуги є як особистість, так і інтереси суспільства. Саме зазначені вище зміни в характері адміністративно-правових відносин між державою та особою є основою для розвитку нової парадигми [112, с. 71].

За таких обставин постає питання, чи розглядати конкретного чиновника не лише як «гвинтик» державного апарату, а й як особистість.

При цьому інтереси особи, як державного службовця, та її інтереси, як особистості, тісно пов'язані та взаємодіють. Отже, критеріями визначення адміністративно-правового способу забезпечення законності в досліджуваній сфері необхідно визнати: характер порушеного права; наявність та характер юридичних процедур поновлення прав; характеристика юридичної відповідальності.

Крім того, необхідно враховувати суб'єктивні фактори: рівень професійної підготовки посадових осіб, до яких застосовуються відповідні методи; специфіка правових знань кожного зацікавленого посадовця.

На думку деяких науковців, положення про службовий характер державної діяльності значною мірою базується на закритості відносин, що належать об'єкту безпеки. Однак у контексті здійснення дозвільної діяльності, в тому числі у сфері містобудування, втручаються насамперед суспільні, а не приватні відносини.

Так, характеризуючи дозвільні відносини, слід посилатися на їх публічно-правовий характер. У результаті їх реалізації зацікавлена особа набуває певного адміністративно-правового статусу [81, с. 21].

Наведені положення також дозволяють зробити висновки про специфіку контролю ліцензійної діяльності як засобу забезпечення законності. Інші науковці поняття державного архітектурно-будівельного нагляду визначають як контроль за діяльністю суб'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду, у тому числі за наданням дозвільних документів у сфері містобудівної діяльності [176, с. 180].

Характеризуючи сутність контролю та нагляду за законністю у сфері ліцензійної діяльності, слід дослідити такі визначальні характеристики: наявність повноважень суб'єкта контролю: давати обов'язкові для виконання вказівки об'єкту контролю (насамперед вказівки, а не рекомендації); застосування заходів адміністративного примусу.

Крім того, зазначалося повноваження направляти відповідні документи до правоохоронних органів та інших установ для притягнення суб'єкта контролю до адміністративної чи кримінальної відповідальності [196, с. 15].

З наведених положень випливає, що контроль за наданням дозвільних документів, у тому числі у сфері містобудування, має зберігатися, незважаючи на чинну парадигму адміністративного права щодо службового характеру діяльності органів державної влади, згідно з положеннями відповідних владно-патерналістських принципів відносин.



Як справедливо зазначають науковці, характеризуючи напрям містобудівної дозвільної діяльності, в результаті її здійснення забезпечуються суб'єктивні права та законні інтереси при здійсненні відповідної діяльності, наданні технічних та інженерно-технічних послуг тощо.

При цьому суб'єктами ліцензійної діяльності є виключно державні установи – органи, що видають дозвіл на діяльність: органи державного архітектурно-будівельного контролю, виконавці адміністративних послуг – державні установи.

Отже, висновки щодо необхідності збереження владноцентричного підходу до контролю як засобу забезпечення законності містобудівної дозвільної діяльності можна поширити і на забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Винятком із цього висновку є принципи громадського контролю як особливого виду контролю за містобудівною дозвільною діяльністю.

Про необхідність розвитку цього виду контролю на національному рівні послідовно наголошується в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства України на 2016-2020 роки, затвердженій Указом Президента України № 68/2016 від 26 лютого 2016 року [21], та в Національній стратегії розвитку громадянського суспільства України на 2020-21 роки – Указі Президента України № 487 /2021 від 27 вересня 2021 р. [22].

Розробляючи адміністративно-правові засади цього контролю, необхідно враховувати не лише парадигму сучасного адміністративного права, а й міжнародні стандарти належного врядування.

Проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки. Контрольно-моніторингова діяльність у досліджуваному регіоні представлена такими видами контролю: громадський контроль, судовий контроль, контроль місцевого самоврядування, внутрішній та міжвідомчий контроль, конституційний контроль, президентський контроль, парламентський контроль.

Усі перераховані вище види контрольно-наглядової діяльності утворюють цілісну систему та є її складовою частиною. Проте, враховуючи галузеву спрямованість дослідження та його специфіку, окремі види контрольно-моніторингової діяльності в дозвільній системі у сфері містобудування становлять особливий інтерес. Отже, на сьогодні одним із перспективних напрямів розвитку адміністративно-правового забезпечення законності функціонування дозвільної системи у сфері містобудування є розвиток громадського контролю.

Необхідно також розглянути інший підхід до класифікації адміністративних процедур. Залежно від кількості органів державного управління, які беруть участь в адміністративній процедурі, виділяють два види процедури:

- процедури, що здійснюються одним суб'єктом державного управління (наприклад, надання дозволу на виконання будівельних робіт, яке здійснює лише Державна архітектурно-містобудівна інспекція України);

- процедури, що потребують участі кількох державних адміністративних органів (наприклад, для здійснення процедури приватизації земельної ділянки необхідно отримати рішення кількох державних адміністративних органів) [39].

Відповідно до законів України, до дозвільних документів у сфері містобудування включено лише два документи: дозвіл на виконання будівельних робіт та сертифікат про прийняття в експлуатацію об'єктів, що завершені будівництвом та належать до IV та V категорій складності. Питання щодо видачі дозволу на виконання будівельних робіт розглядається в статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», однак цей акт не надає чіткого визначення самого документа.

В Україні дозвільними документами у сфері містобудування є лише: дозвіл на будівництво та акт про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Незважаючи на наявність цих положень, закон не дає

чіткого визначення дозволу на будівництво, що створює певні труднощі при його тлумаченні у правовому застосуванні.

## **2.2. Правові форми дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні**

Основні форми управлінської діяльності визначаються правовими нормами, що регулюють функціонування органів державного управління. Ці форми прописані в законах та інших нормативно-правових актах, які визначають не лише правовий статус органів державного управління, але й їх компетенцію в окремих сферах, наприклад, містобудування, а також встановлюють правові обмеження для забезпечення суспільних інтересів, у тому числі з питань безпеки, наприклад, пожежної, техногенної, ядерної, радіологічної, екологічної та економічної безпеки.

Актуальність дослідження правових форм надання дозвільних документів у сфері містобудування зумовлена насамперед стратегічними пріоритетами вдосконалення державного управління, які відображені в програмних документах.

Таким чином, дозвільна сфера характеризується значними корупційними ризиками, недостатньою прогнозованістю результатів дозвільної процедури та іншими недоліками, які негативно впливають на здійснення господарської діяльності у сфері містобудування.

Слід зазначити, що чинне законодавство, яке регулює надання дозволу на будівництво, не містить єдиного визначення видів дозволу на цій території.

Так, статтею 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено дозвіл на виконання будівельних робіт, наявність якого надає право замовнику та генеральному підряднику або підряднику здійснювати підготовчі та будівельні роботи на об'єктах будівництва.

Стаття 37-1 вищезазначеного закону передбачає обов'язок надання дозволу на господарську діяльність, пов'язану з будівництвом об'єктів. У

статті 8 Закону розкривається зміст державного регулювання у сфері містобудування, насамперед через ліцензування видів господарської діяльності, що здійснюються у будівництві, а також шляхом розробки та затвердження будівельних норм, кошторисів, положень і правил.

Крім цього, законодавством визначено, що документами дозвільного характеру на провадження містобудівної діяльності є, насамперед, дозвіл на будівництво та акт прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта.

Проте перелік дозвільних документів у сфері містобудування не обмежується двома правовими формами дозволів, оскільки підзаконними нормативними актами передбачено використання інших документів: умов та обмежень містобудівної діяльності; декларація про готовність об'єкта до експлуатації, будівельний паспорт на забудову земельної ділянки, дозвіл на проведення земляних робіт, наслідки класу відповідальності за будівництво об'єктів.

Законодавством подано узагальнювальне визначення поняття «документ дозвільного характеру», наведено такі ознаки документа дозвільного характеру: суб'єктом видання є дозвільний орган, суб'єктом отримання є суб'єкт господарювання, об'єктом дозволу є право на вчинення певних дій чи видів господарської діяльності відповідно до законодавства.

Проте таке визначення не враховує специфіки містобудівної діяльності, об'єктом якої не обов'язково є суб'єкт господарювання. Крім того, окремі дії, які мають явно дозвільний характер, не потребують оформлення окремого документа (наприклад, затвердження декларації про початок будівництва об'єкта).

Відсутність єдиного підходу законодавця щодо визначення видів дозвільних документів та документів дозвільного характеру у сфері містобудування потребує врегулювання відповідного питання підзаконними нормативними актами, а форма цих актів, дія яких поширюється на відносини у сфері містобудування, викликає певні сумніви.

Лист ДАБІ від 01.11.2011 № 40-17-3856, який встановлює суть дозвільного документа «Українська дозвільна система у сфері господарської діяльності» не відображає специфіки суб'єкта дозвільної діяльності – сфери містобудування.

Таким чином, документ дозвільного характеру називається «дозвіл, висновок, рішення, погодження, довідка, інший документ, який орган ліцензування зобов'язаний видати підприємцю у разі надання йому права на провадження певної господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без якого підприємець не може провадити певну господарську діяльність або види господарської діяльності».

Дослідники виділяють такі документи дозвільного характеру у сфері містобудування: акт про введення об'єкта будівництва в експлуатацію, декларація про готовність ділянки, дозвіл на будівництво будівель, об'єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, будівництво інженерних мереж та інші роботи в межах смуги відведення доріг [41, с. 19, 21].

Адміністративний акт як акт індивідуальної дії не є єдиним інструментом державного управління, в тому числі у сфері містобудування.

Науковцями визначаються такі функції управління: прогнозування, програмування, планування, організація, регулювання, координація, контроль [60, с. 916].

Досліджуючи питання містобудування як об'єкта правового регулювання засобами адміністративного права, суть адміністративно-правового регулювання у цій сфері визначається як діяльність уповноважених суб'єктів (публічної адміністрації), яка полягає у впливі на суспільні відносини визначеними законом адміністративно-правовими засобами [170, с. 219].

При цьому стосовно адміністративних процедур, пов'язаних з містобудуванням, розрізняються процедури організаційного та юрисдикційного характеру.

До перших відносять контроль і нагляд, ліцензії, дозволи, реєстрацію та інші (відкритий список).

До другого – дисциплінарну або адміністративну відповідальність, порядок оскарження адміністративних актів у сфері містобудування тощо [170, с. 110].

Дослідженню адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності не приділяють належної уваги у частині аналізу форм здійснення управлінської діяльності у відповідних адміністративних процедурах.

Тому в подальших дослідженнях доцільно виходити із загальновизнаного змісту категорії управління як складного соціального, технологічного, інформаційного та державного явища, метою якого є підвищення ефективності певних процесів і функцій, у тому числі ефективне використання всіх видів наявних ресурсів, подолання кризових ситуацій та створення передумов для подальшого розвитку керованої системи [60, с. 915].

Прийняття рішення про забудову земельної ділянки є формою нерозпорядчого управління. Його реалізації передують організаційні дії (підготовка поля, визначення технічних умов тощо), а також матеріально-технічні дії, пов'язані з функціонуванням відповідної установи.

Грунтовний аналіз наукових положень цих та інших дослідників дозволяє зробити висновок про те, що зазначені форми управлінської діяльності притаманні всім вибраним адміністративним процедурам у сфері містобудування.

Цю тезу підтверджує аналіз національного законодавства про ліцензійну діяльність. Отже, для прийняття рішення про надання дозволу на будівництво державний орган, що відповідає за архітектуру та будівництво, повинен роз'яснити питання, які стосуються переважно відповідності будівлі призначенню об'єкта; відповідності документації містобудівним умовам та обмеженням. Обставиною, що має істотне значення, є дотримання вимог збереження заповідної справи тощо, як підстава для відмови у видачі дозволу на будівництво.

В окремому випадку такі рішення про надання дозволу на будівництво можна кваліфікувати як ненормативні. При управлінні міським розвитком, зокрема інфраструктурою, слід визнати, що ці рішення мають як організаційний, так і матеріально-технічний характер.

Отже, форму надання дозволу на будівництво слід розглядати як зовнішнє вираження рішень і дій уповноважених органів, які передбачені адміністративним та адміністративно-процесуальним законодавством і спрямовані на забезпечення суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів у сфері містобудівної діяльності.

Визначення загального поняття форми дозвільно-будівельної діяльності створює основу для дослідження сучасної системи актів управління у цій сфері.

У юридичній літературі з питань державного управління подано класифікацію адміністративних актів за різними критеріями, зокрема за формою, юридичними властивостями, темами видання.

За першим критерієм розрізняють офіційну інформацію (оприлюднену в офіційних виданнях) і неофіційну (незафіксовану, оприлюднену усно). За другим критерієм – нормативні та законодавчі акти, індивідуальні акти та змішані акти. Третя стосується дій Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, у тому числі міністерства, Ради міністрів Автономної Республіки Крим [46, с. 164-165].

Отже, форму згоди на містобудівну діяльність можна узагальнено охарактеризувати так: приймається виключно в письмовій формі (у паперовій або електронній формі з відповідними реквізитами), визначається законом чи затверджується уповноваженими органами.

Поняття такої форми включає не лише власне рішення суб'єкта владних повноважень у сфері містобудування, а й порядок його прийняття. Наведені положення відображають принципи подальшого розвитку законодавства про адміністративне судочинство у сфері містобудування.

Європейські стандарти в державному управлінні охоплюють активну участь громадян і громадських організацій у здійсненні державного управління (партиципація), відповідність поточної політики державного управління реальним потребам адміністративної сфери, врахування попереднього досвіду, чіткість визначення цілей і прогнозування наслідків, гнучкість реалізації з урахуванням місцевих обставин (ефективність) [179, с. 30].

Ефективним способом досягнення цього є децентралізація влади з метою створення системи реальної відповідальності органів місцевого самоврядування за свої рішення, щоб забезпечити максимальну передачу повноважень від державних установ до органів місцевого самоврядування [85].

Отже, дослідження такого елемента форми прийняття управлінського рішення щодо видачі дозволів на здійснення містобудівної діяльності як об'єкта його прийняття створює теоретичне підґрунтя для вирішення зазначеної проблеми у сфері містобудування. Тому доцільно розрізняти рішення, які приймаються органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування. Така систематизація дозвільних форм щодо містобудування є доцільною.

Перспективним є окреме дослідження електронної форми відповідних документів. Такі рішення можуть приймати органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування.

Описані вище положення дають можливість більш детально розглянути одну з форм надання дозволу на будівництво, таку як видача дозволу.

Характеризуючи роль дозвільних документів серед інших форм дозвільних документів у сфері містобудування, необхідно виходити не лише з характеру надання дозволів, метою якого є забезпечення безпеки діяльності в конкретному випадку, а й зі специфіки містобудівної діяльності.

Зокрема, однією з особливостей містобудівної діяльності є конкретна тематика її здійснення: проєктні та експертні органи (на стадії проєктування);



клієнт, клієнтська організація, суб'єкти технічного нагляду (етап підготовчих робіт, будівельні роботи). Крім того, до суб'єктів містобудівної діяльності належать також виробники будівельних матеріалів і конструкцій та експлуатаційні організації [176, с. 198].

Діяльність цих підрозділів має професійний характер. Проте є значна кількість будівельних проєктів, які виконуються фізичними особами, що не мають необхідних професійних навичок, наприклад, у разі розширення або будівництва (реконструкції) приватного будинку без залучення професійних суб'єктів.

Режим ліцензування містобудівної діяльності професійних та непрофесійних суб'єктів є таким же, який впливає з положень відповідних нормативно-правових актів. Так, суб'єктами містобудування визнаються переважно фізичні та юридичні особи.

Підставою для виконання замовником будівельних робіт є, зокрема, подання повідомлення про початок їх виконання, видача замовнику дозволу на проведення таких робіт. Таким чином, відповідний дозвільний режим залежатиме не від професійної компетентності підрозділу містобудування, а від ділянки.

Неякісні будівельні роботи часто призводять до пошкодження об'єктів будівництва, заподіяння шкоди особам, які користуються ділянкою, їхньому майну (членам сім'ї забудовника, іншим користувачам будівлі) або власникам прилеглих будівель.

Випадків самовільного будівництва є багато, й існуючий адміністративний порядок не дозволяє компетентним органам повноцінно їх контролювати, що призводить до правових колізій, які вирішуються в судах [171, с. 56].

З іншого боку, будівництво об'єктів класу відповідальності СС2 або СС3 характеризується виконанням професійними суб'єктами містобудування, що є гарантією якості цього будівництва, а отже, і гарантією безпеки цього будівництва для інших людей. Таким чином, в одних випадках спостерігається

відсутність громадського контролю за містобудуванням, а в інших – надмірна складність фіксації містобудівної діяльності.

Тому доцільно внести зміни до чинного законодавства, спрямовані на розширення сфери дії дозволів на випадки початку будівельних робіт на об'єктах класу відповідальності СС1. Для цього необхідно внести зміни до постанови КМУ, якою передбачено, що подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт належать до об'єктів з незначними наслідками та для об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта; видача замовнику дозволу на виконання будівельних робіт – в усіх інших випадках.

Скасування обов'язку проведення будівельних робіт професійними суб'єктами містобудівної діяльності на об'єктах, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів середнього (СС2) та значних (СС3) наслідків або підлягають оцінці впливу на довкілля відповідно до чинного законодавства, передбачає планування проведення комплексної експертизи з метою гармонізації, тому його можна розглядати як перспективний напрямок його вдосконалення.

У контексті наведеного вище, вважаємо за необхідне скоротити обсяг дозволів на будівництво. Водночас необхідно посилити процедури видачі дозволів на будівництво – у випадках, коли роботу проводить непрофесійний містобудівний підрозділ. У таку процедуру необхідно запровадити прямий принцип: безпосереднє дослідження суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю фактичних обставин виконання цих робіт на об'єкті будівництва.

Виконання будівельних робіт непрофесійною організацією несе підвищений ризик передачі неправдивої інформації до органів державного архітектурно-будівельного нагляду. Чинний адміністративний порядок надання такого дозволу, визначений постановою КМУ від 13 квітня 2011 р. № 466, не передбачає такої дії, як виїзд представників влади на місце та

безпосередня перевірка інформації. Враховуючи викладене, вважаємо за доцільне внести відповідні зміни до зазначеної постанови.

Виконання будівельних робіт непрофесійним суб'єктом, а також особливості містобудівної діяльності, такі як необхідність суворого дотримання норм та вимог чинного законодавства, вимагають забезпечення спроможності такого суб'єкта відповідати цим вимогам. Це стосується й інших випадків містобудівної діяльності.

Дієвим засобом є спеціальний бланк дозволу на будівництво, в якому орган заявляє про здійснення ним тимчасового контролю за належним виконанням будівельних робіт із зазначенням етапів контролю та його мети на кожному етапі. Невиконання непрофесійним суб'єктом вимог містобудівного законодавства має супроводжуватися наслідками, переважно роз'яснювального характеру. Орган може заборонити подальше виконання будівельних робіт до усунення виявлених недоліків. Зазначене слід розглядати як ще один перспективний напрям удосконалення чинного законодавства.

В основу узагальненого визначення поняття «документ у сфері містобудівної діяльності» покладено загальнотеоретичний підхід, спрямований на розкриття сутності категорії «організаційно-правова форма», норми Закону в розділі щодо розкриття цього поняття, а також визначення концепції містобудування.

У Законі рекомендовано закріпити узагальнене визначення документа дозвільного характеру у сфері містобудування як документа, що видається у сфері містобудування для надання особі, яка його набуває, права здійснювати окремі містобудівні операції з урахуванням відповідності його правової природи публічно-правовим відносинам та обсягу його дії.

Дозвільний документ у сфері містобудівної діяльності – це зовнішнє вираження цілеспрямованої правоохоронної діяльності уповноважених органів (їх посадових осіб), яка відбувається в установленому законом порядку та полягає у виконанні уповноваженими органами (їх посадовими особами) обов'язку щодо надання суб'єкту господарювання права

здійснювати діяльність зі створення й підтримки повноцінного життєвого середовища в населеному пункті та на території.

Проведене дослідження дає підстави для таких тверджень, зокрема, що рішення уповноваженої особи про надання дозволу у сфері містобудівної діяльності за своєю природою є формою надання повноважень. Дозволи не повинні видаватись, якщо відповідний вид робіт охоплюється ліцензією.

Проте, якщо суб'єкт планувальної діяльності не є професіоналом, процедура надання дозволу повинна передбачати безпосередню оцінку спроможності суб'єкта контрольнo-моніторингової діяльності виконувати конкретний вид робіт на об'єкті. У цьому випадку етапи перевірки та її мета повинні бути зафіксовані на кожному етапі. Порушення приписів контролюючого органу може призвести до роз'яснювальних заходів або заборони будівництва надалі для непрофесійного містобудівного підрозділу.

У теорії адміністративного права форми діяльності органів державного управління зазвичай поділяють на правові (наприклад, видання адміністративних актів, укладання договорів, вчинення інших юридично значущих дій) та організаційні (здійснення соціально-організаційних та організаційно-технічних заходів) [175].

Дослідники зазначають, що форма діяльності визначається як формалізована форма результатів діяльності органу управління, його структурних підрозділів і посадових осіб, спрямована на досягнення конкретних цілей.

При цьому виділяють різні форми діяльності, насамперед регламентацію (створення правових норм), реалізацію правових норм, організаційне регулювання роботи апарату органів управління, організаційну діяльність поза установою, матеріально-технічну допомогу.

Інші дослідники зазначають, що при аналізі форм діяльності державного управління важливо враховувати найбільш поширені в його практиці способи функціонування [5].

Крім того, узагальнюючи існуючі визначення форм діяльності публічної адміністрації, зазначається, що вони являють собою виражену поза органами публічної адміністрації або їх посадовими особами діяльність, що здійснюється в межах їх компетенції для досягнення поставлених цілей і завдань [82].

Деякі дослідники визначають форму діяльності органу державного управління як зовнішнє вираження правових актів і видання актів, якими забезпечуються завдання і функції цього органу. Здійснення органом державного управління конкретної форми діяльності значною мірою залежить від його компетенції.

Тому важливо вміти орієнтуватися в розмаїтті форм, розумно вибрати найефективніші з них і комбінувати їх при необхідності, а також знаходити нові форми діяльності. Взаємозв'язки і залежності різних форм діяльності органів державного управління, як правило, прописуються і регулюються адміністративно-правовими положеннями, що містяться в положеннях, посадових інструкціях, правилах відповідних установ.

У свою чергу, відповідно до положень Закону [24], серед документів дозвільного характеру у сфері містобудування є лише два документи – дозвіл на будівництво та акт про прийняття в експлуатацію об'єктів, закінчених будівництвом, IV та V категорій складності. Питання надання дозволу на виконання будівельних робіт розглядається у статті 37 Закону, але ця норма не дає чіткого визначення цього документа.

У широкому розумінні також можна визначити таку характеристику форми надання дозвільних документів у сфері містобудування: вони повинні прийматися виключно в письмовій формі (у паперовій або електронній формі з відповідними реквізитами), визначатися законом, і уповноважені органи повинні їх прийняти.

Це поняття включає не лише процес прийняття рішення уповноваженим органом у сфері містобудування, а й процедури, пов'язані з його прийняттям.

Наведені положення відображають принципи подальшого розвитку законодавства про адміністративне судочинство у сфері містобудування.

Визначальною ознакою письмової форми документа є вираження його змісту за допомогою графічних знаків [42].

Дедалі актуальнішим стає питання електронного оформлення актів державного управління у сфері містобудування, до якого входять також електронні дозвільні процедури.

Це вважається важливим фактором у зниженні ризику корупції, оскільки рішення приймається автоматизованою системою, а не людиною, на основі наданих даних.

Важливим напрямком удосконалення законодавства у сфері державного управління містобудівною діяльністю є розвиток електронних процедур. Тому в рамках письмової форми прийняття управлінських рішень у сфері містобудування перспективним є розвиток їх електронної форми.

Враховуючи важливість формальних вимог до форми проведення дозвільної діяльності в містобудуванні, процес прийняття управлінських рішень про надання дозволу не виключає можливості прийняття рішень без спеціальних формальностей у випадках, коли для прийняття таких рішень не передбачена конкретна форма реєстрації.

Тому питання форми дозволів на діяльність у сфері містобудування потребує подальшого розвитку, в тому числі шляхом запровадження електронних процедур, які сприяють зменшенню корупційних ризиків. Форма цих дозволів має бути визначена законом і відповідати вимогам оформлення, забезпечуючи ефективність адміністративної процедури.

### **2.3. Класифікація дозвільної діяльності та законодавче регулювання дозвільних процедур у сфері містобудування**

Термін «містобудування» на сьогоднішній день використовується у багатьох контекстах, що відображає його багатозначність і важливість у різних сферах діяльності. У юридичній енциклопедії під редакцією Ю.С. Шемшученка містобудування визначається як комплекс економічних, організаційних, інженерно-технічних, екологічних, правових та інших заходів, спрямованих на створення і підтримання життєздатного середовища для людини, яке задовольняє її матеріальні, соціальні, культурні та духовні потреби [198].

Таке визначення підкреслює інтегративний характер містобудування, яке поєднує не лише технічні та економічні аспекти, але й соціальні та екологічні складові.

З іншого боку, містобудування подається як теорія і практика планування та забудови міст, що зосереджує увагу на зв'язку цього процесу з розвитком продуктивних сил і виробничих відносин. Тут містобудування вважається важливою частиною соціально-економічного розвитку країни, що визначається рівнем її науково-технічного прогресу, культурним розвитком та національними особливостями, а також природно-кліматичними умовами [113].

Крім того, важливим є визначення містобудування в рамках наукової спеціальності, за яким ця галузь охоплює дослідження інженерно-технічних, соціально-економічних і екологічних проблем, пов'язаних із формуванням життєвого середовища, плануванням та забудовою населених пунктів.

У Паспорті спеціальності 05.23.20, затверджені Вищою атестаційною комісією України, містобудування визначається як галузь науки і техніки, що охоплює широкий спектр досліджень і практичних завдань, пов'язаних із створенням комфортного та безпечного середовища для проживання людей, включаючи інженерні, соціальні та екологічні аспекти [86].

Дозвільні процедури у сфері містобудування відіграють важливу роль у забезпеченні законності та організації будівельних робіт. Перед тим, як подавати заяву на дозвіл на проведення будівельних робіт, замовник повинен пройти обов'язковий етап — це землепорядна організація.

На цьому етапі фахівці із землеустрою здійснюють топографічні та геологічні роботи, після чого складають висновок щодо придатності земельної ділянки для будівництва.

Після цього, замовник може вирішити всі питання, пов'язані із землею, і розробити проєкт майбутнього об'єкта. Саме тоді й починається оформлення та узгодження дозвільної документації, що надає право на будівництво.

Суб'єкти господарської діяльності, що займаються будівництвом, повинні дотримуватись чітких правил і процедур при вирішенні документальних питань.

Процес отримання погоджень залежить від категорії складності архітектурного об'єкта, яка визначається з огляду на клас наслідків та категорію складності будівлі чи споруди. Залежно від цього, існують два варіанти оформлення дозволу: спрощена та загальна процедура. Дозвільний документ чи то дозвіл, чи декларація, визначається на підставі категорії складності об'єкта, що, у свою чергу, визначається певними умовами.

У сучасному у чинному законодавстві визначено перелік дозвільних документів, необхідних для початку будівельних робіт, а також відповідно до них певні види споруд:

1) мала забудова (до цієї категорії належать індивідуальні житлові будинки, садові та дачні будинки, що мають не більше, як два поверхи і площу до 300 м<sup>2</sup>, господарські будівлі, споруди, гаражі на земельних ділянках), для цих об'єктів необхідний будівельний паспорт;

2) споруди 1-3 категорії складності (житлові та адміністративні будівлі, площею понад 300 кв. м.), для них потрібна декларація;



3) будівлі 4-5 категорії складності (багатоквартирні житлові будинки, бізнес-центри, торгові центри, заправки, магазини та інші об'єкти), для цих будівель необхідний дозвіл на будівництво.

Для легалізації будівництва індивідуального приватного будинку не потрібно оформляти дозвіл на будівництво, однак необхідно оформити будівельний паспорт в департаменті містобудування та архітектури, розробити проєктну документацію, оформити повідомлення про початок будівництва [55, с. 4-12].

Для будівель 1, 2 та 3 категорії складності процедура оформлення дозволу є спрощеною. У цю категорію входять індивідуальні житлові будинки з площею до 300 кв. м.

До основних етапів спрощеної процедури належать:

- здійснення топографічних зйомок (М1:500) ліцензованою організацією;
- створення проєкту проєктною організацією;
- виготовлення будівельного паспорта для будівель, площа яких не перевищує 300 кв. м. І кількість поверхів – не більше двох;
- отримання містобудівних умов та обмежень для об'єктів понад 300 кв. м.;
- отримання технічних умов (електрика, водопостачання, каналізація та інші);
- оформлення дозволу на підготовчі роботи (повідомлення про початок будівництва для об'єктів до 300 кв. м., ДАБІ);
- реєстрація декларації про початок виконання будівельних робіт.

Відтак, враховуючи різноманіття архітектурних об'єктів та варіативність вимог до них, доцільно поділити дозвільні процедури на дві основні категорії: спрощену та загальну.

Спрощена дозвільна процедура застосовується до будівель та споруд, що не перевищують певні розміри та мають низьку категорію складності.

Зазвичай це стосується об'єктів до 300 кв. м, таких як індивідуальні житлові будинки, садові та дачні будівлі, господарські споруди, гаражі та інші будівлі, що мають не більше двох поверхів. До таких об'єктів відносяться також ті, що не мають значного впливу на навколишнє середовище та інфраструктуру.

Основними перевагами спрощеної процедури є швидкість отримання дозволу, зниження адміністративного навантаження, мінімальні вимоги до документації та менші витрати для замовника. Зазвичай для таких будівель достатньо оформити будівельний паспорт, розробити проєктну документацію та отримати повідомлення про початок будівництва.

Для таких об'єктів як приватні житлові будинки проєктні вимоги часто обмежуються основними аспектами, такими як архітектурні та інженерні рішення, без складних погоджень.

Загальна дозвільна процедура, на відміну від спрощеної, стосується складніших архітектурних об'єктів, таких як багатоквартирні житлові будинки, бізнес-центри, торгові комплекси, великі промислові будівлі, заправки, магазини й інші об'єкти, що мають значний вплив на навколишнє середовище та інфраструктуру.

Такі об'єкти зазвичай мають більшу площу та кількість поверхів, що потребує більш ретельного вивчення та численних погоджень. Основними особливостями загальної процедури є більш складна документація, поглиблені перевірки та погодження з різними державними органами, значні витрати часу та коштів, а також велика кількість етапів, що включає отримання містобудівних умов, узгодження технічних умов, а також проходження комплексної експертизи проєкту.

Класифікація дозволяє оптимізувати процес будівництва та значно знизити адміністративне навантаження для замовників при будівництві менш складних об'єктів.

Зазначене дає можливість власникам таких об'єктів швидше приступати до реалізації своїх проєктів, уникаючи бюрократичних перепон, що властиві складнішим будівництвам.

Для держави та органів місцевого самоврядування поділ на спрощену та загальну процедуру дозволяє більш ефективно управляти обігом дозвільної документації.

Зазначене дозволяє зосередити ресурси на більш складних та масштабних проєктах, знижуючи навантаження на органи, які займаються менш складними дозвільними процесами. Загалом така класифікація дозволяє створити більш зручну та ефективну систему для всіх учасників будівельного процесу, від забудовників до органів публічної влади, що забезпечує своєчасне і безпечне зведення як малих, так і великих архітектурних об'єктів.

Правове регулювання дозвільних відносин щодо отримання дозволу на виконання будівельних робіт в Україні передбачене Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарювання» [6], яким регулюються важливі аспекти, зокрема строк видачі дозволу, необхідні документи для його отримання, орган, уповноважений надавати дозвіл, а також безоплатність цього процесу. Крім того, визначаються підстави для відмови або анулювання дозволу та відсутність обмежень щодо його строку дії.

Згідно з положеннями Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (ч. 3 ст. 37) визначено перелік документів, які необхідно подати для отримання дозволу [2]. Ці документи забезпечують можливість перевірки кваліфікації забудовника, законності володіння земельною ділянкою, правильності проєктної документації, а також здійснення авторського та технічного нагляду за будівництвом. Вони також дозволяють оцінити вплив будівництва на навколишнє середовище та інші важливі юридичні й технічні аспекти майбутньої забудови. Підстави для відмови у видачі дозволу, встановлені Законом (ч. 4 ст. 37), корелюють з інформацією, яка перевіряється під час видачі вихідних даних та прийняття рішення про надання дозволу.

Правове регулювання відносин, що стосуються набуття та припинення права на виконання підготовчих і будівельних робіт на підставі повідомлення, є незбалансованим з точки зору узгодження приватних і публічних інтересів. Це регулювання здійснюється відповідно до ст. 35, 36, 39-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», а також п. 13, 15 Постанови КМУ від 13 квітня 2011 р. № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» [26]. Проте наявні нормативні положення не забезпечують належного захисту публічних інтересів у випадку недобросовісних дій забудовника, оскільки вони не чітко визначають наслідки певних його дій. Наприклад, якщо в повідомленні наведені недостовірні відомості, що не дають підстав для визнання об'єкта самочинним будівництвом, замовнику надається відповідне повідомлення і він зобов'язаний протягом трьох робочих днів надати достовірні дані. Однак у Законі та постанові Кабінету Міністрів України не передбачено наслідків за невиконання цього обов'язку, а також не визначено правових наслідків, якщо надані достовірні дані підтверджують неможливість законного будівництва. Це є законодавчою прогалиною, яку необхідно усунути.

Наразі Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає обмежений перелік підстав для анулювання дозволу на виконання будівельних робіт або припинення права на їх виконання, яке набувається на основі відповідного повідомлення, у разі правопорушень з боку забудовника (ч. 6 ст. 37, ч. 2 ст. 39-1, ч. 1 ст. 41 Закону) [2]. Однак не враховано й інші серйозні порушення містобудівного законодавства, які можуть зробити виконання будівельних робіт неможливим. Наприклад, у одній із судових справ було виявлено невідповідність проєктної документації щодо поверховості будівлі вихідним даним (постанова ВС від 22 січня 2019 р. у справі № 826/17907/17). Як справедливо зауважив Верховний Суд, згідно з чинним законодавством, це не є підставою для скасування права на будівельні роботи, хоча така ситуація може призвести до відповідальності забудовника, зокрема у вигляді знесення об'єкта. Очевидно, що виявлення

серйозного порушення на ранніх стадіях будівництва дозволяє ефективніше припинити порушення. Це відповідатиме як публічним, так і приватним інтересам: забудовник після завершення будівництва не зіткнеться з питанням про неможливість введення об'єкта в експлуатацію, а публічний інтерес у дотриманні містобудівних вимог буде забезпечений. Варто зазначити, що невідповідність проєктної документації містобудівним вимогам є одним із найпоширеніших порушень, що вимагає проведення перевірок містобудівних проєктів на ранніх етапах будівництва.

Питання підстав для скасування містобудівних умов та обмежень, які є підставою для припинення права на виконання будівельних робіт, залишено законодавцем невизначеним, і ці підстави формуються судовою практикою, відповідно до чинної редакції Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» (зокрема, ч. 8 ст. 29). Очевидно, варто враховувати пропозиції авторитетних професійних організацій у сфері містобудування, які рекомендують передбачити перевірку законності виданих вихідних даних ще до отримання дозвільних документів на будівництво. Потрібно законодавчо закріпити чіткі підстави для скасування містобудівних умов та обмежень, оскільки суд, ухвалюючи рішення, має діяти на основі закону, а не приймати безпідставні та свавільні рішення.

Таким чином, обмеження можливості припинення права на будівельні та підготовчі роботи лише тими підставами, що визначені чинним законодавством, не відповідає інтересам як приватних осіб, так і суспільства загалом. Це не створює передумов для забезпечення економічної ефективності містобудівної діяльності, оскільки створює серйозні ризики як для замовників будівництва, так і для територіальних громад. Можна стверджувати, що недостатній захист публічних інтересів у сфері містобудування сприяє існуючому хаосу в цій галузі та є суттєвою перешкодою на шляху до формування правового господарського порядку в країні. Тому доцільно розширити коло законодавчих підстав для припинення прав на виконання будівельних та підготовчих робіт.

Отже, забезпечення законності будівництва об'єктів містобудування є важливим завданням для державних органів, при цьому захист публічних інтересів у випадках самочинного будівництва активно підтримується Європейським судом з прав людини. Ключовим запобіжником таких правопорушень є збалансоване регулювання дозвільних відносин у сфері містобудування.

## **Висновки до розділу 2**

Містобудування визначається як комплекс економічних, організаційних, інженерно-технічних, екологічних, правових та інших заходів, спрямованих на створення і підтримання життєздатного середовища для людини, яке задовольняє її матеріальні, соціальні, культурні та духовні потреби.

Адміністративна процедура є необхідним елементом публічного управління і полягає в офіційно визначеному законодавчому порядку, який встановлюється для розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ. Даний процес включає етапи прийняття рішень органами публічної адміністрації, а результатом цього є прийняття адміністративного акта, що має юридичну силу та впливає на правовий статус конкретної особи або організації. Процес цієї процедури зазвичай включає такі етапи, як подання заяви або документації, розгляд заявленого питання, прийняття рішення та, у разі необхідності, оскарження рішення в суді.

Основною метою адміністративних процедур є забезпечення реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Процедурні норми повинні стати базою для ефективної діяльності органів виконавчої влади. Чітке визначення адміністративних процедур сприяє створенню сприятливих умов для взаємодії громадян і державних органів, забезпечує ефективну роботу виконавчих структур, їхню прозорість, відкритість під час підготовки й ухвалення управлінських рішень, а також обмежує адміністративне свавілля та зловживання посадовими повноваженнями.

Адміністративні процедури можуть бути різних видів залежно від їх сутності, що є притаманним сфері містобудування в тому числі. Відтак процедури можуть бути реєстраційні (наприклад, реєстрація дозволів на проведення археологічних розвідок), дозвільні (надання дозволу на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їх територіях та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць), ліцензійні (наприклад, отримання будівельної ліцензії), контрольно-наглядові (проведені державними інспекціями), екзаменаційні, експертні, акредитаційні (приватизаційні (як-от приватизація державного майна) та процедурні для розгляду скарг (наприклад, у сфері містобудування).

В Україні в сфері містобудування до дозвільних документів відносяться лише два основні акти – дозвіл на виконання будівельних робіт та сертифікат про прийняття в експлуатацію завершених об'єктів.

Відсутність єдиного підходу законодавця до визначення видів дозволів, документів дозвільного характеру у сфері містобудування призводить до врегулювання відповідного питання підзаконними нормативно-правовими актами, причому форма таких актів, дія яких поширюється на відносини у сфері містобудування, викликає певні застереження.

Формою дозвільної діяльності щодо містобудування необхідно вважати передбачене адміністративним матеріальним та адміністративним процедурним законодавством зовнішнє вираження рішень, дій уповноважених суб'єктів публічної влади, що спрямовані на забезпечення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів у сфері містобудування.

Характеристика форми дозвільної діяльності щодо містобудування у широкому розумінні приймається виключно в письмовій формі (у паперовому або електронному вигляді з належними реквізитами), є визначеною законодавством та затверджується уповноваженими суб'єктами. Поняття такої форми включає в себе не лише власне рішення суб'єкта владних повноважень у сфері містобудування, а й процедуру його прийняття. Викладені положення

відображають принципи подальшого розвитку законодавства щодо адміністративних процедур у сфері містобудування.

У теорії адміністративного права проводиться класифікація форм діяльності органів публічної адміністрації на правові (наприклад, видання адміністративних актів, укладання договорів, здійснення інших юридично значущих дій) та організаційні (проведення суспільно-організаційних і організаційно-технічних заходів).

Форму діяльності органу публічної адміністрації визначають як зовнішнє вираження юридичних дій і видання актів, через які забезпечуються виконання завдань і функцій цього органу.

Правове регулювання відносин, що стосуються набуття та припинення права на виконання підготовчих і будівельних робіт на підставі повідомлення, є незбалансованим з точки зору узгодження приватних та публічних інтересів. Це регулювання здійснюється відповідно до ст. 35, 36, 39-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», а також п. 13, 15 Постанови КМУ від 13 квітня 2011 р. № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт». Проте наявні нормативні положення не забезпечують належного захисту публічних інтересів у випадку недобросовісних дій забудовника, оскільки вони не чітко визначають наслідки певних його дій.

Враховуючи необхідність забезпечення балансу між приватними та публічними інтересами, а також реалізацію принципу верховенства права, важливими та першочерговими напрямками для законодавчої діяльності повинні стати:

1) Регулювання ключових аспектів дозвільних відносин у сфері господарської діяльності на рівні законодавства, відповідно до норм Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Це охоплює різноманітні дозвільні відносини в таких сферах як благоустрій, охорона культурної спадщини, надрокористування, санітарно-епідеміологічна експертиза тощо. У цьому контексті особливо важливо заповнити існуючі прогалини в законодавстві, зокрема щодо переліку



необхідних документів для отримання дозвільних актів та об'єктів експертизи;

2) Доповнення нормативно-правових актів, що регулюють дозвільні відносини в господарській сфері, нормами, які встановлюють додаткові підстави для відмови у видачі дозвільних документів, їх анулюванні за рішенням відповідних органів. Це стосується законодавства, що регулює охорону атмосферного повітря, збереження рослинного світу, поводження з відходами, зовнішню рекламу та інші напрямки.

## **РОЗДІЛ 3. ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ**

### **3.1. Специфіка реалізації дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні**

В аспекті досліджуваної тематики необхідно розглянути право на звернення до адміністративного суду для захисту прав, свобод та законних інтересів як універсальний механізм реалізації дозвільних процеур, зокрема в сфері містобудування, слід також відзначити особливості розгляду таких справ.

Виділяються два основні типи процедур, характерні для справ, пов'язаних з регулюванням містобудівної діяльності: дозвільні (заявні), наприклад, дозвіл на виконання будівельних робіт, та втручальні (зокрема, державний архітектурно-будівельний контроль). Дані процедури виокремлюються завдяки їх специфічним підставам, змісту, переліку та особливостям, серед яких можна виокремити численні нормативно-правові акти, наявність розгалуженої системи органів управління у сфері містобудування, а також архітектурно-будівельний контроль і нагляд та численні порушення прав третіх осіб, що не є учасниками спірних будівельних правовідносин [56].

Виділення інших елементів системи способів реалізації доцільно проводити з огляду й на їх предметну спрямованість щодо дозвільної діяльності.

Аналіз законодавчої бази, що стосується відносин у сфері містобудування дає підстави виокремити наступні адміністративно-правові засоби забезпечення законності у дозвільній діяльності. Зокрема вони застосовуються лише в цій сфері як:

- 1) державний архітектурно-будівельний контроль,
- 2) містобудівний моніторинг,

3) адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

Закон України «Про основи містобудування» передбачає, що державний контроль у сфері містобудування регулюється через центральний орган виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші уповноважені органи.

Крім того, у сфері містобудування здійснюється містобудівний моніторинг, який реалізується через систему спостережень, аналізу виконання містобудівної документації та прогнозування стану об'єктів містобудування, що здійснюються відповідно до вимог законодавства (ч. 1 ст. 23 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»), а також Закону України «Про адміністративну процедуру», відповідно (п. 11 ч. 1 ст. 2) [8].

Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» передбачено відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців за протиправні дії, що тягнуть за собою невиконання та/або невиконання вимог законодавства, будівельних норм і стандартів, а також встановлено відповідальність у випадку виявлення порушень у сфері містобудівної діяльності [9].

Дослідження якості законодавства базується на юридичній літературі, яка стосується наукових досягнень щодо якості права. Проте сама теорія якості права ще до кінця не розроблена. Існує потреба у подальшому дослідженні нагальних питань, таких як практичне та наукове значення та питання його розвитку в цілому. Сьогодні наукові досягнення щодо якості права ґрунтуються на положеннях загальної теорії права, зокрема в галузі теорії права.

Проте існує й наукове підґрунтя для подальшого розвитку теорії якості права, яке можна розглядати як певну основу для розробки рекомендацій щодо проведення законодавчої роботи [57, с. 46].

Зазначене вище означає можливість розглянути питання якості законодавства про дозвільну діяльність у сфері містобудування, виходячи із

загальних положень теорії права та філософії права (зокрема, застосування системного методу в правових дослідженнях), наявних адміністративно-законодавчих галузевих досліджень якості права та якості законодавства з урахуванням специфіки розвитку сфери адміністративно-правового регулювання містобудування та його реалізації.

Правове регулювання містобудівної діяльності характеризується проблемами, які локалізуються переважно на рівні індивідуальних нормативних актів. Таким чином, природа цілої низки актів не відповідає компетенції суб'єктів щодо їх видачі, оскільки реалізація технічного регламенту не корелюється з характером повноважень Кабінету Міністрів України, що виступає суб'єктом затвердження такого Порядку. Відмітимо, що правові інструменти, котрі передбачені низкою нормативно-правових актів, не завжди цілком відповідають чинним суспільним взаєминам на території регулювання. Тому розгляд питань якості законодавства у сфері дозвільної документації тісно пов'язаний з розглядом окремих тенденційних питань якості законодавчої бази у цій сфері.

Потрібно зауважити, що термін «якість» в українській мові означає:

- по-перше, специфіку предмета та його неоднаковість відносно інших предметів, його внутрішню визначеність;
- по-друге, рівень придатності для застосовування за призначенням, його вартісні аспекти;
- по-третє, характерний атрибут конкретного об'єкта та його особливість;
- по-четверте, сукупність конкретних характеристик послуг або продукції з точки зору відповідності певним встановленим стандартам [59].

В юридичній літературі виділено такі групи ознак якості права:

- а) притаманні всім нормативно-правовим актам, у тому числі законам (формальна визначеність, загальнообов'язковість, нормативність);

б) притаманні переважно підзаконному нормативному законодавству, хоча певною мірою вони також виникають у зв'язку з Законом;

в) юридична сила, яка суттєво вирізняє законодавчі акти від підзаконних нормативних актів.

Вченими запропоновано наступні умови забезпечення якості законодавчих актів:

- відповідне відображення в законі балансу зацікавлень різних юридичних осіб;
- відповідний розподіл суб'єктивних прав і обов'язків між суб'єктами системи права;
- відповідність права нинішньому стану розвитку суспільних відносин загалом;
- виправданість управлінського рішення, що базується в основі правового регулювання (така умова виходить за межі дії конкретного закону);
- забезпечити всі ресурси, необхідні для виконання закону;
- актуальність формулювання об'єкта та завдань права;
- правильний вибір методу правового регулювання;
- гарантувати визначені законом правові можливості;
- виконувати вимоги техніки законотворення у процесі створення закону [104, с. 15; 115, с. 72].

Водночас наведена позиція викликає деякі зауваження. По-перше, застосовуваний автором принцип класифікації ознак якості закону не є очевидним. По-друге, важко виділити деякі суттєві характеристики, зокрема дотримання балансу інтересів юридичних осіб і відповідний розподіл їх прав та обов'язків у законодавстві.

З іншого боку, позитивної оцінки заслуговує виявлення факторів якості права, що виходять за його зміст (реалізація відповідних управлінських рішень, адекватний вибір режиму правового регулювання). Тому викладену

позицію можна розглядати як основу для подальших досліджень із наступними застереженнями.

Подібне розуміння критеріїв якості права відзначається й іншими науковцями, за результатами дослідження питань якості законодавства про адміністративну процедуру.

Таким чином, визначальним критерієм якості є відповідність права актуальним суспільним потребам і реальності його впливу на суспільні відносини, що одночасно можемо вважати предметом його регулювання, беручи до уваги його цілі та завдання.

У зв'язку з викладеним вважаємо за доцільне сформулювати визначення якості права у ширшому розумінні, виокремлюючи при цьому його політичний і соціальний зміст. Так комплексна дефініція якості права вбачається як константна сукупність його правових, соціально-економічних та соціально-політичних характеристик, які є передумовою ефективності права з урахуванням його завдань.

Особлива увага приділяється юридичній якості права, яка включає як його юридичні властивості, якими є властивості юридичної легітимності права, так і його техніко-правові та інструментально-юридичні характеристики, що загалом становить передумову ефективності права як важливого знаряддя правового регулювання, враховуючи мету його видання.

Доцільно також зосередити увагу на методологічній важливості права як категорії юридичної якості, яка акцентує якраз на сфері правових дефініцій права, не применшуючи при цьому значення його суспільно-політичних рис.

Розкрито також наступні аспекти змісту юридичної якості права:

специфічна категорія загальної якості (яка охоплює також соціальний і політичний зміст);

юридична якість закону є цілісною категорією, стійким зібранням його юридичних атрибутів;

з погляду аксіології, юридична якість права за своїм змістом не є нейтральною категорією, вона наділена оціночною природою;

розмаїття юридичних особливостей закону є важливою передумовою класифікації аспектів юридичної якості закону;

складно досягнути ефективного та стабільного функціонування права у випадку, якщо воно не є якісним з юридичної точки зору;

на базі загальної дефініції юридичної якості закону можна опрацювати конкретні операційні поняття щодо видів юридичної якості закону, котрі є важливим методологічним підґрунтям для подальших розвідок даної категорії та напрацювання ефективних методів у процесі оцінювання якості закону [57, с. 49-51].

З огляду на зазначене, категорію якості права пропонуємо досліджувати як у контексті конкретного законодавчого акта та окремої групи нормативних актів, так і в контексті права в більш широкому розумінні, яке об'єднує всі категорії нормативних актів.

Якість закону також необхідно розглядати як з точки зору його відповідності ознакам нормативно-правового акта (нормативно-правового акта), так і з точки зору реальної здатності втілювати необхідний вплив на визначену сферу суспільних відносин. Саме тому вважаємо описаний підхід актуальним і при розгляді питань якості права в досліджуваній галузі.

Якість законодавства у сфері дозвільної документації на містобудівну діяльність слід досліджувати також на основі досліджень загальної теорії права. Зокрема, пропонується виділяти такі критерії відповідності змісту регуляторного акта, як його відповідність:

- 1) сучасним тенденціям розвитку суспільства;
- 2) реальним умовам об'єктивної дійсності;
- 3) нормам Конституції України та іншим правовим актам;
- 4) моральним нормам, демократичним принципам, вимогам соціальної справедливості;
- 5) вимогам гармонійного взаєморозвитку права і правової системи в сучасних умовах;

б) вимогам принципів однозначності, точності та визначеності правових норм, які є гарантією правового порядку [145, с. 3-6].

Інші науковці, торкаючись порушених питань, звертають увагу на ряд принципових аспектів поняття якості права, що характеризується виключно комплексом атрибутів конкретного акта. Ці ознаки повинні визначати його насамперед з позиції його ефективності як регулятора суспільних відносин, при цьому якісні характеристики права поділяються на дві основні групи – характеристики права як джерела права та його форми.

Якість права розглядається як інтегративна категорія, що поєднує зовнішній та внутрішній зміст права і втілюється в таких проявах права, як форма права і джерело права. Якість права виходить за межі його змісту як юридичного явища, так як напряду залежить не тільки від конкретно правових факторів (відповідності вимогам юридичної техніки та юридичній природі змісту права), але й також від ступеня втілення в праві соціального значення [121, с. 199-200].

Характерно, що якість права є ознакою специфіки його функціонування та розвитку, а також відображає природу права. Однак його можна вважати і оціночною категорією (подібно до якості певного продукту, отриманого в результаті людської діяльності). Таким чином, якість як властивість права набуває змінного значення.

Якість права необхідно розглядати в контексті його відповідності потребам особи, держави та суспільства. Основою цього визначення в конкретному випадку є здатність передбачати й оцінювати окремо взяту ситуацію та усвідомлювати ефективні способи її вирішення, включаючи комплекс умов забезпечення як морально-етичними нормами, так і матеріальними ресурсами, з неухильним дотриманням положень законодавства всіма зобов'язаними особами [57, с. 51].

У деяких публікаціях висловлюються позиції щодо вузького розуміння якості права з точки зору чіткості норм (зрозумілих норм) конкретного правового акта.



Зазначимо, що у цьому випадку якість закону визначається певними властивостями його положень, такими як їх узгодженість, передбачуваність, можливість виконання, доступність, послідовність, ясність, однозначність, точність і зрозумілість.

Одночасно наголошується, що такі вимоги пред'являються також до співвідношення відповідного закону з іншими законодавчими актами, що мають рівну юридичну силу.

Варто відзначити також і позиції Конституційного Суду України стосовно неконституційності законів в силу їх невідповідності вимогам до якості закону.

Підкреслюється, що такого роду практика базується на правових тлумаченнях ЄСПЛ стосовно ціннісних орієнтирів та положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [58].

Загалом, підтримуючи дану позицію, слід висловити деякі застереження. Відтак зведення поняття якості закону, особливо до чіткості правових норм, які в ньому є, означає невинуватене звуження цього поняття, адже не береться до уваги соціальний зміст закону. З іншого боку, заслуговує на схвалення позиція щодо можливого використання положень практики ЄСПЛ як орієнтирів для покращення якості національного законодавства.

Стосовно концептуального правового усвідомлення якості права відзначається потреба в закріпленні у законі спеціальних положень юридичного змісту, що виявляється в регулюванні суспільних відносин шляхом забезпечення суб'єктивних прав, окреслення кола обов'язків і забезпечення реалізації зазначених положень за допомогою засобів державного примусу.

Водночас якість права вважається за доцільне оцінювати на різних рівнях. Отже, «якість» на рівні конкретного законодавчого акта позначається логічною узгодженістю принципів даного акта; їх здатністю до взаємодії; чітким співвідношенням базових атрибутів акта, що виявляється у його специфіці, юридичній силі, предметі регулювання тощо).

У сфері нормативно-правових актів якість окреслює відповідність конкретного предмета правового регулювання та застосованих щодо нього методів правового регулювання; взаємоузгодженість актів всередині галузі, що виявляється у їх взаємній відповідності й взаємодоповнюваності; відсутність вад у правовому регулюванні, тобто пропусків та колізій.

Стосовно загальної системи правових актів, то на цьому рівні вирізняють такі додаткові характеристики, як систематизація законодавства, тобто кожен новий закон повинен співвідноситись з уже чинним, вчасність модернізації нормативно-правових актів, уникнення появи «мертвих» і зайвих норм [57, с. 62].

Отже, якість права проявляється не лише у відповідності його внутрішньої структури, внутрішніх зв'язків сучасному стану суспільних відносин у регульованій сфері, відповідності понятійно-категоріального апарату, але також й у здатності конкретно здійснювати вплив на такі суспільні відносини. За таких обставин розуміння якості права корелюється із сучасними науковими підходами стосовно поняття ефективності адміністративно-правового регулювання.

На підставі викладеного можемо стверджувати, що станом на сьогодні напрацьовано три підходи у питанні визначення факторів ефективності регулювання способами адміністративного права. Перший із них передбачає виключно правові фактори. У межах другого – передбачається врахування функціональних елементів і структурних складових механізму юридичного регулювання в адміністративному праві. Систематизація чинників ефективності адміністративно-правового регулювання лягла в основу третього підходу. Зокрема вона базується на нормативних чи правових факторах; зовнішніх факторах, що включають в себе морально-етичні, соціально-психологічні, організаційні, інформаційні, політичні, економічні чинники [71, с. 92].

При цьому наявні досить суперечливі думки про те, що до факторів якості закону слід віднести ті, які визначають графічне відображення тексту

закону. Такий підхід обумовлюється наявністю в параграфах тісного зв'язку мовного, логічного й нормативного. Це у свою чергу зумовлює потребу сприйняття параграфа в якості самостійного явища, яке можна позиціонувати як окрему умову забезпечення системних властивостей такого явища, як право [57, с. 54-55]. Слід погодитися з висновками про суперечливість висловлених підходів.

По-перше, технічні аспекти графічного вигляду тексту не дають можливості робити висновки щодо його суті, що є ключовим індикатором якості закону.

По-друге, такі параметри зумовлюються формальними вимогами до нормативних документів, а тому їхня відповідність дає можливість приймати документ в якості закону загалом. Водночас це не дає підстави резюмувати про його якість як закону.

Дефініція дозвільної діяльності у сфері містобудування з погляду засобу закріплення у ній суб'єктивних прав окреслює встановлення належних пріоритетів у практиці спеціальних органів, що здійснюють таку діяльність.

Водночас неприпустимим вважаємо факт інших пріоритетів, таких як надмірний формалізм, постанови пріоритетів у питанні публічних чи приватних інтересів стосовно конкретної справи у процесі реалізації дозвільних дій тощо.

Водночас дозвільний орган зобов'язаний гарантувати безпеку містобудівної діяльності у кожному конкретно взятому випадку. Таким способом суб'єктивні права у сфері містобудування буде забезпечено належним чином [167, с. 239-240].

Можемо зазначити, що дотримання суб'єктивних прав у сфері містобудування з одного боку, та забезпечення безпеки містобудівної діяльності – з іншого, мають бути визначені як керівні принципи не лише для діяльності суб'єкта ліцензування у сфері, що розглядається, а й для суб'єкта законодавства.

Саме з таких позицій нормативно-правовий акт, який не вписується у визначені пріоритети, не підлягає визнанню як якісний акт у сфері містобудування. Це пояснюється тим, що він не відповідає загальновизначеним пріоритетам становлення національної правової системи й зокрема конкретно тим суспільним відносинам у досліджуваній сфері.

Окремо взятий правовий акт здебільшого містить значну систему юридичних засобів, які покликані забезпечити реалізацію поставлених цілей в окремій сфері суспільних відносин, в межах якої закладений предмет його юридичного регулювання. Характерно, що в такому випадку дана система має бути максимально інтегрована із чинною системою вищого рівня [193, с. 584].

Фактично мова йде про те, що зміни та доповнення до законодавства у сфері дозвільної діяльності щодо містобудування повинні відповідати не тільки ключовим векторам такої діяльності, але й принциповим механізмам її реалізації. З огляду на це, вважаємо за потрібне розглянути основні підходи дозвільної діяльності у містобудівній сфері згідно критерію об'єкта їх впливу. Маємо на увазі, перш за все, основні засади здійснення ліцензійної діяльності, тобто забезпечення безпеки діяльності держави і життя людини та гарантії відповідних безпекових позицій в основоположних ділянках суспільного життя з безпосередніми принципами її реалізації.

Відмінним атрибутом юридичного регулювання практики дозвільної діяльності у містобудівній сфері є поштовх до правового позитивізму, що знаменує собою потребу конкретних дефініцій у визначенні понять та категорій, які використовуються на практиці.

Характеристики міської забудови наступні: висока вартість об'єктів його реалізації, його значне значення у створенні гідного середовища проживання та вагомий суспільний ризик за відсутності належного контролю за його виконанням.

За таких обставин обов'язковою умовою визнання якості змісту актів у досліджуваній сфері стає загальна вимога вичерпності, ясності та однозначності положень законодавчого акта.

Окремим напрямком розвитку змісту відповідного законодавства має стати визначення мінімізації надання дискреційних повноважень у сфері містобудування.

Утверджується поняття законодавства як системи нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання суспільних відносин. Тут виділяють чотири аспекти. Перший, найвужчий, – це система всіх законів України.

Другий – система законів та інших нормативно-правових актів, прийнятих вищими органами влади (Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України, центральними органами виконавчої влади).

Третій – найширший, що досліджує законодавство як окрему систему законів, підзаконних нормативно-правових актів, що прийняті вищими та центральними органами виконавчої влади, а також нормативно-правових актів, прийнятих місцевими органами влади (місцевими радами, місцевими державними адміністраціями тощо).

До цього підходу належать і міжнародні договори, згода на які надана Верховною Радою України, як частина правової системи. Відповідно до цього підходу українське законодавство також включає постанови Верховної Ради України.

У четвертому аспекті можемо виділити усвідомлення динамічної сторони системи законодавства, як важливого підходу у процесі реалізації правотворчої функції держави, що відбувається крізь призму функціонування спеціалізованих органів держави в контексті прийняття, оприлюднення, розгляду та напрацювання нормативно-правових актів [198, с. 499].

Конституційний Суд України (далі – КСУ) у рішенні від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 зазначає, що Конституція України суттєво розширила коло питань, які впливають із вищої юридичної сили суспільного життя, ніж закон чи закон, визначений вищим законом суспільного життя.

Згідно зі статтею 92 Конституції України, закони України повинні унормовувати основоположні державні та суспільні інститути. Мова йде

насамперед про права, свободи та обов'язки людини і громадянина, а також питання, пов'язані з виборами та референдумом, специфікою організаційної побудови та діяльності органів законодавчої, виконавчої і судової влади.

Разом з тим термінологія по відношенню до законодавчих актів у системі права вживається у доволі широкому розумінні. Здебільшого можемо зустріти визначення щодо сукупності законів та інших нормативних актів у сфері регулювання суспільних відносин, а також джерел певної галузі права.

У Конституції України даний термін вживається без визначення його змісту. На сьогодні це поняття законодавством вживається в неоднакових значеннях, в залежності від специфіки та значущості регульованих суспільних відносин:

у першому випадку воно означає лише закони;

в другому, особливо в питанні щодо кодифікації, поняття «законодавство» розуміє як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України;

в інших випадках мова може йти про нормативні акти центральних органів виконавчої влади.

Під поняттям «законодавчі акти», про що йдеться у третій частині статті 21 КЗпП України, якою визначено сферу застосування контракту як особливої форми трудового договору, слід розуміти закони України, чинні міжнародні договори України, визнання обов'язковими Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України та акти Президента України в Україні, прийняті в межах своїх повноважень відповідно до норм Конституції України та законів України [172].

Поміж правової літератури поширена думка про недоцільність широкого визначення поняття «законодавство», а в правотворчості вчені наголошують на необхідності використання його вузького значення.

Науковці звертають увагу на недоцільність уніфікації таких категорій як «законодавчі акти» та «нормативні акти», оскільки це на практиці може призвести до перебільшення ваги нормативних актів. Разом з тим у колах

наукового товариства наводяться наступні приклади співвідношення закону та підзаконного акта:

обмеження сфери застосування положень закону правилами, встановленими в підзаконному акті;

обмеження можливості застосування закону в окремих випадках, що впливають із положень підзаконного акта [173, с. 175].

Вони висловлюють ідею принципової коректності вживання поняття «законодавчі акти» виключно у вузькому розумінні, враховуючи при цьому підходи загальної логіки і термінології, зважаючи також і на методологічні принципи [116, с. 347].

Важливість нормативно-правових актів підзаконного характеру в діяльності органів виконавчої влади зумовлена тим, що вони здійснюють конкретизацію правового регулювання з урахуванням специфіки конкретних сфер суспільних відносин і дають змогу оперативно вирішувати важливі питання, що виникають у зв'язку з цим [60, с. 408].

Таким чином, специфіка використання терміна «нормативно-правові акти» з урахуванням термінологічної визначеності має базуватися, з одного боку, на принципах внутрішніх зв'язків вітчизняної правової системи та уникненні безпідставного застосування даного терміна у широкому значенні, з іншого боку. Окрім того, потрібно чітко враховувати пріоритет гнучкості стосовно правового регулювання, що досягається якраз завдяки використанню підзаконних нормативно-правових актів.

Зауважимо, що в площині законодавства про дозвільну діяльність у сфері містобудування це передбачає неприйнятний випадок, коли підзаконні нормативно-правові акти можуть звужувати діапазон визначених законом суб'єктивних прав або ж навіть унеможливають їх практичну реалізацію. Крім того, виражена специфіка містобудівної діяльності потенційно унеможлиблює застосування актів виключно законодавчого характеру з метою регламентації надання дозвільних документів у зазначеній сфері.

Сьогодні повноваження як суб'єкта забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, так і суб'єкта, що здійснює цю діяльність, визначаються переважною більшістю підзаконних нормативно-правових актів. Тож повноваження ДІАМ в якості суб'єкта забезпечення законності у досліджуваній галузі визначено та деталізовано підзаконними нормативно-правовими актами. Крім цього, наявні конституційні норми, які визначають, що для діяльності державних органів встановлюється особливий дозвільний правовий режим діяльності.

Викладене, враховуючи положення про системність законодавства, які передбачають необхідність застосування правових норм у їх взаємозв'язку, означає, що поняття «правовий акт» у контексті забезпечення законності містобудівної діяльності слід застосовувати у більш широкому значенні.

Визначення містобудівного законодавства як зводу законів на практиці потенційно нехтує роль і значення підзаконних нормативно-правових актів у сфері містобудування.

Усвідомлення наведеного вище законодавства як системи законів та підзаконних нормативно-правових актів не дає реальної змоги урахувати вагомість місцевого законодавства, особливо якщо мова йде про процедуру призначення та звільнення посадових осіб ДІАМ, що фактично уособлюється з суб'єктом контролю стосовно питань реалізації дозвільної практики у сфері містобудівної діяльності.

З огляду на викладене, предметне поле забезпечення якості законодавства, що досліджується в даному параграфі, потрібно розуміти виключно в широкому розумінні, тобто як окрему систему законів і підзаконних актів усіх органів влади у цій сфері.

Внаслідок зміни законодавчої бази щодо регулювання питань містобудування, які безпосередньо відбиваються на законності видачі дозвільних документів, постійно змінюється правове регулювання таких питань як:



повноваження підрозділів контролю за діяльністю суб'єктів дозвільної діяльності у містобудівній сфері;

розвиток електронного зв'язку між органами, що здійснюють дозвільну діяльність, та відповідними управліннями щодо врегулювання специфіки містобудування, що допомагає досягти об'єктивності у процесі вирішення відповідних питань та запобігати корупції;

детальне врегулювання питань дозвільного характеру у важливих сферах містобудування та контролю за його виконанням [28].

Незважаючи на те, що значна частина відповідних змін внесена до законодавчих актів, основні зміни у сфері містобудування, зокрема переважна їх більшість відбувається підзаконними нормативно-правовими актами.

Водночас суттєво зростає кількість прийняття нових нормативних актів, що не сприяє прозорості законодавства містобудівній галузі та знижує ступінь прогнозованості їх використання посадовими особами, що також підтверджується судовою практикою при розгляді містобудівних спорів.

Вимога систематизації нормативно-правових актів означає, перш за все, неприпустимість дублювання положень, необхідність мінімізації недоліків (прогалин, суперечностей) правового регулювання. Проте таких показників важко досягти в умовах факту поширення низки галузевих нормативно-правових актів, що неодноразово буває з дозвільними документами у галузі містобудування.

Саме тому найбільш оптимальними видаються пропозиції стосовно кодифікації нормативно-правових актів з питань містобудування та врахування у зв'язку з цим інтересів всіх учасників суспільних відносин у містобудівній сфері [89, с. 134].

Такий підхід дасть можливість мінімізувати обсяг законодавчих актів у цій сфері, встановити якісні й дієві зв'язки між важливими нормативними положеннями, зменшити число недоліків у правовому регулюванні та, як наслідок, підвищенню якості нормативно-правових актів у сфері містобудування, у тому числі у сфері надання дозвільних документів.

Якісне законотворення неможливе без забезпечення безперервності процесу законотворення, що досягається передусім інтеграцією та узгодженням всіх джерел законодавчої експертизи.

Головним знаряддям у цьому напрямі є робота парламентських комітетів з розгляду пропозицій стосовно змін до чинного законодавства та вироблення поправок до них. Разом з тим, ця робота неможлива без створення комісій необхідної кваліфікації та їх експертного, наукового, інформаційно-аналітичного забезпечення.

Зіставляючи закон і підзаконні НПА як важливі явища правової дійсності, та як предмет забезпечення якості, необхідно підтримати точку зору, висловлену в науковій літературі, що між ними є суттєва різниця, яка зумовлена як специфікою їх змісту, так і їхніми атрибутами.

Важливо зауважити, що поняття «якість законодавства» слід розглядати значною мірою ширше, ніж поняття «якість закону», з огляду на складність структури законодавства. Стосовно досліджуваних понять «якість законодавства» та «якість закону» вартувало б виокремити й спільну частину, що базується на загальних ознаках категорій «законодавство» і «закон».

З огляду на вищесказане, науковці трактують якість адміністративно-процесуального законодавства крізь призму його властивостей, що мають цілісну природу.

Такий комплекс властивостей описує суть адміністративного процесуального законодавства, а також принципи його функціонування та еволюції як важеля врегулювання адміністративних правовідносин. При цьому якість адміністративного процесуального законодавства розглядають як ключовий фактор його стабільності й результативності [57, с. 59].

Сформоване розуміння якості законодавства може бути застосовано для опису якості законодавства щодо дозвільної діяльності у містобудівній сфері.

Іншою категорією, що тісно корелює з якістю законодавства, є ефективність адміністративно-правового регулювання. Так, на підставі аналізу специфіки ефективності адміністративно-правового регулювання нагородної

справи, вважаємо за доцільне висловити пропозицію щодо виокремлення таких аспектів ефективності адміністративно-правового регулювання, як:

вияв суспільно значущого результату правового регулювання;

обґрунтованість та доцільність положень у правовому акті є запорукою його ефективності як правового регулятора суспільних відносин, водночас в деяких випадках ефективність ототожнюється при цьому з обґрунтованістю чи доцільністю, а в інших – передусім з доцільністю або обґрунтованістю;

ступінь ефективності правового регулювання може бути пов'язана з ухваленням уповноваженим суб'єктом оптимального рішення щодо конкретного випадку;

ступінь ефективності правового регулювання може бути пов'язана з правильним визначенням юридичної мети регулювання.

Стосовно деяких сфер суспільних відносин, зокрема правовідносин у нагородній справі, наголошено на доцільності застосування всіх вказаних критеріїв одночасно з метою визначення ступеня ефективності адміністративно-правового регулювання.

Ще одним комплексним критерієм ефективності адміністративно-правового регулювання можемо визначити оптимальне поєднання ресурсів, умов і результату: за певних умов має бути досягнуто запланований результат при мінімумі витрачених ресурсів.

Зазначено про більшу чи меншу актуальність вказаного підходу для визначення ступеня ефективності юридичного регулювання для будь-якої сфери суспільних відносин.

Задля якісного досягнення оптимальної співрозмірності витрат та результату за певних умов запорукою підняття ефективності юридичного унормування забезпечення законності у підходах щодо дозвільної діяльності у містобудівній сфері є застосування передових закордонних практик.

Зазначимо, що це не лише дає можливості щодо застосування передового досвіду, але й дає можливість на практиці для досягнення

відповідності правового регулювання щодо нинішніх актуальних суспільних умов, і є вагомим проявом його ефективності.

Представники науки і практики у сфері дослідження питань впровадження закордонної практики у національну правову систему акцентують на потребі розповсюдження в європейському досвіді державного управління терміна «належне врядування», що заснований на важливих пріоритетах ефективності та підзвітності.

Важливим детермінантом цієї концепції є прозорість, що має на меті надання широкого інформаційного спектру для зацікавлених третіх осіб з метою здійснення контрольних функцій стосовно державних адміністративних органів.

Незважаючи на створення ДІАМ у 2020 році, на офіційному веб-порталі була відсутня значна частина необхідної інформації про її діяльність, зокрема звітні документи з питань нагляду, контролю та ринкового нагляду.

Регламент ДІАМ не передбачає обов'язкових дій щодо розміщення інформації про діяльність ДІАМ на офіційному веб-сайті. Лише встановлюється обов'язок ДІАМ оприлюднювати інформацію про призупинення або припинення діяльності об'єкта нагляду та складати відповідний протокол з інформацією про адміністративне правопорушення. Наведені вище підходи не повною мірою відповідають вимогам прозорості у діяльності ДІАМ, що зумовлює реальну потребу внесення необхідних доповнень до Положення.

Наведені аргументи дають підстави погодитися з позицією щодо потреби оптимальних підходів у співвідношенні ефективності та якості законодавчої бази, як двох важливих її властивостей, що тісно взаємопов'язані між собою. Це зумовлюється ще й тим, що якість є особливою юридичною основою ефективності окремо взятої правової норми.

З огляду на це, якість та ефективність законодавчої бази у контексті ефективної діяльності та законності щодо процедури видачі відповідних дозволів у сфері містобудування необхідно трактувати як самостійні, однак

глибоко пов'язані між собою терміни. Як бачимо, якісні показники досліджуваного нами законодавства, зокрема у контексті його чіткості, послідовності, передбачуваності та відповідності сучасним реаліям нашої держави є суттєвою запорукою визначення його ефективності.

Потрібно також відмітити, що реальна можливість досліджуваного нами законодавства тим чи іншим способом впливати на сучасні суспільні відносини, відхилення реальних показників юридичного регулювання від запланованих являє собою доволі вагомий критерій його подальшого розвитку.

Враховуючи характер адміністративно-правових методів забезпечення належного виконання дозвільних документів у містобудівній галузі, доцільно звернутися до забезпечення законності як основного принципу, що забезпечує належне виконання дозвільних процедур [160].

З цим підходом можна погодитись, враховуючи доктринальне визначення категорії «гарантія правопорядку» як правової можливості реалізації права або інтересу шляхом певних засобів і дій гаранта, що виконує обов'язок у разі неспроможності його виконання.

У свою чергу, через систему загальних та спеціальних юридичних засобів визначено зміст категорії «гарантії прав людини». Зазначені наукові підходи в правовій теорії передбачають використання терміну «засоби», що визначаються через норми, відносини, компетенцію та ін. Засоби адміністративного права включають норми, відносини, законодавство, компетенцію суб'єктів, способи реалізації норм, що дозволяють виразити і юридично оформити публічний інтерес у сфері управління [101, с. 115].

Належна реалізація дозвільних процедур у сфері містобудування є основою для забезпечення законності й гарантування прав людини в контексті міського розвитку.

Основоположний принцип законності полягає в тому, щоб усі дії органів публічної адміністрації, зокрема в сфері містобудування, були чітко регламентовані нормами права і здійснювались відповідно до законодавчих

вимог. Зазначене стосується, зокрема, процесу видачі дозвільних документів, які є необхідними для проведення будівельних робіт, а також для введення об'єктів в експлуатацію.

Забезпечення законності в дозвільних процедурах здійснюється через механізми контролю та моніторингу, які покликані гарантувати, що всі етапи містобудівної діяльності виконуються відповідно до чинного законодавства.

Контроль може бути здійснюваний як на етапі підготовки документації, так і на етапі виконання будівельних робіт. Важливу роль у забезпеченні належного рівня законності відіграє моніторинг, який дозволяє своєчасно виявляти відхилення від встановлених норм і процедур.

Моніторинг забезпечує не лише виявлення порушень, але й прогнозує потенційні проблеми в процесі містобудівної діяльності, що дозволяє мінімізувати негативні наслідки.

Ще одним важливим елементом належної реалізації дозвільних процедур є система відповідальності за порушення норм і стандартів містобудування. У разі недотримання вимог законодавства, органи, що здійснюють дозвільну діяльність, мають право накладати штрафи або інші санкції на суб'єктів, які порушують правила.

Така відповідальність має бути чітко прописана в нормативно-правових актах і забезпечувати реальне покарання за порушення, що гарантує ефективність системи контролю.

Нерідко виявлені порушення можуть мати серйозні наслідки для навколишнього середовища, громадянських прав, безпеки та економічного розвитку територій. Тому підвищення рівня контролю та відповідальності є важливим кроком для усунення проблем у сфері містобудування.

Враховуючи це, важливим є удосконалення механізмів контролю та нагляду, а також забезпечення належної юридичної відповідальності за порушення. Зазначене включає в себе не тільки посилення адміністративної відповідальності, але й активізацію інструментів громадського контролю, зокрема шляхом залучення громадян до процесу моніторингу містобудівних

процедур, що дозволяє підвищити рівень прозорості та підзвітності в цій сфері.

Відтак, належна реалізація дозвільних процедур у сфері містобудування є комплексним процесом, який вимагає чіткого поєднання контролю, моніторингу та юридичної відповідальності. Посилення цих аспектів не лише забезпечує належне виконання містобудівних норм, але й сприяє захисту прав громадян, підвищенню безпеки та сталому розвитку території.

### **3.2. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування**

Містобудування є ключовим сегментом національної економіки, що суттєво впливає на розвиток соціально-економічної інфраструктури та ефективність матеріального виробництва. Зазначена галузь виступає визначальним драйвером економічної активності, сприяючи зростанню десятків суміжних сфер – від видобутку корисних копалин і виробництва будівельних матеріалів до експлуатації та технічного обслуговування готових об'єктів.

Як найбільший сектор будівельної індустрії, містобудування забезпечує необхідні умови для функціонування підприємств, державних і муніципальних установ, а також відіграє визначальну роль у забезпеченні житлових та соціальних потреб населення.

Стабільність цієї сфери значною мірою визначає макроекономічні показники країни, динаміку соціального розвитку та рівень довіри громадян до державних інституцій.

Водночас містобудування є багатовимірною сферою, в якій перетинаються соціальні, економічні та управлінські інтереси індивідів, громад, бізнесу та держави.

Також дана сфера безпосередньо пов'язана з покращенням матеріальних умов життєдіяльності населення, розвитком виробничої інфраструктури та

формуванням умов для отримання значних економічних прибутків. Разом із тим, містобудівна діяльність містить комплексні виклики, включно з соціальними, безпековими та антикорупційними ризиками, що потребують системного регулювання та ефективного управління.

Ратифікація міжнародних договорів у контексті євроінтеграційної політики України передбачає необхідність імплементації Україною ряду європейських цінностей як у правовій, так і в економічно-політичній сферах.

В контексті забезпечення законних механізмів, у процесі видачі дозвільних документів у містобудівній сфері вищезазначене, перш за все, потребує продовження наявної науково-законодавчої роботи щодо гармонізації адміністративних процедур видачі дозвільних документів у містобудівній сфері, оскільки реальною дилемою вважаємо складність їх нормативно-правового регулювання та неузгодженість адміністративних актів.

У зв'язку з цим необхідно підкреслити такі принципи доброго врядування як прозорість і підзвітність, які вже давно вкорінені в Європейському співтоваристві.

Міжнародні принципи доброго державного управління у сфері міського планування також були імplementовані в порядок денний ООН у 2016 році. Ця програма насамперед проголошує людиноцентризм розвитку міст, тобто така діяльність має бути спрямована в першу чергу на забезпечення прав людини, зокрема права на житло.

Водночас наголошується на тому, що такий пріоритет, як розвиток управління, досягається на рівні міста через механізми, що поглиблюють можливості та права усіх зацікавлених сторін, забезпечують їхню участь у процесі прийняття відповідних рішень, передбачаючи при цьому у плануванні містобудування своєрідну систему стримувань і противаг [155, с. 8, 11].

Частина 1 спл. 3, частина. 1 шт. Стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року встановлює здатність і право місцевих органів влади організовувати значну частину суспільних справ згідно із законними нормами, відповідно до інтересів жителів певної території



та під особисту відповідальність. Органам місцевого державного управління можуть бути надані завдання та повноваження для досягнення конкретних цілей, визначених законом [93].

Зазначене вказує на необхідність звернути увагу на гармонізацію адміністративної процедури дозвільної діяльності у сфері містобудування та на локальному рівні.

У відповідності з основними пріоритетами сталого розвитку держави, громадянського суспільства та вітчизняної економіки до 2030 року, Ціль 11 доволі глибоко та ґрунтовно піднімає питання щодо досягнення екологічно чистих, відкритих та безпечних і сталих міст поряд з іншими населеними пунктами.

Роботу у вказаному напрямі доволі ґрунтовно було проведено ще у 2019 році, підсумком чого стала розробка основоположних принципів розвитку основи державного управління у сфері містобудування до 2030 року. Внаслідок напрацьованих векторів розвитку пріоритетними було визначено повноту і доступність, а також прозорість інформації у сфері містобудування для усіх учасників зазначеної сфери [31, с. 2].

Розробники відповідної законодавчої бази, зокрема законопроекту України від 11.06.2021 № 5655 (далі – проект Закону України від 11.06.2021 № 5655) також звертають увагу на необхідність врахування міжнародного досвіду державного управління у сфері містобудування, який, згідно з пояснювальною запискою, спрямований на усунення ризиків у сфері реформування державного управління в наданні необхідних адміністративних послуг у містобудівній сфері, заснування прозорості та ефективної системи контролю та нагляду в зазначеній галузі, поглиблення контролю муніципальних органів стосовно ініціативи самовільного будівництва [32].

Поряд з тим Концепція державного управління у містобудівній галузі залишилася все ще на етапі проекту, а досліджуваний нами законопроект 13 грудня 2022 року був ухвалений Верховною Радою України та 19 грудня 2022 року поданий на підпис Президенту України.

Зведення до єдиного порядку визначених у законі адміністративних процедур, які стосуються дозвільної діяльності щодо містобудівної сфери, дасть можливість не лише якісного виконання нашою державою взятих на себе міжнародних зобов'язань в аспекті модернізації публічного адміністрування, але й на практиці сприятиме реалізації забезпечення прав людини. Доволі слушною вважаємо думку з цього приводу вченого П.В. П'яткова, який стверджує, що такий єдиний порядок на практиці сприятиме уніфікації переліку адміністративних послуг, які стосуються містобудівної діяльності, а також дасть можливість об'єктивно стабілізувати механізми юридичного регулювання у даній сфері.

Вважаємо, що запровадження зазначеного єдиного переліку адміністративних послуг у частині містобудівної сфери на практиці дозволить запобігти подрібненню подібних послуг, збільшити ступінь ефективності надання таких адміністративних послуг, що напряду передбачено вітчизняним законодавством. Це дасть можливість створити реальні підвалини для забезпечення стабільності та прозорості вітчизняного законодавства у містобудівній сфері в частині надання адміністративних послуг та належним чином уніфікувати підходи і стандарти у зазначеній сфері [163, с. 161].

Станом на сьогодні єдиного нормативного документу, який визначав би загальний перелік адміністративних послуг у сфері містобудування немає. Згідно Розпорядження Кабінету Міністрів України за номером 523-р від 16 травня 2014 року на загальнодержавному рівні офіційно запроваджено перелік адміністративних послуг, що надаються уповноваженими на те суб'єктами політичної влади, тобто органи місцевого самоврядування та виконавчої влади. Документом передбачається 432 найменування у сфері послуг на підставі визначених делегованих повноважень. Однак на практиці наведений перелік лише охоплює незначну частину адміністративних послуг.

Згідно інформації публічного характеру, що розміщується на офіційних сайтах публічної влади на місцевому рівні можемо зустріти власні списки адміністративних послуг, що стосуються містобудівної сфери. Такі послуги

може надавати кожен із суб'єктів. Враховуючи наведені дані, маємо підстави стверджувати, що належного доступу до уніфікованого переліку адміністративних послуг у містобудівній галузі на сьогоднішній день не сформовано.

Водночас прозорість у функціонуванні суб'єктів політичної влади можемо вбачати як комплекс із трьох складових:

1. безперервне надання інформації стосовно діяльності вказаних суб'єктів;
2. постійне інформування щодо механізму реалізації, цілей та змісту державної політики;
3. практичні кроки визначених органів публічної влади щодо забезпечення доступу до інформації стосовно його функціонування, факторів, що вплинули на прийняття ним управлінських рішень та стадій підготовки даних рішень.

Важливим у цьому аспекті є той факт, що доктрина публічного адміністрування бере свої основи із загальновизначеної етимології зазначеного терміна, що має здатність поєднувати у своєму складі такі важливі властивості для об'єкта, як зрозумілість, ясність та доступність для сприйняття [183, с. 37].

Упродовж останніх років у колах наукової спільноти питання щодо уніфікації в адміністративному праві та й загалом набуло неабиякої актуалізації. У зв'язку з цим необхідно виділити напрацювання таких науковців як О.А. Банчук, Ю.П. Битяк, С.П. Головатий, Ю.Б. Ключковський, Р.О. Куйбіда, В.Г. Перепелюк, М.О. Теплюк, О.І. Ющик та деякі інші. На основі їх наукових розробок можемо констатувати, що у доктрині загальної теорії права усвідомлення уніфікації є доволі усталеним поняттям. Воно розглядається здебільшого як зведення до єдиних підходів актуального права до спільних засад, нівелювання недосконалостей правового регулювання, зокрема, коли мова йде про колізії та забезпечення єдиних начал у законодавчому регулюванні подібних або близьких за своєю природою видів

суспільних відносин. Тому можемо вважати уніфікацію доволі широкою за своїм змістом категорією, що охоплює не лише сферу правотворчості, але й активно впливає на сферу правозастосування [60, с. 796].

Здійснення дозвільної діяльності у межах єдино встановлених норм та підходів зумовлює низку заходів щодо підвищення якості законодавства у галузі містобудування. Особливо це стосується дозвільних процедур у містобудуванні, що пов'язані насамперед із дублюванням компетенцій суб'єктів публічної влади, уникнення потенційно можливого неправомірного формалізму у процесі практичної реалізації адміністративних процедур у сфері здійснення дозвільної діяльності та надмірного затягування відповідних рішень при здійсненні видачі документів дозвільного характеру.

Доктрина адміністративного права передбачає спеціальну адміністративну процедуру, яка уособлюється зі спеціальним порядком розгляду і вирішення правових питань у законодавчому полі. Мова йде насамперед про питання, що постають у зв'язку із прийняттям відповідних адміністративних актів у галузі здійснення публічного адміністрування. Вони ж мають на меті створити або ж підтвердити компетенції приватних осіб, або ж вчинити відповідні дії стосовно покладання на них відповідних зобов'язань.

Основні положення адміністративної процедури у сучасних умовах базуються на нормах вітчизняного законодавства і визначають:

- верховенство права;
- рівність всіх учасників адміністративної процедури перед законом;
- дотримання мети, з якою надане конкретне повноваження;
- законність;
- розсудливість;
- неупередженість (всесторонність) у ході здійснення адміністративної процедури;
- добросовісність;
- розумний термін та своєчасність прийняття адміністративного акта;

- презумпція законності вимог та вчинення відповідних дій приватної особи [46, с. 178, 182-185].

Спеціалізована правова література окрему увагу приділяє також принципам адміністративної процедури, позитивний практичний досвід якої вже наявний у європейській спільноті. Опрацьовуючи зазначену проблематику відомий дослідник Д.В. Сущенко значну увагу приділив питанням еволюції правового регулювання практичного застосування адміністративних процедур. У цьому аспекті ним аналізується позитивний досвід встановлення нормативного регулювання взаємин між публічними владними інституціями та приватними особами упродовж багатьох років практичного застосування.

Характерно, що права приватних осіб стосовно їх ознайомлення з матеріалами справи були раціонально розвинуті провідними державами Європи у другій половині XX століття. Дане питання розглядалося здебільшого у контексті загальнообов'язкових домінант загальнолюдських прав. Окремого сенсу в цьому аспекті набуло право особи бути вислуханою перед виголошенням негативного для неї рішення, права на юридичну допомогу та представництво, своєчасне та повне отримання необхідної інформації тощо.

Детально розробляючи дане питання, зазначений вище науковець бере до уваги також позицію своїх колег стосовно того, що у разі закріплення основ реалізації адміністративних процедур на законодавчому рівні, які мають на меті опосередкувати взаємні відносини приватної особи та публічної влади, необхідно враховувати такі важливі домінанти як верховенство права, законність, підконтрольність, ефективність адміністративної процедури, відкритість та публічність.

Водночас на дослідницькому рівні порушуються принципи функціонування важливих у європейському законодавстві загальноприйнятих інституцій, що напряду пов'язані із визначенням у законодавчій площині принципів юридичного захисту від неправомірних дій, прав приватних осіб в контексті безпосередніх адміністративних процедур, так і в ході їх практичної

реалізації. Важливе значення при цьому відводиться специфіці оскарження адміністративного акта, який був прийнятий за результатами загальноприйнятих адміністративних процедур. Окреме місце відводиться також питанням належних мотиваційних особливостей акта адміністративного органу, праву приватних осіб щодо їх можливості бути вислуханими, загальним питанням інформаційного доступу. Відзначається, що законодавча база, яка пов'язана з адміністративними процедурами, повинна неухильно дотримуватися зазначених положень, що надає суттєві гарантії у дотриманні норм чинного законодавства у цій сфері [184, с. 155-156, 160-161].

Серед зазначених вище принципів чільне місце займають також принцип представництва і допомоги, що на практиці сприяє приватним особам у реалізації їхніх природних прав, свобод та законних інтересів. За таких обставин адміністративний орган має надавати приватним особам можливість брати активну участь у дозвільних процедурах як шляхом особистої присутності, так і шляхом залучення представника.

Названі принципові положення є важливою базою для визначення подальшого вектору уніфікації адміністративних процедур та, відповідно, й дозвільної діяльності у галузі містобудування.

Вважаємо, що дієвим засобом доступності законодавства та забезпечення його прозорості може виступати його кодифікація, як спеціальний вид його впорядкування. Вона вбачається насамперед у зібранні деяких правових норм, що містяться в окремих нормативних актах, у єдину логічну структурну та законодавчо обґрунтовану систему з подальшим викладенням їх у площині єдиного нормативно-правового акту. Це дасть можливість на практиці ініціювати створення відповідного кодифікованого нормативно-правового акту, що забезпечить фундаментальні підвалини конкретної сфери законодавства. При цьому законодавчі норми необхідно впорядкувати на основі мовної та термінологічної єдності.

Потрібно також зазначити що систематизація законодавства у містобудівній сфері, як дієвий спосіб усунення колізій та прогалин у ньому,

поряд із досягненням однозначності його застосування, упродовж тривалого часу є предметом тривалих наукових дискусій та законодавчих ініціатив.

Дослідниця Н.Б. Чекомасова, вивчаючи питання щодо модернізації адміністративно-правового забезпечення ефективного контролю та нагляду у містобудівній сфері, констатує наявність різнопланових наукових підходів стосовно потреби кодифікації у даній царині.

У середовищі прихильників недоцільності такої кодифікації наголошують на проблемі масштабності відповідного законодавства та його складності. Серед комплексу чинників називається також швидкоплинність, що загрожує здійсненню якісних кодифікаційних заходів.

Поряд з тим науковиця пропонує взяти за основу вивчення подібного міжнародного досвіду у сфері систематизації будівельного законодавства та надає досить детальні приклади щодо її поширення у країнах світу, де правова система вважається доволі розвинутою. На підставі досвіду Великої Британії, Норвегії, Австрії та Чехії вона резюмує щодо нагальної потреби систематизації національного законодавства у будівельній сфері.

Важливими підсумками такого кроку дослідниця вважає започаткування та ефективне запровадження комплексної юридичної бази для будівельного процесу, а також визначення основоположних векторів розвитку державного нагляду та контролю у зазначеній галузі [194, с. 163-164].

Загалом, погоджуючись із наведеними вище положеннями дослідниці, необхідно також звернути увагу на беззаперечну перспективність та цінність систематизації законодавства у містобудівній сфері, як дієвого механізму забезпечення його прозорості та якості. При цьому окрему увагу слід приділити ефективному запровадженню ключових європейських домінант, що стосуються містобудування і закладені у відповідні концепції належного урядування.

Поруч з цим необхідно відзначити також і певні проблеми щодо поточних умов для дієвої реалізації кодифікаційної роботи. Несприятливий

характер у даній сфері виявляється насамперед у складності містобудівного законодавства та його мінливості.

Така несприятливість чітко простежується у наступному прикладі. Зокрема наведений на початку даного параграфу проєкт Закону України за номером 5655 від 11 червня 2021 року так і не набув статусу Закону України на сьогоднішній день. При цьому він був прийнятий Верховною Радою України ще 13 грудня 2022 року [32].

У даному контексті необхідно звернути увагу також на ті масштабні перетворення, які пропонуються у практичній площині. Йдеться насамперед про мінімізацію корупційної складової у процесі надання адміністративних послуг у містобудівній сфері, запровадження прозорих та ефективних підходів у процесі контролю та нагляду у сфері містобудування, створення належних умов задля гарантування публічності у процесі надання зазначених послуг. Такі підходи доволі чітко викладено у пояснювальній записці, що супроводжує проєкт [32].

Якісна кодифікація законодавства у будівельній сфері повинна дієво запобігати таким ситуаціям, коли спостерігаються недостатньо кваліфіковано підготовлені масштабні перетворення, терміни впровадження та обсяг яких спрогнозувати доволі складно.

З огляду на це доцільно запровадити проміжну стадію, яку можна розуміти як підготовчу на шляху до здійснення остаточної кодифікації законодавства. Це дасть можливість реально підвищити ступінь досконалості у функціонуванні суб'єктів законодавчої ініціативи, зокрема й безпосередньо Верховної Ради України, що є суб'єктом законотворення. Водночас це сприятиме більш глибокій розробці проєктів нормативно-правових актів, що є значними за своїм масштабом та значенням. Проте висловлене жодним чином не знімає з порядку денного важливе завдання, що стосується кодифікації законодавства у сфері містобудування у найближчий проміжок часу.

Резюмуючи перспективні напрямки кодифікації законодавства у містобудівельній діяльності, слід акцентувати на ще одному важливому



чиннику, що прямо впливає на досліджувану сферу. Так український дослідник В.Д. Щербань ретельно вивчивши основні засади законотворення у сфері містобудування, висуває пропозицію щодо прийняття спеціального Адміністративно-процедурного кодексу. Предметом його регулювання мали б стати концептуальні процедурні основи надання адміністративних послуг. У цьому контексті він пропонує перейняти досвід відповідного кодексу Польщі, який іменується як Кодекс адміністративних процедур. Водночас зазначений кодекс, серед важливих процедурних питань, охоплює як безпосередньо провадження, що виникають у процесі звернень громадян з метою отримання адміністративних послуг, так і загальні адміністративні юрисдикційні провадження [197, с. 163-164, 183].

Досліджуючи основоположні засади запровадження іноземного досвіду у процесі вдосконалення процедурних питань в адміністративному законодавстві дослідник Д.В. Сущенко наголошує на слабких і сильних сторонах кодифікації адміністративного законодавства в частині процедурних питань. Він доводить, що противники кодифікації ставлять в основу даного питання існування Закону України «Про звернення громадян», оскільки він фактично виконує функцію кодифікованого акта. Зокрема мова йде про сферу процедурних правовідносин в площині адміністративного законодавства по відношенню до суб'єктів публічної влади та приватних осіб [186, с. 118].

Тобто мова йде про доповнення Закону України «Про звернення громадян» необхідними нормами, що призведе до його вдосконалення та, відповідно, відпаде потреба у напрацюванні спеціального кодифікованого акту. Така позиція, на переконання Д.В. Сущенка, не відповідає вимогам часу. Він активно критикує цей підхід. На відміну від цього підходу, В.П. Тимошук розвиває власну концепцію, суть якої зводиться до того, що дія Закону України «Про звернення громадян» проєктується тільки на правовідносини фізичних осіб, а не юридичних. Зазначеним законом диференціація дозвільних процедур у залежності від заснування тієї чи іншої організації не передбачається. Тобто норми даного закону характеризуються певною

поверховістю стосовно питання унормування адміністративних процедур. Водночас він не враховує належним чином так звані «втручальні» провадження, що виникають з ініціативи суб'єктів публічної влади [188, с. 28-32].

Загалом, погоджуючись із думкою вченого, слід констатувати потужний потенціал Закону України «Про звернення громадян», зокрема в частині унормування процедурних питань, що виявляється у правовідносинах між фізичними особами та суб'єктами політичної влади. Такий підхід яскраво засвідчує цілий ряд перспектив щодо його вдосконалення та доповнення. Водночас доволі складно на практиці спрогнозувати перспективу врахування в його нормах усієї специфіки та особливостей, що пов'язані із процедурними правовідносинами у ключових сферах публічного адміністрування, так як це перебуває поза межами предметного поля його регулювання.

З огляду на викладене, позиція В.Д. Сущенка в частині доцільності та перспективи прийняття окремого кодифікованого акту стосовно адміністративних процедур, заслуговує на окрему увагу.

Таким чином, у процесі кодифікаційних робіт у сфері містобудування потрібно орієнтуватися на перспективи подібного досвіду, який вже наявний та запроваджений у суміжних сферах адміністративного права. Мова йде насамперед про унормування процедурних правовідносин в адміністративному праві на основі норм Закону України «Про адміністративну процедуру». Крім того, даному закону притаманний здебільшого загальний характер, а особливості адміністративних процедур у містобудівельній галузі повинні знайти своє відображення в окремих нормативно-правових актах.

З урахуванням характерних рис нинішнього стану чинного містобудівного законодавства можемо виокремити два основні аспекти, які мають бути базовими стосовно перспектив кодифікації законодавства у містобудівельній сфері. Перший із них полягає у налагодженні ефективної законотворчої діяльності відносно вивчення та практичного застосування вагомою за обсягом низки нормативних актів у зазначеній сфері. Другий

передбачає формування єдиного спектру адміністративних послуг у містобудівельній діяльності та забезпечення якісного доступу до інформації стосовно даних послуг, що стане корисним перш за все для суб'єктів правовідносин конкретної галузі.

Стосовно предмета правового регулювання кодифікованого акта у сфері містобудування, що може бути створений у майбутньому, то потрібно наголосити на необхідності всебічно враховувати специфіку містобудівної діяльності як за її соціальними засадами, так і за організаційними ознаками. При цьому така кодифікація жодним чином не має виходити за рамки містобудування і тоді постане реальна можливість ефективного врегулювання низки процедурних правовідносин досліджуваній галузі.

На основі викладеного можемо стверджувати, що межі такої кодифікації повинні визначатися з урахуванням особливостей та специфічних рис адміністративних процедур у містобудівній сфері, так як їх основні аспекти детермінуються загальними підходами адміністративного процедурного права.

У цьому контексті надзвичайно важливо дотримуватися законності під час дозвільної діяльності у містобудівній галузі. Забезпечення законності зумовлює значну концентрацію уваги з боку законодавця не лише стосовно адміністративних процедур видачі дозволів, але також і окремим адміністративним процедурам стосовно функціонування суб'єктів забезпечення законності у зазначеній галузі.

На підставі ретельного вивчення важливих питань функціонування зазначених суб'єктів дослідниця Н.Б. Чекомасова виокремлює наступні проблеми:

недостатня кількість законодавчих дефініцій та недосконалість у законодавчому регулюванні специфіки функціонування суб'єктів державного контролю в архітектурно-будівельній сфері та архітектурно-будівельного нагляду на державному рівні;

відсутність дієвих гарантій для запровадження ефективного громадського контролю у містобудівній сфері;

недостатня результативність роботи громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів через непрозорість процедури їх створення, а відтак і відсутність гарантій їх незалежності;

недостатня ефективність визначених адміністративних процедур стосовно оскарження актів органів, що на практиці реалізують державний архітектурно-будівельний контроль;

низька ефективність практики громадських інспекторів у системі державного архітектурно-будівельного контролю та брак дієвого громадського контролю у процесі перевірок містобудівної діяльності;

відсутність законодавчо визначеного обов'язку стосовно суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю оприлюднювати видані ними акти за результатами виконання такого контролю, та ряд інших проблем [194, с. 165; 118, с. 6].

З часу офіційного оприлюднення даної позиції містобудівне законодавство зазнало численних змін, починаючи від елементарних трансформаційних процесів щодо організації управління у даній сфері, у тому числі й реформуванні принципів діяльності суб'єктів такого управління, і аж до тотального розвитку надання відповідних адміністративних послуг за допомогою електронних засобів.

Водночас відмітимо, що гарантії забезпечення громадського контролю у містобудівній галузі на сьогоднішній день ще вкрай не досконалі. Фактично не відбулося у практичній площині закріплення відповідних обов'язків за суб'єктами нагляду і контролю, не проведено дієвого розмежування у законодавчій площині повноважень суб'єктів нагляду і суб'єктів контролю у містобудівній галузі.

З огляду на це думка Н.Б. Чекомасової на сьогоднішній день залишається вкрай актуальною. Особливо це стосується концептуальних відмінностей адміністративних процедур функціонування суб'єктів контролю та нагляду у містобудуванні, що також мають знайти своє відповідне відображення у єдиному кодифікованому акті у містобудівній сфері.

Крім важливих аспектів проблемного характеру в адміністративно-процедурному плані, наявна правова література відображає доволі об'ємний перелік інших прогалин в адміністративно-правовому регулюванні містобудівної сфери. Узагальнивши їх можемо констатувати, що у більшості випадків вони стосуються:

- основ професійної атестації безпосередніх виконавців містобудівних робіт і послуг;

- взаємин суб'єктів представників громадськості та публічної влади;

- закріплення концепції адміністративної відповідальності у сфері містобудування;

- еволюції правової регуляції вимог стосовно будівельної продукції.

Водночас в пріоритеті залишаються конкретні елементи кодифікованих актів у будівній сфері:

- територіального планування та відповідного архітектурно-будівельного проєктування;

- інвестиційної та фінансової складової в сфері містобудування та відповідних адміністративно-правових механізмів, які сприяли б комплексному завершенню конкретного будівництва;

- функціонування спеціалізованих реєстраційних баз і необхідних кваліфікованих систем у будівній сфері тощо [176, с. 309].

З урахуванням вище викладеного матеріалу можемо констатувати, що єдиний кодифікований акт у містобудівельній галузі повинен включати до свого складу доволі широкий об'єм правовідносин, а принципи здійснення дозвільної діяльності у містобудівній галузі та необхідних у зв'язку з цим адміністративних процедур, повинні бути зафіксовані у спеціальній частині зазначеного кодифікованого акта, оскільки вони становлять тільки один із елементів таких відносин.

За таким самим принципом мають вирішуватися питання щодо врегулювання повноважень уряду стосовно чітко визначених адміністративних послуг, що стосуються територіального планування.

Проаналізувавши досвід ряду європейських країн, можемо спроектувати його на реалії сучасних відносин в нашій державі. На прикладі Бельгії бачимо, що уряд визначає процедури за якими відповідні кваліфіковані органи окремої території чи державного рівня, інтереси яких мають бути забезпечені, повинні брати активну участь у спеціальних діях щодо оцінки впливу на навколишнє середовище. Водночас має бути збережена процедура, за якою файл-заявка, що додається до основного документу з попереднього оцінювання зазначеного впливу, та інша інформація, яка стосується транскордонних впливів на зазначені питання. Процедури та механізми, згідно яких приймається рішення щодо заявок на дозвіл, офіційно оприлюднюються компетентними владними органами. Крім того процедурні питання стосовно яких владні органи Брюссельського столичного регіону повинні реагувати у випадку коли здійснення проєкту на території іншого регіону або ж навіть іншої держави може позначитися суттєвим впливом на навколишнє середовище зазначеного столичного регіону.

Усі названі вище положення відображені у першому підрозділі восьмого розділу Брюссельського кодексу просторового планування, що офіційно затверджений 9 квітня 2004 року. Даний документ офіційно належить до загальноприйнятих положень щодо оцінки значення і впливу конкретних проєктів у містобудівній сфері на природу і людей та навколишнє середовище загалом у контексті тих дозвільних документів, котрі видаються компетентними посадовцями [200].

Характеризуючи проблематику вдосконалення спеціальних адміністративних процедур у сфері дозвільної діяльності у контексті уніфікації будівельного законодавства, вважаємо за доцільне зауважити, що у сфері містобудівельної діяльності передбачена ще така факультативна стадія в адміністративних процедурах, як адміністративне оскарження.

На підставі розгляду скарги компетентний суб'єкт у сфері надання дозвільних процедур може прийняти відповідне рішення стосовно її задоволення (частково або повністю), або ж про відмову у задоволенні скарги,

залишивши рішення, що оскаржується без змін. Як бачимо, в адміністративному праві інститут оскарження передбачає здійснення таких важливих європейських цінностей як верховенство права, дотримання прав людини, демократія.

У випадку відсутності відповідних механізмів оскарження, суттєво підриваються демократичні відносини у даній площині. Адже недоступність процедури оскарження фактично нівелює дієвий правозахист у даній сфері та не дозволяє повною мірою реалізувати принцип верховенства права [122, с. 363].

Будівельний кодекс Німеччини у даному плані передбачає оскарження значної частини адміністративних актів у містобудівельній сфері, що здійснюється шляхом спеціального провадження по справах про земельні наділи під забудову у стінах сенату.

Зазначений порядок процедури оскарження показує реальну альтернативу захисту прав особи у судовій формі. Процедурно для забезпечення таких дій необхідно подавати заяву де має бути вказано конкретний адміністративний акт, стосовно якого вона подається. Паралельно визначається специфіка оскарження актів у містобудівельній сфері, що за своїм характером є дискреційними [199].

У контексті зазначеного потрібно також звернути увагу, що питанню напрацювання процедур оскарження дій компетентних органів у сфері надання адміністративних послуг приділено чимало уваги у науковій літературі.

Зокрема Д.О. Власенко на підставі вивчення практичного досвіду оскарження дозвільних документів та загальної практики оскарження актів суб'єктів публічної влади стосовно адміністрування у цій сфері наводить важливі принципи такого оскарження:

- визначеність суб'єкта публічної влади;
- ініціативність скаржника;

визначеність юридичних механізмів притягнення суб'єкта надання адміністративних послуг до юридичної відповідальності;

імперативний характер правового регулювання процедур оскарження;

підсумок оскарження характеризується індивідуальним актом суб'єкта публічної влади [66, с. 119].

Процеси щодо єдності процедурних дій стосовно адміністративного оскарження упродовж тривалого часу викликають неабиякий дослідницький інтерес і знайшли своє відображення у комплексних дослідженнях на найвищому рівні узагальнення.

Зокрема сучасний вчений Д.В. Лученко у своїй докторській дисертації порушив концептуальні питання проблематики інституту оскарження з адміністративних позицій. Дослідником детально проаналізовано такі його засади, як функції та місце у національній правовій системі, структуру та змістовні ознаки, передумови оскарження та процесуальні форми таких дій тощо [122, с. 363-366].

Єдиний підхід щодо засадничих пріоритетів у адміністративному оскарженні доволі часто ставали предметом спроби їх закріплення на законодавчому рівні. Мова йде насамперед про проєкт Адміністративно-процедурного кодексу України, та норми Закону України «Про адміністративну процедуру».

Водночас існування чисельних видів дозвільної документації та процедур у містобудівельній галузі зовсім не виключає потребу запровадження уніфікованого підходу до оскарження з адміністративних позицій результатів дозвільної діяльності у містобудуванні. Дане питання має свої як позитивні, так і негативні сторони.

Позитив вбачається насамперед у можливості запровадження ефективного і дієвого законодавства, що на практиці дозволило б забезпечити прозорість у функціонуванні суб'єктів з розгляду скарг.

Серед негативу у даному питанні можна виокремити складність його технічного вирішення. Адже такий порядок на практиці доволі складно



втілити в силу неоднакової складності конкретно взятих видів дозвільної діяльності. Крім того, треба брати до уваги ще такі фактори як різний об'єм документів, що підлягають опрацюванню з боку суб'єкта надання такого дозволу, різні законодавчо встановлені строки розгляду питань стосовно видачі дозвільного документа, різні графіки та режими у роботі компетентних суб'єктів. Як бачимо, дане питання суттєво актуалізує необхідність опрацювання уніфікованих процедур з розгляду скарг стосовно здійснення дозвільної діяльності. Водночас видається за потрібне офіційно закріпити специфіку зазначених процедурних аспектів у спеціально визначених підзаконних нормативно-правових актах.

Зважаючи на активні потуги у питанні напрацювання уніфікованих процедур адміністративного оскарження у теоретичній та практичній площині, на сьогодні очевидно видається певна проблема у практичній реалізації права на оскарження. Особливо коли дане питання стосується практики функціонування суб'єктів такої діяльності у містобудівній сфері.

На прикладі територіальної громади міста Вознесенськ можемо побачити комплекс тих адміністративних послуг, що надаються місцевим відділом містобудування та архітектури. Дані з офіційної веб-сторінки інтернет-порталу декларують надання таких послуг:

погодження щодо можливості розміщення тимчасової споруди з метою здійснення підприємницької діяльності,

надання містобудівних умов та обмежень для проєктування об'єкта будівництва,

надання паспорту прив'язки тимчасової споруди для провадження підприємницької діяльності та ін.

Крім того, на веб-порталі розміщено інформацію стосовно технологічних та інформаційних карток наведених вище послуг. Однак у таких картках не зазначається процедура оскарження результату надання посадовими особами необхідних адміністративних послуг [49, с. 312].

На веб-порталі Уманської районної військової адміністрації взагалі не подано інформації щодо інформаційних і технологічних карток відповідних адміністративних послуг, зазначено лише їх перелік [165]. Отже, на практиці інформація щодо порядку оскарження результатів надання адміністративних послуг у сфері містобудування не може бути охарактеризована як доступна.

Необхідно звернути увагу й на інше проблемне питання розвитку процедур розгляду скарг щодо результату здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Так, відповідно до п.6 Вимог, які висувають до підготовки технологічних карток [34], інформація щодо оскарження результату надання адміністративної послуги обмежується лише власне механізмом оскарження, під яким сьогодні розуміють виключно подання скарги.

Водночас скаржник зацікавлений в отриманні інформації також і щодо строків розгляду скарги, порядку отримання рішення по суті скарги, своїх прав у зв'язку з розглядом скарги тощо. З огляду на вищесказане, з метою забезпечення ефективного захисту суб'єктивних прав та законних інтересів в адміністративному порядку доцільно внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 44, зокрема до абз. 5 п.6 Додатку до неї, доповнивши його словами: «та порядок розгляду скарги».

Отже, важливим напрямом уніфікації адміністративних процедур щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування є створення єдиної процедурної форми подачі та розгляду скарг стосовно наслідків дозвільної діяльності, а у окремих спеціальних підзаконних нормативних актах мають закріплюватися тільки особливості цієї процедури з врахуванням специфіки конкретного виду правовідносин та особливостей здійснення певного виду містобудівної діяльності.

Систематизація норм будівельного законодавства передбачає впорядкування правових інститутів у цій сфері. У зв'язку з цим слушною видається позиція Н.Б. Чекомасової стосовно доцільності розмежування повноважень суб'єктів публічної влади щодо надання дозволів у сфері

містобудування та щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю (нагляду).

Такі повноваження не повинні бути зосереджені у компетенції одного суб'єкта. Науковиця, обґрунтовуючи цю позицію, спирається на досвід правового регулювання Республіки Польща, де наявні два владних суб'єкти: архітектурно-будівельна адміністрація (надає дозволи у сфері будівництва) та архітектурно-будівельна інспекція (контролює виконання будівельних робіт).

Крім того, вчена наводить досвід відповідного регулювання у США, де контроль за приватним будівництвом здійснює Служба затверджених інспекторів (NHBC Building Control United). Дозвільну діяльність (вирішення питання про відповідність конкретного проєкту будівництва вимогам місцевого будівельного законодавства, видача дозволу на початок здійснення будівельних робіт, реєстрація ліцензій підрядників-будівельників) здійснює інспектор з будівництва споруд. Водночас Н.Б. Чекомасова зазначає, що таке розмежування повноважень відповідає публічно-сервісному характеру державної політики у сфері будівництва [194, с. 185].

Суголосною є позиція В.О. Резніченка, який, дослідивши проблематику адміністративно-правових засад дозвільної діяльності у сфері містобудування, відзначає необхідність внесення змін до низки законів України, які безпосередньо регулюють правовідносини у сфері містобудування: «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про місцеві державні адміністрації». Серед цих змін – закріплення компетенції щодо здійснення окремих видів дозвільної діяльності у сфері містобудування за конкретними суб'єктами публічної влади, а також чітке визначення суб'єктів здійснення державного нагляду за суб'єктами прийняття управлінських рішень у сфері містобудування.

Так, надання (реєстрацію, отримання) документів, які надають право на здійснення будівельних робіт та підготовчих робіт запропоновано віднести до компетенції органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських

рад), а здійснення державного архітектурно-будівельного контролю за об'єктами, розташованими за межами населених пунктів, – до компетенції структурних підрозділів районних державних адміністрацій [169, с. 170-171].

Відповідно до ч. 1 ст. 16, ч. 3, 5 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI, зазначені органи поділяють за критерієм виконуваних функцій на бюро, комісії, інспекції, агентства, служби. Якщо переважну частину компетенції центрального органу виконавчої влади становить надання адміністративних послуг, то такий орган створюють як службу. Якщо переважна частина компетенції – це повноваження контрольно-наглядового характеру, то відповідний орган створюють як інспекцію. Такий підхід законодавця заслуговує на схвалення, адже від характеру виконуваних функцій залежить організація діяльності конкретного суб'єкта, оцінювання його діяльності, а також його адміністративно-правовий статус у цілому.

Відповідно до п.3 Положення про ДІАМ, до її основних завдань входять, зокрема, такі: здійснення державного архітектурно-будівельного контролю за діяльністю суб'єктів містобудування; здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду за законністю діяльності територіальних органів влади у сфері містобудування (територіальних органів ДІАМ, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування). Відповідно до цього ж пункту, до основних завдань ДІАМ також зараховано: ліцензування певних видів господарської діяльності у сфері містобудування, здійснення дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві у випадках, визначених законодавством. Такі випадки передбачені підпунктом 15-1 – 15-4 Положення про ДІАМ: реєстрація повідомлень про початок виконання підготовчих робіт, будівельних робіт, скасування права на здійснення таких робіт, видача дозволів на здійснення будівельних робіт, прийняття в експлуатацію об'єктів, будівництво яких завершено.

Викладення зазначених завдань в одному пункті (п. 3 Положення про ДІАМ) свідчить про їх у цілому рівнозначний характер, хоча на першому місці

стоять положення щодо здійснення контрольних і наглядових функцій. Отже, компетенція ДІАМ поєднала функції контрольно-наглядового та сервісного характеру (щодо здійснення дозвільної діяльності).

Відповідно до п. 1 Положення про ДІАМ, вона утворена як інспекція. З огляду на вищезазначене, перспективним є максимальне виключення зі сфери її компетенції здійснення реєстраційних і дозвільних повноважень. Сказане характеризує окремий напрям уніфікації адміністративних процедур щодо здійснення дозвільної діяльності у містобудуванні.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги», однією з визначальних рис адміністративної послуги як об'єкта адміністративно-правового регулювання є суб'єкт її надання, а також його компетенція щодо надання адміністративної послуги. Особливу царину повноважень суб'єктів публічної влади складають дискреційні повноваження, які дозволяють суб'єкту публічної влади на підставі адміністративного розсуду обрати один з декількох можливих варіантів ухвалення адміністративного акта, що є найбільш доцільним у певній ситуації.

До ключових підстав застосування дискреційних повноважень зараховують потребу використання суб'єктом публічної влади гнучких механізмів правового впливу.

Зворотним боком застосування дискреційних повноважень є ризик свавілля з боку публічної влади під час вирішення конкретних ситуацій.

Запобіжником цього є міжнародні стандарти використання дискреційних повноважень: дотримання мети надання конкретного дискреційного повноваження, виконання вимог об'єктивності та неупередженості, неприпустимість дискримінації, забезпечення балансу між шкодою від певних дій суб'єкта публічної влади та інтересами інших учасників правовідносин, дотримання визначених законом термінів, врахування конкретних обставин справи та деякі інші [60, с. 303].

Ці ризики залишаються актуальними і для надання адміністративних послуг у галузі містобудування, через що дослідники проблем дискреційних

повноважень суб'єктів публічної влади при наданні публічних послуг слушно вказують на перспективу якнайбільшого обмеження сфери застосування адміністративного розсуду в цих випадках, зокрема шляхом деталізації процедур надання таких послуг та якнайширшого використання електронних систем при їх наданні [76, с. 176-177].

Активна законотворча праця у сфері містобудування, що триває останні роки, призвела до звуження кола повноважень суб'єктів дозвільної діяльності у цій галузі, які можливо вважати дискреційними. Разом з тим деякі такі повноваження ще лишилися.

Так, у ч. 6 ст. 37 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплено повноваження суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю за анулюванням дозволу на виконання будівельних робіт. При цьому використано слово «може», що буквально означає віднесення прийняття відповідного рішення на розсуд вказаного суб'єкта.

Крім того, підпунктом 3 зазначеної частини встановлено підставу реалізації зазначеного повноваження, що полягає в «перешкоджанні» здійсненню перевірки. Буквально слово «перешкоджати» означає створювати завади, забороняти, заважати [59, с. 935].

Отже, це слово має досить широке значення, а тому застосування такої підстави вимагає адміністративного розсуду. Іншим прикладом норми, що не передбачає можливості альтернатив актів владного суб'єкта, але гіпотеза якої може бути охарактеризована як відносно визначена, є положення пп. 3 п. 30 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт.

Так, однією з підстав для відмови у виданні дозволу на здійснення будівельних робіт закріплено виявлення у поданих документах відомостей, які є «недостовірними».

При цьому критеріїв достовірності чи недостовірності зазначена норма не містить. З буквальної точки зору слово «достовірність» вказує на цілковиту точність, правильність, відсутність сумнівів [59, с. 935].

Отже, це слово означає вимоги як до змісту інформації (правильність, точність), так і до ставлення до такої інформації з боку суб'єкта її сприйняття (відсутність сумнівів).

Якщо перший аспект має об'єктивний характер, то другий є суб'єктивним, а отже, оціночним. Відтак, при викладенні зазначеної норми слід звертатись до категорій об'єктивного характеру: «непідтверджена», «суперечлива», «неповна» тощо.

Отже, одним із напрямів уніфікації адміністративних процедур здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування є мінімізація використання норм із відносно визначеною гіпотезою або відносно визначеною диспозицією при визначенні повноважень щодо названої діяльності.

Дослідження проблематики суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування дає змогу звернути увагу на досвід зарубіжних країн щодо здійснення відповідної діяльності не тільки органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, але й приватними суб'єктами, яким відповідні повноваження передають у порядку, визначеному законодавством.

Так, Н.Б. Чекомасова наводить досвід Великої Британії щодо врегулювання здійснення державного архітектурно-будівельного контролю приватними суб'єктами – затвердженими інспекторами.

Такі інспектори діють поряд із державними суб'єктами такого контролю – відділами контролю за будівництвом місцевих адміністрацій. Отже, суб'єкти містобудування мають альтернативу при зверненні щодо проведення такого контролю: вони можуть звертатись як до державних, так і до приватних контрольних органів [194, с. 185-186].

Український науковець В.Д. Щербань наводить подібний досвід правового регулювання Німеччини, законодавство якої допускає передоручення приватним структурам повноважень з надання певної частини адміністративних послуг у повному обсязі або частково. Вчений зазначає про

перспективність реалізації такого підходу в межах національної правової системи, але водночас вказує на необхідність врегулювання на рівні закону переліку послуг, повноваження щодо надання яких можна делегувати, а також питань оплати надання цих послуг [197, с. 175].

Відповідно до ч. 1, 2 ст. L510-1 Містобудівного кодексу Франції, будівництво, реконструкція, розширення, зміна користувача або використання приміщень, об'єктів або їх прибудов, які використовуються для промислової, комерційної, професійної, адміністративної, технічної, наукової чи освітньої діяльності, входять до предмета державного контролю у сфері будівництва. Водночас відповідальними суб'єктами за розвиток і містобудування на певній території можуть бути не тільки муніципалітет, але й громадська установа міжмуніципального співробітництва [201].

Перенесення певного обсягу функцій з державного сектору до приватного, як правило, дозволяє значно розвантажити державний сектор.

Вдалим прикладом можна назвати діяльність приватних нотаріусів та приватних виконавців, що дало змогу суттєво зменшити навантаження на відповідні державні установи. Разом з тим, діяльність приватного сектору, у порівнянні з державним, є більш ризикованою щодо зловживань та правопорушень.

Відтак, це потребує значної законотворчої роботи щодо організації діяльності цього сектору. Наприклад, сьогодні діяльність і приватного нотаріуса, і приватного виконавця, регулюється великою кількістю нормативних актів, які передбачають вимоги до осіб, що мають намір провадити відповідну діяльність, порядок професійної атестації, специфічні гарантії діяльності, права та обов'язки та інше.

У результаті вдалої реалізації містобудівної діяльності створюється повноцінне життєве середовище (ст. 1 Закону «Про основи містобудування»).

Ця діяльність пов'язана зі значним обігом грошей, а також має ключове значення для захисту прав людини. Відтак, це створює передумови для



зловживань та правопорушень у цій царині, посилює загальні юридичні та суспільні наслідки таких зловживань і порушень закону.

Тому законодавче врегулювання діяльності відповідних приватних інспекторів (щодо здійснення контролю та нагляду у сфері містобудування) або агентів (щодо надання адміністративних послуг) повинно бути розроблено на досить високому рівні як за якістю, так і за деталізацією предмета правового регулювання.

Водночас сьогодні ані адміністративне законодавство у сфері містобудування, ані законодавство у сфері надання адмінпослуг не передбачають навіть можливості надання адмінпослуг у сфері містобудування приватними особами.

Тому запровадження приватної форми діяльності щодо надання адміністративних послуг у сфері містобудування можна розглядати як напрям удосконалення національного адміністративного законодавства лише у віддаленій перспективі.

Масштабність містобудівної діяльності, з одного боку, та недостатня ефективність механізмів державного контролю за виконанням містобудівних норм, правил і стандартів, з іншого, призводять до суттєвих порушень у цій сфері.

Важливу роль у регулюванні містобудівної діяльності відіграє система дозвільної документації, яка має забезпечити законність процесів проєктування, будівництва та введення в експлуатацію об'єктів. Водночас недосконалість дозвільних процедур створює умови як для адміністративних бар'єрів для розвитку галузі, так і для корупційних ризиків і зловживань.

Висока комерційна привабливість містобудівних проєктів спонукає фізичних осіб-підприємців до свідомого невиконання встановлених нормативних вимог, що може призвести до нераціонального використання територій, погіршення екологічного стану міського середовища, зниження якості будівельних конструкцій та підвищення рівня ризику для безпеки громадян.

Додатковим фактором, який суттєво впливає на сферу містобудування, є правові та організаційні особливості його функціонування в умовах воєнного стану.

Спрощення дозвільних процедур, необхідність швидкого відновлення зруйнованої інфраструктури та житлового фонду створюють ряд викликів для державного регулювання.

З одного боку, це дозволяє прискорити процеси реконструкції та задовольнити першочергові потреби постраждалих територій, а з іншого – збільшує ризики нецільового використання ресурсів, порушення технічних регламентів та послаблення контролю якості будівництва. В таких умовах удосконалення регуляторної політики, впровадження ефективних механізмів моніторингу та підвищення прозорості процесів містобудування є критично важливими.

Науковці пропонують розглядати дозвільну діяльність у сфері містобудівної діяльності як систему юридично значущих процедур, спрямованих на розробку та реалізацію комплексу заходів, які запобігають можливій шкоді суспільним і державним інтересам, правам власності та особистій безпеці громадян унаслідок небезпеки, що виникає внаслідок неконтрольованого виробництва, реалізації та експлуатації будівельної продукції, яка потенційно може становити загрозу для людей.

Основними ознаками дозвільного характеру у сфері містобудівної діяльності є:

- забезпечення безпеки особистості, а також економічної та екологічної безпеки держави;
- порядок отримання дозволів має бути встановлений виключно законодавчими актами та забезпечений обов'язковими механізмами державного регулювання;
- загальний обов'язок для всіх суб'єктів, які мають намір здійснювати будівельну діяльність;

- особливий правовий режим регулювання містобудівної діяльності, що характеризується комплексом правових процедур, імперативністю нормативних вимог та спрямованістю на зменшення ризиків;
- обов'язковість участі органів державного управління з відповідними повноваженнями для подання документів дозвільного характеру;
- наявність відповідних регуляторних механізмів отримання та оскарження дозволів;
- забезпечення належного балансу між, з одного боку, правами та законними інтересами фізичних осіб, фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб, гарантованими Конституцією України [1], та, з іншого боку, захистом прав інших суб'єктів від можливих порушень [166, с. 168].

В свою чергу, законодавчо також визначено низку вимог і обмежень, недотримання яких може спричинити відмову у видачі дозвільного документа або його призупинення (тобто анулювання).

Прикладом цього є те, що при плануванні та забудові населених пунктів, формуванні мікрорайонів, проектуванні, будівництві та реконструкції об'єктів фізичного середовища необхідно враховувати вимоги щодо їхньої доступності для осіб з інвалідністю [36].

Зокрема житлові приміщення, займані особами з інвалідністю чи сім'ями, у складі яких є такі особи, а також під'їзди та сходові майданчики в будинках обов'язково мають відповідати стандартам безперешкодного доступу та бути адаптованими до їхніх потреб, зокрема шляхом оснащення телефонним зв'язком [36].

Забезпечення мети дозвільної діяльності у сфері містобудування, яка полягає в задоволенні потреб населення через створення безпечного, комфортного та функціонального життєвого середовища неможливе без ефективного державного контролю та прозорості відповідних процедур, що є основними проблемними питаннями у досліджуваній сфері.

Варто зазначити, що подолання корупції з 2014 року займає центральне місце у формуванні державної політики України. Запроваджений у жовтні 2014 року «антикорупційний законодавчий пакет» заклав фундаментальні принципи боротьби з корупційними проявами, що сприяло створенню спеціалізованих антикорупційних органів і впровадженню механізмів контролю за процесами прийняття рішень у сфері державного управління. Одним із ключових напрямів боротьби з корупцією стало забезпечення відкритості та підзвітності адміністративних процедур, включаючи видачу дозвільної документації у сфері містобудування.

Відтак, один із найбільш ефективних методів мінімізації корупційних ризиків – це діджиталізація. Запровадження електронних реєстрів, цифрових платформ для отримання дозвільних документів та автоматизованих процедур погодження містобудівних рішень значно знижує суб'єктивний вплив посадових осіб, скорочує часові витрати та сприяє підвищенню прозорості.

Таким чином, цифрові технології дозволять здійснювати моніторинг і аналіз етапів надання дозвільних послуг, що сприяє зниженню рівня бюрократії та усуненню можливостей для корупційних зловживань.

Прикладом перших кроків до такої цифровізації є те, що, згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва», з 1 грудня 2020 року в країні офіційно було впроваджено Єдину державну електронну систему у сфері будівництва (далі – ЄДЕСБ).

Як зазначено на Порталі ЄДЕСБ, дана система є загальнонаціональною інформаційною платформою, призначеною для впорядкування процесів містобудівної діяльності в Україні, а її головна мета – це забезпечення максимальної прозорості та відкритості будівельного сектора шляхом публічного доступу до інформації, що сприятиме зниженню корупційних ризиків.

### Висновки до розділу 3

Для справ, пов'язаних з регулюванням містобудівної діяльності, характерні два основних види процедур: дозвільні (декларативні), наприклад, дозвіл на виконання будівельних робіт, та інтервенційні (зокрема, державний архітектурно-будівельний контроль). Ці процедури відрізняються специфічними підставами, змістом, переліком та ознаками, серед яких можна виділити численні нормативно-правові акти, наявність розгалуженої системи органів управління містобудуванням, а також архітектурно-будівельного нагляду та численні порушення прав третіх осіб, які не є учасниками спірних будівельно-правових відносин.

Для забезпечення законності діяльності з надання дозвільних документів визначено такі адміністративно-правові способи:

- 1) державний архітектурно-будівельний контроль,
- 2) містобудівний моніторинг,
- 3) адміністративна відповідальність за порушення містобудівної діяльності.

Особливостями містобудівної діяльності є:

висока вартість об'єктів його реалізації, значне значення у створенні гідного середовища проживання,

значної суспільної небезпеки за відсутності належного контролю за її виконанням.

Розуміння законодавства про містобудування виключно як зводу законів України ігнорує роль підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері.

Розуміння вищезазначеного законодавства як системи законів та підзаконних нормативно-правових актів не дозволяє врахувати важливість місцевого законодавства, особливо щодо призначення та звільнення посадових осіб ДІАМ як суб'єкта контролю за здійсненням дозвільної діяльності у сфері містобудівної діяльності. Тому предмет забезпечення якості законодавства, що розглядається, слід розглядати виключно в широкому розумінні – як систему

законів і всіх підзаконних актів у цій сфері (як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування).

Належне здійснення дозвільних процедур у сфері містобудування є основою забезпечення законності та забезпечення прав людини в контексті містобудування.

Основоположним принципом законності є те, що вся діяльність органів державного управління, особливо у сфері містобудування, має бути чітко регламентована правовими нормами та здійснюватися відповідно до вимог законодавства.

Зокрема, це стосується процесу видачі дозволів на виконання будівельних робіт, а також введення об'єктів в експлуатацію.

Як найбільша галузь будівельної індустрії містобудування створює необхідні умови для функціонування підприємств, державних і комунальних установ, а також відіграє вирішальну роль у задоволенні житлових і соціальних потреб населення. Стабільність цієї сфери значною мірою визначає макроекономічні показники країни, динаміку суспільного розвитку та довіру громадян до державних інститутів.

Прозорість діяльності органів державної влади розглядається як поєднання трьох напрямків:

систематизовану інформацію про діяльність цих суб'єктів;

систематизовану інформацію про механізм реалізації державної політики, її зміст і завдання;

забезпечення доступу конкретного органу державної влади до інформації про його діяльність, критерії прийняття управлінських рішень та етапи підготовки цих рішень.

За результатом опрацювання проблематики вдосконалення адміністративно-правового забезпечення нагляду та контролю у містобудуванні, постає необхідність у кодифікації у цій сфері правовідносин. Позитивними наслідками такої кодифікації вбачається створення єдиної

правової основи для будівельного процесу, а також окреслення єдиних основних напрямів розвитку державного контролю та нагляду у цій сфері.

Специфіка актуального стану містобудівного законодавства зумовлює виділення двох ключових кроків, що мають передувати активним процесам кодифікації розгляданого законодавства налагодження якісної законотворчої роботи щодо опрацювання значних за обсягом масивів нормативних актів у цій сфері, а також створення єдиного переліку адміністративних послуг у сфері містобудування та забезпечення доступності інформації про цей перелік для суб'єктів правовідносин даної сфери.

Гарантії здійснення громадського контролю у сфері містобудування залишаються вкрай недостатніми, закріплення зобов'язання суб'єктів контролю і нагляду публікувати свої акти не відбулось, ефективного законодавчого розмежування повноважень суб'єктів контролю та суб'єктів нагляду у сфері містобудівної діяльності не здійснено.

## ВИСНОВКИ

Сфера містобудування відіграє ключову роль у соціально-економічному розвитку держави, формуванні сучасного життєвого середовища та забезпеченні сталого просторового планування. Ефективне регулювання містобудівної діяльності вимагає впорядкованої дозвільної системи, яка гарантує законність та безпечність процесів забудови, сприяє інвестиційній привабливості галузі та запобігає хаотичному розвитку територій.

В межах аналізу понятійно-категоріального апарату дослідження дозвільних процедур у сфері містобудування у підсумку було запропоновано: дозвільними процедурами у сфері містобудування визначити правові дії, що спрямовані на надання чи ненадання дозволів для містобудівних дій, відповідно до чинного законодавства; поняття «містобудування» запропоновано визначати як комплекс економічних, організаційних, інженерно-технічних, екологічних, правових та інших заходів, спрямованих на створення і підтримання життєздатного середовища для людини, яке задовольняє її матеріальні, соціальні, культурні та духовні потреби; разом з тим дозвільну діяльність у сфері містобудування запропоновано визначати як багатокomпонентну систему, що охоплює правові, технічні та організаційні аспекти, спрямовані на регулювання процесів проєктування, будівництва, реконструкції та експлуатації об'єктів архітектури, ефективність якої безпосередньо впливає на якість забудови, безпеку громадян та екологічну стійкість урбанізованого середовища; крім цього, дозвільну систему запропоновано визначати як сукупність правових відносин, суб'єктами яких виступають дозвільні органи, адміністратори та запитувачі документів дозвільного характеру; у свою чергу, дозволом у сфері містобудування визначено документ, що видається центральним органом виконавчої влади у визначеній сфері або територіальним підзвітним йому органом, який надає запитувачу права на провадження певних дій щодо здійснення діяльності у сфері містобудування. Запропоновано визначати поняття «дозвільна



діяльність» як сукупність правових відносин, суб'єктами яких виступають дозвільні органи, адміністратори та запитувачі документів дозвільного характеру; поняття «дозвіл у сфері містобудування» запропоновано визначити документом, що видається центральним органом виконавчої влади у визначеній сфері або територіальним підзвітним йому органом, який надає запитувачу права на провадження певних дій щодо здійснення діяльності у сфері містобудування.

Дослідження становлення та розвитку дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні показало, що розвиток дозвільних процедур в Україні демонструє постійне прагнення до їхньої оптимізації, децентралізації та цифровізації, що сприяє підвищенню прозорості та зниженню корупційних ризиків. Вдалось дійти висновків, що в Україні становлення дозвільної діяльності у сфері містобудування відбувалося в контексті загальних реформ державного управління та законодавчого регулювання будівельної галузі, що обумовлювало її постійну трансформацію й адаптацію до суспільних і економічних викликів. У межах організації контролю за предметом дослідження дійшли висновків, що система державного архітектурно-будівельного контролю в Україні була створена у 1944 році, що свідчить про її функціонування протягом понад восьми десятиліть, а найбільш активний етап її розвитку припав на період після здобуття Україною незалежності. Кардинальні зміни у функціонуванні цієї системи відбулися у 2006 році, коли Кабінет Міністрів України створив Державну інспекцію архітектури та містобудування України як урядовий орган державного управління у складі Міністерства будівництва. Одним із важливих етапів реформи стало запровадження влітку 2020 року Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, яка спрямована на підвищення прозорості адміністративних процедур, цифровізацію процесів видачі дозвільної документації та мінімізацію корупційних ризиків. 15 вересня 2021 року діяльність ДАБІ була офіційно припинена, а її функції повністю перейшли до новоствореної Державної інспекції архітектури та містобудування України,

яка продовжила реалізацію державної політики у сфері містобудівного контролю в оновленому інституційному форматі.

У підсумку дослідження суб'єктів дозвільної діяльності в сфері містобудування та їх правового статусу, було запропоновано розподіляти суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування на нормотворчого суб'єкта – Кабінет Міністрів України, та основного суб'єкта – центрального органу виконавчої влади, відповідального за формування державної політики в галузі архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Було запропоновано наступні характеристики, притаманні суб'єктам дозвільної діяльності у сфері містобудування як загальні: створення органу з метою виконання конкретного виду державної діяльності; здійснення діяльності, яка має чітко визначену державну спрямованість, цілі, завдання та функції, певний обсяг компетенції; реалізація діяльності за допомогою визначених державою форм і методів; наявність певної організаційно-правової форми, внутрішньої структури та зовнішніх зв'язків; та як спеціальні: належність до державного апарату, організаційна самостійність, наявність чітко визначеного обсягу повноважень (компетенції), структура, що складається зі структурних підрозділів і посад, які займають державні службовці; належність до системи органів виконавчої влади, а також наявність визначеного територіального масштабу діяльності. Суб'єктами дозвільної діяльності у сфері містобудування було визначено органи публічної адміністрації, створені для здійснення конкретної державної діяльності, яка включає видачу дозвільних документів з метою забезпечення національної безпеки та виконання формальних процедур дозвільної діяльності, визначених законодавством.

За результатом визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмета забезпечення законності, її здійснення пропонується правовими засобами забезпечення законності у містобудівній сфері визначати: чітке визначення суб'єктів застосування таких засобів та їх правосуб'єктності щодо цього; суворе дотримання ними встановленого порядку реалізації власної компетенції; наявність вимог щодо їх діяльності як

до такої, що має правозастосовний характер. Крім того, наголошується на провідній ролі процедурної форми у реалізації зазначених засобів, оскільки вони переважно здійснюються в порядку правозастосування. В межах дослідження правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування запропоновано концентрувати відповідне регулювання на основній меті як забезпечення прав та законних інтересів держави і людини, а відповідно пріоритетним напрямом розвитку законодавства щодо здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування запропоновано визначати розвиток гарантій прав та законних інтересів суб'єктів, які звертаються щодо отримання документа дозвільного характеру, що впливає з положень сучасної людиноцентричної орієнтованості правового регулювання. Дослідження правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування показало, що останні рівною мірою спрямовані на досягнення таких благ: створення умов щодо реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів у сфері містобудування; виконання державою своїх охоронних функцій. У межах визначення дозвільних процедур як інструмента забезпечення законності здійснення будівельних і реконструкційних робіт, що сприяє належному функціонуванню міських та сільських територій, було визначено важливим запропонувати формулювання теоретичних основ, які б допомогли чітко окреслити правила, порядок та відповідальність за здійснення дозвільних процедур у містобудуванні, як ключового елементу забезпечення правопорядку та безпеки у процесах урбанізації. Стадіями надання дозволу у сфері містобудування запропоновано визначати такі як відкриття дозвільної справи; опрацювання уповноваженим органом; прийняття рішення у дозвільній справі заявника та надання дозвільних документів.

Аналіз дозвільних документів у сфері містобудування надав можливість стверджувати, що до дозвільних документів у сфері містобудування в Україні відносяться лише два основні акти: дозвіл на виконання будівельних робіт та сертифікат про прийняття в експлуатацію завершених об'єктів, а відсутність єдиного підходу законодавця до визначення видів дозволів, документів

дозвільного характеру у сфері містобудування призводить до необхідності врегулювання відповідного питання підзаконними нормативно-правовими актами, причому форма таких актів, дія яких поширюється на відносини у сфері містобудування, викликає певні застереження. За результатами дослідження цього питання запропоновано наукову думку, що забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування передбачає вдосконалення не лише законодавчого регулювання її здійснення, а й регулювання на рівні підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі регулювання взаємодії підрозділів органів державної влади у цій сфері, а також взаємодії між такими суб'єктами. Тож, важливо, щоб на законодавчому рівні було визначено найбільш вживані поняття у частині дозвільних процедур у сфері містобудування, що б мінімізувало перелік випадків анулювання дозволів та відмов у дозвільних процедурах, а також врегулювало б управлінську діяльність зокрема та правове регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування загалом.

За результатом дослідження адміністративно-правових дозвільних процедур у сфері містобудування було визначено, що адміністративна процедура є необхідним елементом публічного управління і полягає в офіційно визначеному законодавчому порядку, який встановлюється для розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ. Даний процес включає етапи прийняття рішень органами публічної адміністрації, а результатом його є прийняття адміністративного акта, що має юридичну силу та впливає на правовий статус конкретної особи або організації. Процес цієї процедури зазвичай містить такі етапи, як подання заяви або документації, розгляд заявленого питання, прийняття рішення та, у разі необхідності, оскарження рішення в суді.

Підсумовано, що основною метою адміністративних процедур є забезпечення реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а процедурні норми повинні стати базою для ефективної діяльності органів виконавчої влади, адже чітке визначення адміністративних процедур сприяє

створенню сприятливих умов для взаємодії громадян і державних органів, забезпечує ефективну роботу виконавчих структур, їхню прозорість, відкритість під час підготовки та ухвалення управлінських рішень, а також обмежує адміністративне свавілля та зловживання посадовими повноваженнями. У результаті дослідження адміністративно-правових процедур запропоновано розподіляти останні на такі види як реєстраційні (наприклад, реєстрація дозволів на проведення археологічних розвідок), дозвільні (надання дозволу на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їх територіях та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць), ліцензійні (наприклад, отримання будівельної ліцензії), контрольно-наглядові (проведені державними інспекціями), екзаменаційні, експертні, акредитаційні (приватизаційні) та процедурні для розгляду скарг (наприклад, у сфері містобудування). Разом з цим запропоновано класифікацію адміністративних процедур залежно від кількості суб'єктів публічної адміністрації, які беруть участь в адміністративній процедурі, для розподілення процедур на: процедури, що здійснюються одним суб'єктом публічної адміністрації (наприклад, надання дозволу на виконання будівельних робіт, що здійснюється лише центральним органом); та процедури, що вимагають участі кількох суб'єктів публічної адміністрації (наприклад, для проведення процедури приватизації земельної ділянки необхідно отримати рішення від кількох органів публічного адміністрування).

Визначення правових форм та видів дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні показало, що формою дозвільної діяльності щодо містобудування необхідно вважати передбачене чинним законодавством зовнішнє вираження рішень, дій уповноважених суб'єктів публічної влади, що спрямовані на забезпечення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів у сфері містобудування, яким характерні такі ознаки: приймається виключно в письмовій формі (у паперовому або електронному вигляді з належними реквізитами); є визначеною законодавством; приймається уповноваженими

суб'єктами (поняття такої форми включає в себе не лише власне рішення суб'єкта владних повноважень у сфері містобудування, а й процедури його прийняття. Відповідно до запропонованої класифікації форми діяльності органів публічної адміністрації слід розподіляти на правові (видання адміністративних актів, укладання договорів, здійснення інших юридично значущих дій) та організаційні (проведення суспільно-організаційних і організаційно-технічних заходів), а саме поняття «форма діяльності органу публічної адміністрації» запропоновано визначати як зовнішнє вираження юридичних дій і видання актів, через які забезпечуються виконання завдань і функцій цього органу. При цьому видами дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні запропоновано визначати: державний архітектурно-будівельний контроль, містобудівний моніторинг, адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності та інші.

За результатами дослідження проблем реалізації дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні та розроблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання дозвільних процедур у сфері містобудування запропоновано приділити увагу таким негативним особливостям містобудівної діяльності як висока вартість об'єктів її здійснення, істотне значення для створення належного життєвого середовища, значний рівень суспільної небезпеки при відсутності належного контролю за її здійсненням. Запропоновано у вигляді шляхів забезпечення законності у сфері вдосконалення адміністративно-правового регулювання дозвільних процедур у сфері містобудування систематизувати містобудівне законодавство та прийняти на законодавчому рівні містобудівний кодекс, що надасть можливість упорядочити низку необхідних норм у сфері дозвільної діяльності, що наразі закріплені великою кількістю підзаконних нормативно-правових актів, адже належна реалізація дозвільних процедур у сфері містобудування є основою для забезпечення законності та гарантування прав людини в контексті міського розвитку. Важливість вищезазначеної пропозиції стане позитивним кроком для розвитку містобудівної сфери як однієї з найбільших

сфер в Україні, що значною мірою визначає макроекономічні показники країни, динаміку соціального розвитку та рівень довіри громадян до державних інституцій, та наразі забезпечує необхідні умови для функціонування підприємств, державних і муніципальних установ, а також відіграє визначальну роль у забезпеченні житлових та соціальних потреб населення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 20.06.2022).
2. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2011. № 34. Ст. 343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 20.03.2023).
3. Про архітектурну діяльність: Закон України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1999, № 31, ст. 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14/ed19990520#Text> (дата звернення: 29.06.2023).
4. Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.01.2023).
5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 29.06.2023).
6. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text> (дата звернення: 21.05.2023).
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 44. С. 12. Ст. 1771. Код акта 40114/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 21.03.2023).



8. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Голос України* офіційне видання від 15.06.2022. № 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 29.01.2023).

9. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-вр#Text> (дата звернення: 26.01.2023).

10. Про затвердження Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 № 257. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-п#Text> (дата звернення: 24.02.2023).

11. Про затвердження Положення про державний архітектурно-будівельний контроль: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 р. № 225. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-93-%D0%BF/ed19930325#Text> (дата звернення: 20.06.2023).

12. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2006 р. №1434. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1434-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.06.2023).

13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Двостороння угода від 27.06.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 19.06.2023).

14. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#Text> (дата звернення: 29.04.2023).

15. Меморандум про взаєморозуміння для започаткування Діалогу про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва Міністерством регіонального розвитку та будівництва України і Європейською Комісією: Меморандум від 22.07.2009. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_935#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_935#Text) (дата звернення: 19.07.2023).

16. Регламент (ЄС) № 305/2011 Європейського Парламенту та Ради від 09.03.2011, що встановлює гармонізовані умови для розміщення на ринку будівельних виробів та скасовує Директиву Ради 89/106/ЄЕС. Будстандарт. Сервіс документів on-line: URL: [https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id\\_doc=59946](https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=59946) (дата звернення: 29.01.2024).

17. Про затвердження Положення про Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 439. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-п#Text> (дата звернення: 29.03.2023).

18. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 24.04.2023).

19. Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-п#Text> (дата звернення: 21.05.2023).

20. Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю): розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 1020-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017-р#Text> (дата звернення: 29.06.2023).

21. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193> (дата звернення: 29.06.2022).

22. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193> (дата звернення: 29.05.2023).

23. Про затвердження Переліку об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 06.11.2017 № 289. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1437-17#Text> (дата звернення: 23.03.2023).

24. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19.05.2011 № 3392-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3392-17#Text> (дата звернення: 22.02.2023).

25. Щодо подання та оформлення декларації про початок виконання підготовчих робіт (декларації про початок виконання будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації): лист Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 01.11.2011 № 40-17-3856. URL: [https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id\\_doc=28256](https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=28256)

26. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-п#Text> (дата звернення: 29.04.2023).

27. Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: постанова Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 р. № 681. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2021-п#Text> (дата звернення: 20.04.2023).

28. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури приєднання до електричних мереж: Закон України від

15.07.2021 № 1657-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1657-20#Text> (дата звернення: 29.06.2023).

29. Про затвердження Порядку виконання робіт з демонтажу об'єктів, пошкоджених або зруйнованих внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів: постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 № 474. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/kp220474> (дата звернення: 26.04.2023).

30. Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2022 № 722. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 140.

31. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 роки. *Урбаністична онлайн бібліотека*. URL: <https://city2030.org.ua/sites/default/files/documents/Kontsepsiya.pdf> (дата звернення: 29.09.2023).

32. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності від 11.06.2021 № 5655. *Верховна Рада України*. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72212](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72212)

33. Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p#Text> (дата звернення: 29.03.2023).

34. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-п#Text> (дата звернення: 29.06.2023).

35. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності від 11.06.2021 № 5655. *Верховна Рада України*. URL: URL:

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72212](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72212) (дата звернення: 01.02.2023).

36. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21 березня 1991 року № 875-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text> (дата звернення: 29.01.2023).

37. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-20#Text> (дата звернення: 21.01.2023).

38. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. *Зарубіжний досвід і пропозиції для України*. Київ: Факт. 2003. 496 с.

39. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків: Право, 2017. С. 11.

40. Апанасенко К. І. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання: проблеми теорії і практики. *ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В. К. Макутова Національної академії наук України»*. К. 2020. 430 с.

41. Апанасенко К. І. Про правовий режим дозвільних документів у сфері містобудування. *Економіка та право*. 2018. № 3 (51). С. 17-30.

42. Авраменко О. О., Яковенко Л. В., Шийка В. Я. Ділове спілкування: навч. посіб. Івано-Франківськ: ЛілеяНВ, 2015. 160 с.

43. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

44. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.

45. Адміністративне право України: підручник. / П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ. «Видавництво Людмила», 2023. 772 с.
46. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), І. М. Балакарева, І. В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2020. 392 с.
47. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.; ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1. Загальна частина. 592 с.
48. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування: зб. матеріалів / В. П. Тимошук, Н. Л. Добрянська, О. В. Курінний, Є. О. Школьний та ін.; за заг. ред. В. П. Тимошука, О. В. Курінного. Київ, 2015. 428 с.
49. Адміністративні послуги відділу містобудування та архітектури. Вознесенськ: Інтернет-портал територіальної громади. URL: <https://voz.gov.ua/administratyvni-poslugy-viddilu-mistobuduvannia-ta-arhitektury.html>
50. Будівельне право: проблеми теорії і практики: матеріали Третьої наук.-практ. конф. (Київ, 4 грудня 2019 р.): в 2 ч. / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ; Тернопіль: Бескиди, 2019. Ч. 1. 231 с.
51. Битяк Ю. П. Наука адміністративного права України: поняття, предмет, методологія дослідження (адміністративних) правовідносин. Правова доктрина України: у 5 т. Харків : Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. 864 с.
52. Баженова А. А. Адміністративно-правове регулювання ліцензування господарської діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2017. 227 с.

53. Бойко О. В. Гарантії забезпечення законності надання публічних послуг в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запоріж. нац. ун-т. Запоріжжя, 2020. 18 с.

54. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2004. 405с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0504U000462/>

55. Балик Т. В. Шляхи підвищення ефективності використання організаційно-економічного механізму містобудування в розрізі регіональної політики. *Економічні науки*. Серія: Регіональна економіка. 2007. Вип. 4, ч.1(13). С. 4-12

56. Бевзенко В. Адміністративна юрисдикція. Проблеми розмежування. Огляд справ щодо регулювання містобудівної діяльності. *Офіційний веб-сайт Судова влада*. URL: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/PREZ\\_Bevzenko\\_25\\_11\\_2021.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/PREZ_Bevzenko_25_11_2021.pdf)

57. Бойко А. В. Якість адміністративно-процесуального законодавства: питання теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Університет митної справи та фінансів. Дніпро, 2019. 192 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0419U004784/>

58. Берназюк Я. Категорія «якість закону» як складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону. *Судово-юридична газета*. 2020. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/182593-kategoriya-yakist-zakonu-yak-skladova-printsipu-verkhovenstva-prava-ta-garantiya-zastosuvannya-sudom-naybilsh-spriyatlivogo-dlya-osobi-tlumachennya-zakonu>

59. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Т. Бусела. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

60. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 5: Адміністративне право / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. 2020. 960 с.
61. Воронін Я. Г. Адміністративно-правове регулювання діяльності нафтогазового комплексу України. *Право і Безпека*. 2013. № 1. С. 42-46. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2013\\_1\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2013_1_10).
62. Воронін Я. Г. Дозвільна діяльність у нафтогазовому комплексі України: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 37 с.
63. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2012. 1020 с.
64. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 5: Адміністративне право / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. 2020. 960 с.
65. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Т. Бусела. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
66. Власенко Д. О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний університет». Запоріжжя, 2016. 153 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0416U000539/>
67. Власенко Д. О. Правові засади оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. № 16. Т. 1. С. 115-117.
68. Вихрист С.М. Нормативно-правове регулювання цифровізації моніторингу довкілля в Україні. *Legal Bulletin*. 2024. № 4(14). С. 105-112. URL: <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2024-14-A14>



69. Георгієвський Ю. До питання визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Віче*. 2014. № 14. С. 6-9. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2014\\_14\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2014_14_3)
70. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163-177.
71. Городецька І. А. Чинники ефективності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин (теоретичний аспект). *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. Т. 31 (70). № 2. Ч. 3. С. 89-93.
72. Гульчак О. В. Участь Державної інспекції архітектури та містобудування України в розгляді публічно-правових спорів. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 1. С. 76-80.
73. Гульчак О. В. Державна інспекція архітектури та містобудування України як суб'єкт архітектурно-будівельного контролю. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. № 5. С. 93-97.
74. Гульчак О. В. Державна інспекція архітектури та містобудування України в системі центральних органів виконавчої влади. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 7(43). Vol. 1. С. 168-172.
75. Гульчак О. В. Державний архітектурно-будівельний нагляд: сутнісні та процедурні характеристики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 402-405.
76. Грінь А. А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 256 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0419U000618/>
77. Громадський контроль: теорія та практика : матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 12 вересня 2014 р.) / ред. О. В. Літвінов. Дніпропетровськ : МОНОЛИТ, 2014. 156 с.

78. Гудз Б. Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2013. 23 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0413U002973/>

79. Грещук Г. Розвиток нормативно-правової бази щодо правового забезпечення землеустрою. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2021. Вип. 68. С. 104-109. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.68.17>

80. Гуменюк В. А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 1999. 210 с.

81. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 39 с.

82. Дзісяк О. П., Шеїн Д. К. Публічні правовідносини як сфера виникнення конфлікту інтересів. *«Legal Bulletin»*: зб. наук. праць. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». 2024. Вип. 3 (13). К. С.41-45. URL: <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2024-13-A5>.

83. Джафарова М. В. Особливості реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності. *Європейські перспективи*. 2012. № 4 (2). С. 36-41.

84. Дибець Н. Ю. Сутність та поняття адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів адміністративного судочинства. *Юридична наука*. 2020. № 6 (108). С. 72-78. DOI: 10.32844/2222-5374-2020-108-6-1.09.

85. Децентралізація. Загальна інформація. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>

86. Паспорт спеціальності 05.23.20 – містобудування та територіальне планування, затверджений постановою президії Вищої

атестаційної комісії України від 21.05.1998 № 25-08/5. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb8\\_5330-98#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb8_5330-98#Text).

87. Дозвільна система має бути єдиною і справедливою до кожного учасника будівельного ринку. URL: <https://gordonua.com/ukr/news/money/-dozvilna-sistema-povinna-buti-jedinoji-i-spravedlivoji-do-kozhnogo-uchasnika-budivelnogo-rinku-kudrjajtsev-1409988.html>

88. Дзісяк О. П., Шершеньков Д. М. Розвиток наукової думки щодо поняття «публічний інтерес». *«Legal Bulletin»: зб. наук. праць. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК»*. Вип. 3 (13). К. С. 46-51. URL: <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2024-13-A6>.

89. Ігнатенко І. В. Просторове планування як інструмент управління територіальним розвитком громади: правові аспекти. *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 130-135.

90. Івановська А. М. Розмежування судового та конституційного контролю: теоретико-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 234-237.

91. Ігнатенко О. П. Нормативно-правове забезпечення функціонування дозвільної системи у сфері благоустрою населених пунктів. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 2. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik%20/2014-02\(12\)/23.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik%20/2014-02(12)/23.pdf)

92. Ільницька Ю. М. Адміністративні послуги в системі функцій органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. 206 с.

93. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

94. Завальна Ж. В., Ільницька Ю. М. Адміністративні послуги як функції органів місцевого самоврядування: монографія. Суми: Поліграф, 2012. 186 с.

95. Завірюха Г. С. Дозвільні процедури у сфері підприємницької діяльності (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / ДНДІ МВС України. Київ, 2011. 20 с.
96. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
97. Загальне адміністративне право : підручник. Одеса : Гельветика, 2023. 688 с.
98. Законодавча база по сертифікації фахівців будівельної галузі. Гільдія проектувальників у будівництві. URL: [http://vugip.org.ua/legal\\_framework/](http://vugip.org.ua/legal_framework/)
99. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с.
100. Кобецька Н. Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Ін-т д-ви і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2016. 37 с.
101. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
102. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / ДВНЗ «Запорізький національний університет». Запоріжжя, 2016. 299 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0517U000025/>
103. Кашперський О. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 19 с.
104. Квасніцька О. О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2012. С. 370-382.
105. Кміта О.В. Законність у процесі постанови правової держави в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний університет

«Острозька академія». Острог, 2016. 212 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0417U001077/>

106. Кобецька Н. Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Ін-т д-ви і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2016. 37 с.

107. Ковбас І. В. Ефективність адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні: поняття, особливості, принципи. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. Т. 31 (70). № 3. С. 125-132.

108. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 5: Адміністративне право / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2020. 960 с.

109. Кулішенко О. Ю. Джерела правового регулювання земельних відносин в Гетьманщині у період другої половини VXII – першої половини VXIII ст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2014. Вип. 25. С. 31-34.

110. Квасніцька О. О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2012. С. 370-382.

111. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності: зб. аналітичних матеріалів. Київ, 2019. 369 с. URL: <http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Conc.pdf>

112. Коломоець Т. О., Колпаков В. К. Сучасна парадигма адміністративного права: генеза і поняття. *Право України*. 2017. № 5. С. 71-79.

113. Кузнецов С. Г. Територіальне планування і розвиток міст/ Донецьк : Норд-Прес, 2008. 334 с.

114. Кравченко М. Г. Основні ознаки та вимоги до якісного закону. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 8. С. 4-17.
115. Кравченко М. Г. Підвищення вимог до якості закону як передумови ефективності його реалізації. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 2. Т. 1. С. 67-73.
116. Кондратьєв А. Ю. Адміністративне законодавство (щодо змісту категорії та складових елементів). *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 4. С. 99-100.
117. Комітет затвердив склад Робочої групи з розробки проекту Містобудівного кодексу України. Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку. URL: [https://komsamovr.rada.gov.ua/news/main\\_news/83156.html](https://komsamovr.rada.gov.ua/news/main_news/83156.html)
118. Короєд С. О. Адміністративний договір як форма взаємодії інститутів місцевої публічної влади. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Т. 2. Вип. 3. С. 99-102.
119. Кулинич П. Ф. Законні земельні інтереси та перспективи їх реалізації в умовах цифровізації земельних відносин. *Правова держава*. 2022. Вип. 33. С. 346-359. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe\\_2022\\_33\\_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2022_33_35)
120. Ластовецький А. С. Організаційно-правові засади регулювання підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2005. 20 с.
121. Легін Л. М. Поняття та критерії якості закону: проблеми визначення. *Проблеми законності: зб. наук. праць*. 2016. Вип. 132. С. 196-204.
122. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 457 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0518U000454/>

123. Ленівський Р. В. Законність і правопорядок в Україні: адміністративно-правові засади забезпечення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / ВНЗ «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»», Нац. авіац. ун-т. Київ, 2018. 187 с.

124. Лещинський В. П. Адміністративне оскарження як спосіб забезпечення законності дозвільних рішень у сфері містобудування у сучасному адміністративному праві. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2020. Т. 2. № 4. С. 154-160.

125. Лещинський В. П. Види контрольно-наглядової діяльності щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Актуальні дослідження правової та історичної науки: матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф.* (м. Тернопіль, 10 лютого 2021 р.). Тернопіль, 2021. Вип. 29. С. 26-29.

126. Лещинський В. П. Гарантії законності дозвільної діяльності: історичний аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. № 4. Т. 2. С. 102-106.

127. Лещинський В. П. Диференціація адміністративної відповідальності суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю як напрям підвищення ефективності адміністративної відповідальності у сфері містобудування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6 (35). С. 116-119.

128. Лещинський В. П. До питання визначення предмету адміністративно-правового регулювання у сфері містобудування: історичний аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. № 41. Т. 1. С. 90-93.

129. Лещинський В. П. Ефективність здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування: функціональний підхід. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 178-182.

130. Лещинський В. П. Поняття об'єкта правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Priority directions of science and*

*technology development : the 5th International scientific and practical conference (January 24-26, 2021) SPC – Sciconf.com.ua. Kyiv, Ukraine, 2021. P. 1741-1745.*

131. Лещинський В. П. Предмет і метод адміністративно-правового регулювання забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *The world of science and innovation : the 7th International scientific and practical conference (February 10-12, 2021). London, United Kingdom : Cognum Publishing House, 2021. P. 656-660.*

132. Лещинський В. П. Система гарантій законності дозвільної діяльності: засади та перспективи розвитку. *Прикарпатський юридичний вісник. 2021. № 1 (36). С. 75-79.*

133. Лещинський В. П. Система принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Jurnalul juridic național: teorie și practică. 2020. № 1 (41). С. 49-53.*

134. Лещинський В. П. Систематизація адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2020. № 46. С. 70-73.*

135. Лещинський В. П. Систематизація правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Право і суспільство. 2020. № 6. С. 144-150.*

136. Лещинський В. П. Систематизація суб'єктів правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2020. № 44. С. 36-40.*

137. Лещинський В. П. Системний підхід як основа дослідження сторичного розвитку законності дозвільної діяльності. *Право і суспільство. 2020. № 1. Ч. 2. С. 42-50.*

138. Лещинський В. П. Сутність адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні у контексті сучасних антропоцентричних тенденцій розвитку адміністративного права.



*Шості Таврійські юридичні наукові читання: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5-6 лютого 2021 р.). Київ: Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, 2021. С. 83–86.*

139. Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2001. 20 с.

140. Лінник Н. В. Ціннісне та нормативне у розумінні прав людини. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2012. Вип. 56. С. 43-47.

141. Літвінов О. В., Єдинак Я. Б. Проблеми упорядкування адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. № 9 (101). С. 180-185.

142. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 457 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0518U000454/>

143. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків : Право, 2017. 440 с.

144. Ляшко О. Б. Адміністративні послуги у сфері містобудування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Держ. ВНЗ «Запорізь. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. Запоріжжя, 2015. 16 с.

145. Оніщенко Н. М. Проблеми ефективності законодавства та сучасний розвиток. *Віче*. 2007. № 12. С. 3-6.

146. Майданик Р. А. Розвиток приватного права України : монографія. Київ : Алерта, 2016. 226 с.

147. Манцевич Ю. М., Айлікова Г. В. Проблеми реалізації підготовчого етапу розроблення містобудівної документації (комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади). *«Land & property development: innovations and transformations»* : зб. матер. II Міжнародної науково-практичної конференції, 25-26 травня 2023 р. Київ.

нац. ун-т буд-ва і архіт. ; ред. : А. П. Лізунова; М. Ю. Михальова. Київ : КНУБА, 2023. С. 32-35

148. Мамонтов І. О. Державний архітектурно-будівельний контроль в умовах децентралізації влади в Україні. *Правова держава*. 2017. № 28. С. 61-64.

149. Манцевич Ю. М. Концептуальний прогноз розвитку житлового будівництва в Україні на фоні загальної кризи містобудування. *Економіка та держава*. 2015. № 4. С. 6-10.

150. Мартиновський В. В. Історія розвитку дозвільної системи України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 260-267.

151. Марченко О. Л. Проблеми притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2019. № 4 (113). С. 97-103.

152. Мелех Л. В. Еволюція поглядів науковців на проблеми законності та засоби її забезпечення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 43-52.

153. Непомнящий О.М., Медведчук О.В., Лагунова І.А. Зарубіжний досвід регулювання будівельної діяльності. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 3 (62). С. 6-7. URL: [http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-3/doc/5/5\\_1.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-3/doc/5/5_1.pdf)

154. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / ред. В. П. Тимошук. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2013. 392 с.

155. Нова програма розвитку міст. Habitat III. URL: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Ukrainian.pdf>

156. Оніщенко Н. М. Проблеми ефективності законодавства та сучасний розвиток. *Віче*. 2007. № 12. С. 3-6.

157. Організація судових та правоохоронних органів / за ред. І. Є. Марочкіна. Харків : Право, 2014. 448 с.

158. Орловська Ю. В., Кахович О. О. Вплив глобалізації на систему публічного управління в умовах становлення цифрового суспільства: монографія. Київ : Ліра-К, 2022. 150 с.

159. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2010. 19 с.

160. Пахомов В. В. Поняття та види способів забезпечення законності в державном управлінні. *Форум права*. 2011. № 3. С. 589.

161. Петренко П. Д. Організація діяльності органів виконавчої влади в умовах євроінтеграції: теоретико-правовий аспект : монографія. Харків : ПромАрт, 2018. 503 с.

162. Панькова З. Л. Адміністративні послуги у сфері економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 225 с.

163. П'ятков П. В. Забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / УДФС України. Київ, 2016. 230 с.

164. П'ятков П. В. Забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2017. 20 с.

165. Перелік адміністративних послуг, які надаються відділом містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства. Уманська районна військова адміністрація. URL: <https://uman-rda.gov.ua/perelik-administrativnih-poslug-yaki-nadajutsya-viddilom-mistobuduvannya-arhitekturi-ta-zhitlovokomunalnogo-gospodarstva-17-00-38-21-12-2017/>

166. Резніченко В. О. Сфера містобудування як предмет дозвільної діяльності : питання сьогодення. *Сучасні проблеми правового, економічного*

та соціального розвитку держави : матер. III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 12 грудня 2014 р.). Х. : ХНУВС, 2014. С. 166-169.

167. Резніченко В. О. Дослідження сфери містобудування як предмету дозвільної діяльності та об'єкту адміністративно-правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 237-240.

168. Резніченко В. О. Дозвільна діяльність у сфері містобудування : питання правового регулювання. *Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу : міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 10-11 жовтня 2014 р.)*. О. : ОДУВС, 2014. С. 86-88.

169. Резніченко В. О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук зі спец. 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків. 2015. 20 с. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/369e5a70-928e-4fd1-97b3-14083fc697aa/content>

170. Рибак К. О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративноправового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 275 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0418U003108/>

171. Рябченко Ю. Ю. Поєднання субсидіарності та оперативності при участі органів прокуратури у цивільних справах про захист прав на результати будівельної діяльності. *Будівельне право: проблеми теорії і практики : матеріали Третьої наук.-практ. конф. (Київ, 4 грудня 2019 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ ; Тернопіль : Бескиди, 2019. Вип. III : в 2 ч. Ч. 1. С. 55-57.*

172. Рішення у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті<sup>21</sup> Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»): рішення Конституційного суду України від

09.07.1998 № 12-пп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text>

173. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.

174. Ріпенко А. І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад». Одеса, 2020. 462 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0521U100074/>

175. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності: моногр. / за заг. ред. О.Ф. Андрійко. Х.: Планета-Принт, 2013. 384с.

176. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 376 с.

177. Стукаленко О. В. Концептуальні підходи до розуміння категорій «містобудівна діяльність» та «будівництво». *Правова держава*. 2017. № 28. С. 66-69.

178. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта : КНТ : ЦУЛ, 2010. 520 с.

179. Стандарти європейського врядування: навч. посіб. / авт. кол.: І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін. ; за заг. ред. І. А. Грицяка. Київ : НАДУ, 2011. 184 с.

180. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 19 с.

181. Солошкіна І. В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. 21 с.

182. Скоморовський В. Б. Правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в країнах Західної

Європи. *Legal Bulletin*. 2024. № 4 (14). С. 24-29. DOI <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2024-14-A3>

183. Скоморовський В. Б., Рибченко В. І. Нормативно-правове забезпечення розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки з комунальної у приватну власність. *Legal Bulletin*. № 5. С. 66-73. DOI <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2022-05-66-73>

184. Скоморовський В. Б. Режими господарювання: проблеми реалізації публічних та приватних інтересів в Україні. *Legal Bulletin*. 2024. № 3(13). С. 97-102. DOI <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2024-13-A14>.

185. Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин та ін. ; за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.

186. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект.: дис. ... канд. юрид. наук за спец. 12.00.07.Запоріжжя, 2018. 211 с.

187. Тимошук В. Адміністративні послуги : посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.

188. Тимошук В. До проблеми правового регулювання адміністративно процедурних відносин. *Юридичний журнал*. 2003. № 3 (9). С. 36.

189. Ткаченко І. М. Адміністративно-правові засади реалізації соціальної функції держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Західноукр. нац. ун-т. Тернопіль, 2021. 20 с.

190. Ткачук О. С. Проблеми реалізації судової влади у цивільному судочинстві : монографія. Харків : Право, 2016. 600 с.

191. Тяхтій Н. Генеза правового і цивільно-правового регулювання відносин у сфері особистих немайнових прав фізичних осіб у галузі охорони в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2013. № 2 (96). С. 83-86.

192. Уряд ліквідував ДАБІ та створив одразу три нові установи на заміну. МЕЗ метр. URL: [https://me3.com.ua/article/10096-uryad-likviduvav-dabi-ta-stvoriv-odrazu-tri-novi-ustanovi-na-zaminu#google\\_vignette](https://me3.com.ua/article/10096-uryad-likviduvav-dabi-ta-stvoriv-odrazu-tri-novi-ustanovi-na-zaminu#google_vignette)

193. Філософський енциклопедичний словник. Київ : Абрис, 2002. 743 с.

194. Чекомасова Н. Б. Адміністративно-правові засади державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Приватна установа «Науково-дослідний інститут публічного права». Київ, 2019. 239 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0419U004863/>

195. Штомпель Н. Е. Містобудування : конспект лекцій / Харків. нац. акад. міськ. госп-ва. Харків : ХНАМГ, 2010. 104 с.

196. Шапочка Т. І. Адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності : арэф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / ДНДІ МВС України. Київ, 2011. 20 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0411U006863/>

197. Щербань В. Д. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / МАУП. Київ, 2017. 210 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0417U002096/>

198. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. 744 с.

199. Baugesetzbuch. JuraForum. URL: <https://www.juraforum.de/gesetze/baugb/>

200. Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT). 9 Avril 2004. Belgisch Moniteur Staatsblad Belge. URL: [http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2004/05/26\\_1.pdf#Page2](http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2004/05/26_1.pdf#Page2)

201. Code de l'urbanisme // Legifrance. URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006074075/2010-05-08/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074075/2010-05-08/)

202. Features of Reforming Economic Legislation in the Conditions of Russian Aggression: Theoretical and Legal Aspects / A. Y. Shevchenko, S. M. Vykhryst, I. Ostapenko, S. V. Bobrovnyk, O. Loshchykhin // Theoretical and Practical Research in Economic Fields. 2023. Vol. 14. № 2. Pp. 326-334. <https://dspace.krok.edu.ua/handle/krok/185>

203. Prerequisites and certain aspects of implementation of an integrated approach to regulating industrial pollution in Ukraine / Y. Aleksyeyeva, S. Vykhryst, D. Skrylnikov, S. Sushko // elni Review. - 2022. V. 22. Pp. 35-39. DOI <https://doi.org/10.46850/elni.2022>.