

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

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ОНИСКОВЕЦЬ МИКОЛА ЮРІЙОВИЧ**

УДК 342.25

**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

Дзісяк Олег Петрович

Київ – 2026

## АНОТАЦІЯ

**Онисковець М. Ю. 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. 2026.

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 її еволюції та розвитку на сучасному етапі.

Зазначено, що правове регулювання будь-якої діяльності, зокрема дозвільної, повинно бути, у тому числі, спрямоване на забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. 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 беруть участь у дозвільній процедурі, що відповідає сучасним принципам людиноцентричного правового регулювання й вимагає посилення відповідних гарантій.

Також визначено, що забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування потребує вдосконалення її нормативно-правового регулювання, у тому числі, з урахуванням умов воєнного стану.

Показано, що правовідносини, пов'язані з дозвільною діяльністю у сфері містобудування, спрямовані на створення умов для реалізації суб'єктивних прав і законних інтересів, забезпечення законності під час проектування та будівництва об'єктів, сталий розвиток територій та

врахування державних, громадських та приватних інтересів у цій сфері. Тому важливим є сформулювати теоретичні основи дозвільних процедур у містобудуванні, що є необхідним елементом забезпечення правопорядку й безпеки у окресленій сфері. Це також стосується 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 визначають як сукупність адміністративних дій, що призводять до видачі або відмови у видачі дозволів у сфері містобудування відповідно до чинного законодавства. Вони є частиною адміністративної діяльності органів влади, спрямованої на забезпечення законності в цій сфері. Зазначено, що складність і тривалість дозвільних процедур вимагають знаходження балансу між їх швидкістю та необхідністю забезпечення 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 проектування, будівництва та експлуатації об'єктів будівництва, розвитку інфраструктури та територій. Її ефективність безпосередньо впливає на якість забудови, безпеку громадян та сталий розвиток територій. Генеза дозвільних процедур в Україні свідчить про постійне прагнення до їх оптимізації, децентралізації та цифровізації, що сприяє підвищенню прозорості та зниженню корупційних ризиків.

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 реалізацію суб'єктивних прав 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 реалізується 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.

Запропоновано спрощене визначення понять «дозвільна діяльність» та «дозвіл». Дозвільну діяльність визначено як сукупність правових відносин, учасниками яких є дозвільні органи, адміністратори та запитувачі дозвільних документів, а також, у окремих випадках, інші заінтересовані сторони; дозвіл у сфері містобудування як документ, виданий уповноваженим органом, що надає право на провадження 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 такі окремі стадії, як відкликання дозволу чи оскарження відмови у видачі дозволу, через відсутність ознаки постійності у дозвільному процесі.

Підкреслено спірність і необхідність у подальшому обговоренні питання щодо віднесення експертиз у містобудуванні до інститутів адміністративного регулювання, оскільки вони можуть набувати характеру приватноправових відносин і не передбачати залучення органу публічної влади. 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 органами державної влади. Важливо також на законодавчому рівні визначити ключові поняття дозвільних процедур, що допоможе зменшити випадки відкликання 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) надостатність нормативно-правового регулювання 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, пов'язані, зокрема, з відсутністю кодифікації містобудівного законодавства та обмеженнями

реалізації прав суб'єктів дозвільної діяльності, а також можливі шляхи удосконалення регулювання дозвільної діяльності в містобудуванні. 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, публічні інтереси, права людини, громадський контроль, правове забезпечення, законодавче регулювання, цифровізація, охорона довкілля, нормативно-правове регулювання, участь громадськості, дозволи, діджиталізація, реформи, судова практика, сталий розвиток.

## SUMMARY

**Onyskovets M. Yu. Legal regulation of permitting procedures in the field of urban planning in Ukraine: issues of theory and practice. – A qualification scientific work submitted as a manuscript.**

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 «Law». Higher education institution “KROK University of Economics and Law” – Kyiv. 2026.

The dissertation focuses on the legal regulation of permitting procedures in the field of urban development in Ukraine. The key concepts are defined and scholarly views on the conceptual and categorical framework of permitting activity in the field of urban development in Ukraine are presented, as well as the specific features of its evolution and development at the current stage.

It is noted that the legal regulation of any activity, including permitting activity, should, inter alia, be aimed at ensuring the rights, freedoms, and legitimate interests of individuals and citizens. Therefore, the study of the subject composition of permitting activity in the field of urban development is an important tool for assessing the effectiveness of such activity in the context of human rights protection. A priority area for the development of legislation in this field is the improvement of

guarantees of rights and legitimate interests of persons participating in permitting procedures, which corresponds to modern principles of human-centered legal regulation and requires strengthening of the relevant safeguards.

It is also determined that ensuring the legality of permitting activity in the field of urban development requires improvement of its regulatory framework, including with due regard to the conditions of martial law.

It is demonstrated that legal relations related to permitting activity in the field of urban development are aimed at creating conditions for the exercise of subjective rights and legitimate interests, ensuring legality during the design and construction of facilities, sustainable territorial development, and balancing state, public, and private interests in this field. Therefore, it is important to formulate the theoretical foundations of permitting procedures in urban development, which constitute a necessary element of ensuring law and order and security in the specified sphere. This also concerns the creation of conditions for the formation and maintenance of an appropriate living environment, including the right to a safe environment, preservation of cultural heritage, and development of necessary infrastructure.

Permitting procedures in the field of urban development are defined as a set of administrative actions that result in the issuance or refusal to issue permits in the field of urban development in accordance with current legislation. They constitute part of the administrative activity of public authorities aimed at ensuring legality in this sphere. It is noted that the complexity and duration of permitting procedures necessitate finding a balance between their efficiency and the need to ensure compliance with established requirements. Foreign experience may be useful for improving permitting procedures and contributing to the enhancement of legislation in this field.

Permitting activity in the field of urban development is a multi-component system that includes legal, technical, and organizational aspects regulating the processes of design, construction, and operation of construction facilities, as well as infrastructure and territorial development. Its effectiveness directly affects the quality of development, public safety, and sustainable territorial development. The

genesis of permitting procedures in Ukraine demonstrates a continuous tendency toward their optimization, decentralization, and digitalization, which contributes to increased transparency and reduced corruption risks.

It is established that the administrative procedure is an integral component of public administration and involves a formally defined legislative process established for the consideration and resolution of individual administrative cases. This process includes stages of decision-making by public administration bodies, resulting in the adoption of an administrative act that has legal force and affects the legal status of a specific individual or organization. The procedure usually encompasses such stages as submission of an application or documentation, consideration of the issue, adoption of a decision, and, if necessary, judicial review. The main purpose of administrative procedures is to ensure the realization of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities. Procedural norms should serve as the basis for the effective functioning of executive authorities. Clear definition of administrative procedures facilitates favorable conditions for interaction between citizens and public authorities, ensures the efficiency, transparency, and openness of executive bodies in the preparation and adoption of managerial decisions, and limits administrative arbitrariness and abuse of power.

The form of permitting activity in the field of urban development is an officially defined, legislatively established external expression of decisions and actions of authorized public authorities aimed at realizing subjective rights and legitimate interests in this sphere. Permitting activity in a broad sense has the following features: it is carried out exclusively in written form (paper-based or electronic, with appropriate requisites), is defined by legislation, and is implemented by authorized entities. The concept of this form encompasses not only the decision of the public authority itself but also the procedures for its adoption. These provisions reflect the principles of further development of legislation on administrative procedures in the field of urban development.

A simplified definition of the concepts of “permitting activity” and “permit” is proposed. Permitting activity is defined as a set of legal relations involving

permitting authorities, administrators, and applicants for permitting documents, as well as, in certain cases, other interested parties; a permit in the field of urban development is defined as a document issued by an authorized body granting the right to carry out certain activities in this field.

The place of permitting procedures in the field of urban development is determined, where they simultaneously function as a control instrument, a means of legal regulation, and a form of realization of the rights and obligations of participants in urban development activities.

The staged nature of the permitting procedure in the field of urban development is identified; in particular, it is noted that there is no need to single out such separate stages as permit revocation or appeal against refusal to issue a permit due to the absence of a feature of permanence in the permitting process.

The controversial nature and the need for further discussion of the issue of classifying expert examinations in urban development as institutions of administrative regulation are emphasized, as they may acquire the characteristics of private-law relations and not involve public authorities. The thesis on distinguishing urban development law as an independent branch of law is supported.

It is concluded that ensuring the legality of permitting activity in the field of urban development requires not only improvement of legislative regulation but also the development of subordinate legislation, as well as the establishment of effective interaction between public authorities. It is also important to define key concepts of permitting procedures at the legislative level, which will help reduce cases of permit revocation and refusals in permitting procedures and optimize administrative activity.

A number of problematic aspects of the legal regulation of urban development activity that require refinement and further study are identified, in particular:

1. the need to introduce private control mechanisms for construction clients;
2. significant limitations on the powers of local self-government bodies in the field of urban development;

3. excessive regulatory density of urban development activities under conditions of martial law.

It is noted that the development of legal regulation in the field of urban development should take into account social factors and international experience. The problems of implementing permitting procedures in Ukraine are outlined, in particular those related to the lack of codification of urban development legislation and restrictions on the exercise of rights of subjects of permitting activity, as well as possible ways to improve the regulation of permitting activity in urban development. It is proposed to delineate the powers of executive authorities regarding the implementation of permitting activity in this field and to amend legislation governing permitting procedures in the field of urban development, as well as to develop an action plan for the gradual codification of urban development legislation in Ukraine.

**Keywords:** urban planning, public interests, human rights, public control, legal support, legislative regulation, digitalization, environmental protection, regulatory and legal regulation, public participation, permits, digitalization, reforms, case law, sustainable development.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Онисковець М. Ю. Правове регулювання містобудівної діяльності в Україні. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2024. № 1 (31). С. 964-969.

DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2024.1.90>. (0,42 д.а.)

2. 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>. (0,47 д.а.)

3. Онисковець М. Ю. Правовідносини щодо адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні. *Legal Bulletin*. 2025. № 17. С. 76-82. DOI: <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2025-17-C11>. (0,73 д.а.)

4. Онисковець М. Ю. Форми та види дозвільних процедур у сфері містобудування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. Вип. 89. ч. 3. С. 44-49. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.3.5>. (0,54 д.а.)

5. Онисковець М. Ю. Правова доктрина дослідження дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. Вип. 90. ч. 3. С. 341-345. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.50>. (0,46 д.а.)

6. Онисковець М. Ю. Інститут громадянського суспільства як суб'єкт контролю за реалізацією дозвільної діяльності у сфері містобудування в умовах війни. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. Вип. 92. ч. 3. С. 314-318. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.43>. (0,55 д.а.)

*які додатково відображають наукові результати дослідження:*

7. 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>. (0,38 д.а.)

8. 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>. (0,41 д.а.)

*які засвідчують апробацію результатів дисертації:*

9. Онисковець М. Ю. Особливості здійснення контролю у сфері містобудування у зарубіжних країнах. *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>. (0,11 д.а.)

10. 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>. (0,12 д.а.)

11. Онисковець М. Ю. Правові засади контролю та нагляду у дозвільній діяльності у сфері містобудування. *Сто треті економіко-правові дискусії. Серія: Соціальні та гуманітарні науки (18-19 грудня 2025 р.)*. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-5515/>. (0,16 д.а.)

12. Онисковець М. Ю. Становлення та розвиток системи містобудівного регулювання в Україні. *Сто другі економіко-правові дискусії. Серія: Соціальні та гуманітарні науки (25-26 листопада 2025 р.)*. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-5474/>. (0,13 д.а.)

13. Онисковець М. Ю. Участь громадянського суспільства у механізмах контролю за дозвільною діяльністю. *Правова система, держава та суспільство в умовах сучасного законодавства. Матеріали науково-практичної конференції*. (м. Рівне, 5-6 грудня 2025 р.). Одеса: Видавництво «Молодий вчений». 2025. С. 12-14. URL: <https://molodyivchenyi.ua/omp/index.php/conference/catalog/book/155>. (0,16 д.а.)

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>14</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....</b>	<b>21</b>
1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження дозвільних процедур у сфері містобудування.....	21
1.2. Становлення та розвиток дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні.....	32
1.3. Суб'єкти дозвільної діяльності у сфері містобудування .....	44
1.4. Правова доктрина визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмета забезпечення законності її здійснення .....	58
Висновки до Розділу 1.....	68
<b>РОЗДІЛ 2. ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ ОКРЕМИХ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....</b>	<b>72</b>
2.1. Адміністративно-правові дозвільні процедури у сфері містобудування.....	72
2.2. Правові форми дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні.....	85
2.3. Класифікація дозвільної діяльності та законодавче регулювання дозвільних процедур у сфері містобудування.....	96
Висновки до Розділу 2.....	103
<b>РОЗДІЛ 3. ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....</b>	<b>108</b>
3.1. Специфіка реалізації дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні .....	108
3.2. Шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування.....	129
Висновки до Розділу 3.....	158
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>162</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>169</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 окреслених відносин зумовлена також низкою проблемних питань, пов'язаних з реалізацією дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні, адже ще до запровадження воєнного стану утворилася велика 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 необхідності проведення низки реформ, які полягають, зокрема, в удосконаленні 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 до окресленої проблематики.

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, а також 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 як: А.Й. Француз, О.В. Джафарова, О.О. Авраменко, Л. В. Яковенко, В.Я. Шийка, Н.В. Галіцина та інші.

Визначенню понять у рамках формування понятійно-категоріального апарату предмету дослідження, адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні, а також становлення та розвитку дозвільної системи, присвятили свої праці такі науковці як: 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 доктриною. Варто зауважити, що питання правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні розглядається у працях більшості з наведених вище вчених, однак дослідженню законодавства у цій сфері приділено недостатньо уваги, у тому числі питанням особливостей реалізації дозвільної діяльності у сфері містобудування під час правового режиму воєнного стану.

Відтак, необхідність у проведенні дослідження правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні та її розвитку на сучасному етапі не викликає сумніву.

### **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 формування його теоретичних засад та виявлення проблем практичної реалізації, а також надання пропозицій щодо удосконалення відповідного 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, пов'язані з дозвільною діяльністю у сфері містобудування в Україні.

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

**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 комплексних досліджень, 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, учасниками яких є дозвільні органи, адміністратори та запитувачі дозвільних документів, а також, у окремих випадках, інші заінтересовані сторони; дозвіл у сфері містобудування запропоновано визначити документом, що видається уповноваженим органом і надає право на провадження 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;

*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 відкликання 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 видачі 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 науково-правових досліджень у сфері містобудування.

**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.); Матеріали сто других економіко-правових дискусій. Серія: Соціальні та гуманітарні науки (25-26 листопада 2025 р.); Матеріали сто третіх економіко-правових дискусій. Серія: Соціальні та гуманітарні науки (18-19 грудня 2025 р.); Матеріали науково-практичної конференції (м. Рівне, 5-6 грудня 2025 р.).

**Публікації.** Наукові результати, запропоновані у дисертаційній роботі висвітлено у 13 наукових працях, із них 6 статей опубліковано у наукових фахових виданнях України, 2 – у закордонних виданнях, які додатково відображають наукові результати дослідження, а також 5 публікацій, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації.

**Особистий внесок здобувача.** Усі сформульовані положення, висновки та рекомендації дисертаційної роботи є результатом самостійного наукового пошуку автора та обґрунтовані на основі проведеного комплексного дослідження.

**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 193 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 сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. У Конституції закріплені важливі права та принципи, які безпосередньо впливають на розвиток містобудування в Україні.

Стаття 47 Конституції України гарантує право громадян на житло. Це право є основою для містобудівної діяльності, оскільки забезпечення належних житлових умов, а також благоустрій та сталий розвиток територій є одним із ключових завдань містобудування.

Також важливою є стаття 50 Конституції України, що проголошує право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, що безпосередньо корелює з проектуванням і будівництвом, адже території 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 та проектної 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 лозіці його 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 міжгалузєвою 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 як: 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, 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 сфері 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 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 спеціальні 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 надає 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, здійснення 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 сьогодення вітчизняний досвід містобудування схиляється до зниження стандартів будівництва та порушення встановлених вимог.

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.

У 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.

Дозвільні процедури у сфері містобудування визначають як сукупність адміністративних дій, спрямованих на видачу чи відмову у видачі дозволів у окресленій сфері відповідно до чинного законодавства. Це частина адміністративної діяльності державних органів з метою забезпечення законності у зазначеній сфері.

Проблемами термінологічного апарату дозвільних процедур у сфері містобудування визначають правову невизначеність (неузгодженість положень нормативно-правових актів, що ускладнює їх практичне

застосування та потребує наукового обґрунтування); відсутність прозорості та корупційні ризики (як джерело корупційних зловживань).

Складність і тривалість дозвільних процедур 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 дозвільних документів, а також, у окремих випадках, інші заінтересовані сторони.

Дозвіл у сфері містобудування визначається документом, що видається уповноваженим органом та надає запитувачу право 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].

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 вимог законодавства у сфері містобудування дозвіл може бути відкликано. Йдеться про такі випадки, як неврахування під час планування, проектування чи будівництва інтересів осіб з особливими потребами [36, ст. 30], порушення норм санітарно-епідеміологічного, екологічного законодавства, пожежної, техногенної, ядерної або радіаційної безпеки тощо.

Виділяють наступні стадії видачі 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].

Зазначається, що процедура видачі дозволу 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 відносять:

1) стадія відкриття 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. Відкриття 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, дозвільний орган може вимагати доопрацювання або доповнення матеріалів. Після завершення перевірки приймається рішення про видачу дозволу або відмову у його видачі.

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

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

Також науковцями пропонується вищезазначений перелік стадій доповнити стадією відкликання дозволу, однак, оскільки вона не притаманна більшості з дозвільних справ, пропонуємо її застосовувати та розглядати як стадію загальних 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 об'єднанням співвласників багатоквартирного будинку 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;

б) 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 органів державної влади у цій сфері. Важливо, щоб на законодавчому рівні було визначено найбільш вживані поняття у частині дозвільних процедур у сфері містобудування, що б мінімізувало перелік випадків відкликання дозволів та відмов у дозвільних процедурах, а також врегулювало управлінську діяльність зокрема та забезпечило адміністративно-правове регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в цілому.

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].

К.О. Рибак 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, з огляду на дослідження сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування як об'єкт дослідження, 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 публічної влади, спрямованих на видачу, відмову у видачі, відкликання або скасування документів дозвільного характеру, 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 відкриття дозвільної справи до оформлення та видачі документа дозвільного характеру, 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, а отже потребує детального дослідження генези становлення й розвитку з метою виокремлення переваг та недоліків дозвільних процедур та надання пропозицій щодо вдосконалення.

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 території.

О.В. Стукаленко та О.О. Квасницька пропонують певну хронологію становлення законодавства у сфері 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].

О.В. Стукаленко деталізує запропоновану хронологію та зазначає, що нормативно-правові акти 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 XIX ст. 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 приймались 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:

стандарти будівництва;

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. ХХ ст.) 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 проектів 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 проектування. У свою чергу, республіканське законодавство СРСР ніби й приводило місцеві НПА у відповідність до загальносоюзних положень [104, с. 374-376].

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, яка включає правові, технічні та організаційні аспекти, що регулюють процеси проектування, будівництва та експлуатації об'єктів будівництва, розвитку інфраструктури та територій. 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 УРСР була створена у 1944 році, а отже функціонує у тому чи іншому вигляді понад вісім 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, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 225 від 25 березня 1993 року, вважалось керівним нормативним актом, в якому деталізовано проведення державного архітектурного будівельного контролю [11]. Так, у Положенні поняття «державний архітектурно-будівельний контроль» визначається 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», ухваленому 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, а 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 інститутів дозвільної діяльності у сфері містобудування, зокрема, інституту експертиз, до предмету адміністративно-правового регулювання доктриною приділялася певна увага. На думку О.В. Стукаленко [176] та К.О. Рибак [170, с. 219] адміністративно-правовому регулюванню сфери містобудування притаманні такі ознаки, як специфічні засоби (адміністративно-правові) та 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.

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].

Інститут експертиз у містобудуванні – це підсистема загального інституту експертної діяльності. Зокрема, на думку К.О. Рибачака, 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].

За результатами дослідження, в рамках якого сформульовано висновок про доцільність виокремлення будівельного права як окремої самостійної галузі права, О.В. Стукаленко пропонує визначити державну експертизу як окремий напрям містобудування та адміністративно-правову категорію [176, с. 56]. У роботі також зазначається, 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 предмету адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності виключено відносини у містобудівній сфері щодо її технічного та законодавчого регулювання, а також приватно-правові експертні відносини. Також наголошується 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].

Доктриною виокремлюється така категорія як джерела правового регулювання. Відповідно до проведеного аналізу дану категорію можна ототожнити із джерелами права. Однак джерела правового регулювання характеризуються дещо вузьким 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].

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 джерел фахової літератури 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].

Водночас варто зауважити, що Закон України «Про основи містобудування» у статті 1 ототожнює поняття «містобудування» та «містобудівна діяльність», та визначає їх таким чином: «Містобудування (містобудівна діяльність) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури».

Пунктом 1 частини першої статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» будівництво визначене як нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт об'єкта будівництва.

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 [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 та інших європейських країн [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 напрямиами 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].

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 зустрічається позиція про 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 щодо 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 вирішення.

### **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 довкілля, 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 підсвічує інший аспект, акцентуючи увагу на тому, що її основною метою є створення умов для реалізації суб'єктивних приватних прав, а не для виконання функцій публічного адміністрування.

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 першій 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.

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 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 під час отримання дозволу.

Система надання державних послуг 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].

Перелічені принципи, а також своєчасність, обґрунтованість та швидкість прийняття адміністративного рішення заслуговують на особливу увагу у дозвільній діяльності, зокрема у сфері містобудування.

Доктриною виокремлюються й інші види дозвільної діяльності, зокрема й у сфері містобудування. Так, з-поміж основних принципів ліцензійної діяльності виділяють: 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 звертаються за документом дозвільного характеру, відповідно до принципів людиноорієнтованого правового регулювання, є пріоритетним напрямком у процесі розвитку законодавства щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Стосовно визначення актуальних пріоритетів правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування, вважаємо, що необхідно зосередитися на відповідному змісті суспільних відносин і водночас розглядати їх як певну форму реалізації суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів [99, с. 231].

Містобудування є важливою складовою розвитку будь-якої держави, оскільки забезпечує не тільки економічне зростання, а й підвищення якості життя громадян. Це складний та багатогранний процес, що охоплює планування, проєктування 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 розрізі органів, наділених владними повноваженнями, варто враховувати положення статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Згідно з ними, 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 контрольних-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].

Прийняття зазначених положень обумовлено відсутністю чіткого розмежування повноважень між органами публічної адміністрації, дублюванням функцій, відсутністю 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 окреслити загальні та специфічні ознаки, які притаманні суб'єктам дозвільної діяльності у сфері містобудування. До ознак таких суб'єктів доцільно віднести: чітке визначення певного обсягу дозвільних повноважень у сфері містобудування; функціонування у системі органів публічної адміністрації; включення спеціальних 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 сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

На основі аналізу нормативно-правових актів, що регламентують функціонування органів виконавчої влади як суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування, до зазначених органів слід віднести Кабінет Міністрів України та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю та нагляду в архітектурі та будівництві.

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].

Правовідносини, пов'язані з дозвільною діяльністю у сфері містобудування, мають на меті формування необхідних умов, в яких реалізуються суб'єктивні права і законні інтереси у сфері містобудування, а також забезпечується здійснення державою своїх функцій.

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 дозвільної діяльності, традиційним є науковий підхід, відповідно до якого вони розподілені на дві групи, а саме: суб'єкти державного управління та особи, які звернулися за дозволом [43, с. 203-204].

Цей підхід поділяє Н.Р. Кобецька, яка досліджувала питання правового регулювання використання природних ресурсів України [100, с. 16, 17, 19].

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

Як вважають О. Данс та А.В. Джафарова, 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, для реалізації якого закон вимагає отримання відповідного дозволу, щоб процес виконання будівельних робіт набув законної форми. Відтак, на нашу думку, віднесення суб'єктивних прав у сфері містобудування до змісту дозвільних правовідносин є некоректним. Суб'єктивні права у сфері містобудування мають гарантуватися, а дозвільні процедури спрямовані на їх

реалізацію, відтак гарантії суб'єктивних прав виходять за межі дозвільної процедури.

Законодавство у сфері дозвільної діяльності так само, як і законодавство, що визначає процедуру надання адміністративних послуг, не має повного переліку процесуальних прав та обов'язків особи, яка звертається за документом дозвільного характеру.

Спираючись на положення частини першої статті 19 Конституції України, можемо стверджувати, що стосовно адміністративно-правового статусу заявника має діяти принцип «дозволено все, що прямо не заборонено законом». Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування у дозвільних процедурах обумовлений їх компетенцією.

О.В. Джафарова підкреслює, що дозвільні відносини можуть виникати на підставі ініціативи лише одного із суб'єктів [81, с. 21]. Зокрема йдеться про особу, яка звернулася за дозвільним документом. Дозвільна процедура у сфері містобудування ініціюється саме у такий спосіб. Оскільки юридичний факт звернення особи до дозвільного органу як конкретна життєва обставина, унаслідок якої відбувається виникнення, зміна чи припинення юридичних наслідків, є вирішальним для виникнення відносин між суб'єктами дозвільної діяльності у сфері містобудування [99, с. 240], умовою початку дозвільного провадження вважається сам факт звернення особи за дозволом на виконання будівельних робіт, а не фактичний стан, в якому перебуває об'єкт будівництва. Водночас варто зазначити, що під час дозвільного провадження перевіряється стан готовності об'єкта будівництва.

Відповідно до положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», ініціатором процедури видачі дозволу на виконання будівельних робіт виступає замовник будівництва, якого визначено як фізичну чи юридичну особу, яка має у власності чи користуванні одну чи декілька земельних ділянок або у власності чи управлінні будівлю/споруду і має намір щодо виконання підготовчих та/або будівельних робіт. При цьому, у разі виконання підготовчих/будівельних робіт щодо багатоквартирного будинку

закон передбачає, що замовником будівництва може бути об'єднання співвласників багатоквартирного будинку або управитель багатоквартирного будинку чи житлово-будівельний (житловий) кооператив, який здійснюватиме утримання такого будинку на підставі рішення (договору) співвласників багатоквартирного будинку. Також дії, спрямовані на виконання функцій замовника будівництва, може виконувати особа, якій доручено вчинення дій з виконання підготовчих та/або будівельних робіт на підставі та у межах, встановлених договором доручення [2].

Натомість, відповідно до статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», дозвіл на виконання будівельних робіт надає право на виконання підготовчих робіт (якщо вони не були виконані раніше згідно з повідомленням про початок виконання підготовчих робіт) і будівельних робіт на об'єктах будівництва, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками або підлягають оцінці впливу на довкілля згідно із Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», а також підключення об'єкта будівництва до інженерних мереж та споруд не лише замовнику, а й генеральному підряднику чи підряднику (якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників) [2].

Таким чином, характерною особливістю суб'єктів дозвільних правовідносин у сфері містобудування є вступ у правовідносини з метою реалізації суб'єктивних прав і законних інтересів у зазначеній сфері.

Підбиваючи проміжні підсумки, варто зазначити, що дозвільні відносини у сфері містобудування охоплюють різного роду правовідносини, які виникають та здійснюються в процесі дозвільної діяльності в певній сфері (широке тлумачення) або передбачають встановлення процесуальних правовідносин, які виникають при видачі конкретного документа дозвільного характеру (вузьке тлумачення).

Пропонується враховувати зазначену специфіку у майбутніх наукових дослідженнях окресленої сфери суспільних відносин, а також у процесі реформування дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Недоречним є надмірне використання дозвільної діяльності у сфері містобудування у якості засобу регулювання правовідносин у досліджуваній сфері. Це не відповідає організаційному характеру дозвільної діяльності й не узгоджується зі специфікою містобудівної діяльності як унікальної сфери правового регулювання.

Теоретичним підґрунтям для вдосконалення правового регулювання правовідносин є їх систематизація. Доктриною та у публіцистичних джерелах порушується питання про наявність окремих проблем, викликаних практикою реалізації дозвільних відносин у сфері містобудування. Наприклад, серед таких проблем відзначаються затримки у видачі дозволів або необґрунтовані відмови у їх видачі. Крім того, частим явищем є прояви корупції, що призвело до рішення про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та створення Державної інспекції архітектури та містобудування України (ДІАМ). У деяких випадках, як слушно зазначають науковці, через недоліки законодавства неможливо повноцінно забезпечити законність та оперативно реагувати на правопорушення.

Можливою причиною такого стану є 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 окресленого завдання, наразі відсутні дослідження, спрямовані 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, визначені 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].

Характеристика системи органів державної влади у сфері містобудування є базою для виявлення принципових зв'язків і напрямів взаємодії між ними. Врахування цих взаємозв'язків під час формування або реформування таких органів та в критеріях розмежування їх компетенцій дозволить раціоналізувати повноваження та вдосконалити систему управління у досліджуваній галузі.

Поняття компетенції органу державної влади є достатньо глибоко дослідженим і широко використовуваним у сучасній адміністративно-правовій літературі. Як правило, воно розглядається та аналізується у двох аспектах. Відповідно до зовнішнього аспекту, компетенція характеризує певного суб'єкта публічної влади у системі інших суб'єктів. У внутрішньому аспекті компетенція характеризує мету, цілі, завдання та повноваження цього суб'єкта публічної влади [43, с. 80-82].

Критерії розмежування ґрунтуються на наведених у наукових дослідженнях положеннях щодо принципів розмежування компетенції органів публічної влади. До них належать:

- рівень визначеності конституційно-правового статусу системи публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування);
- правовий характер та цільове призначення визначеного суб'єкта публічної влади як основні 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 делегованих повноважень (громадські об'єднання та інші суб'єкти).

Надання (отримання), відмова у видачі чи відкликання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю, визначеними статтею 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». До них належать виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад та структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. У разі якщо сільські, селищні, міські ради не утворили виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю, повноваження таких органів виконує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через відповідних головних інспекторів будівельного нагляду. Наразі цим центральним органом виконавчої влади є Державна інспекція архітектури та містобудування України (ДІАМ).

До інших органів виконавчої влади, що мають компетенцію, пов'язану з дозвільною діяльністю у сфері містобудування, можна віднести Державне агентство автомобільних доріг України.

Так, 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 [17].

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

Таким чином, окрему групу суб'єктів дозвільних відносин у сфері містобудування 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, відзначаємо, що видача дозволу також охоплюється поняттям «адміністративна послуга».

Відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги», 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 адміністративно-сервісний центр (АСЦ). Однак АСЦ (ЦНАП) 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, пов'язаних з дозвільною діяльністю у сфері містобудування можемо віднести АСЦ (ЦНАП).

Виходячи з наведених вище положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2015 р. № 747), постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану» від 24 червня 2022 р. № 722 та деяких інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування, а також враховуючи специфіку процесу

отримання дозвільних документів, окремими суб'єктами досліджуваних відносин є особи, яка звертаються за дозволами у цій сфері.

Такими суб'єктами є фізичні особи, фізичні особи-підприємці та юридичні особи всіх форм власності, які виступають замовниками будівництва, або особи, які діють за їх дорученням.

Так, наприклад, фізичні особи є одними з основних суб'єктів, які звертаються за дозвільними документами 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.

Дозвільні процедури в даному випадку часто включають подання заяв, надання відповідних технічних та проектних 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 групи суб'єктів: ті, які безпосередньо здійснюють дозвільну діяльність, та ті, які ініціюють дозвільні процедури, звертаючись за документами дозвільного характеру.

Суб'єкти, які здійснюють дозвільну діяльність, включають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які мають повноваження на видачу дозвільних документів, контроль за виконанням вимог законодавства й забезпечення правомірності містобудівної діяльності. Вони забезпечують належну організацію та нагляд за реалізацією проектів будівництва, що включає перевірку дотримання норм і стандартів.

З іншого боку, суб'єкти, які звертаються за дозвільними документами, можуть бути фізичними особами, фізичними особами-підприємцями або юридичними особами, які звертаються до відповідних органів за необхідними дозволами на будівництво або іншими дозвільними документами.

Кожна з цих груп має відповідати своїм специфічним вимогам та дотримуватися дозвільної процедури залежно від масштабу діяльності або

виду проєкту. Важливість взаємодії між цими двома групами суб'єктів полягає у забезпеченні ефективного, законного та безпечного розвитку містобудівної діяльності.

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

Для нашого наукового дослідження надзвичайної актуальності набувають 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 об'єктів будівництва 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 сфері містобудування набуває особливої ваги. Дозвільні процедури у цій сфері є інструментом забезпечення законності здійснення містобудівної діяльності, 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 сфері містобудування, 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 частини другої статті 3 Конституції України, відповідно до якої 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.

Зі значного масиву наукових досліджень, в яких розкривається проблема поширення методів, що характерні для публічної сервісної спрямованості держави, переважаюча їх більшість розкриває питання надання

адміністративних послуг, зокрема, зміст та правове підґрунтя адміністративних послуг, а також порядок їх надання. Це зумовило зосередження уваги доктрини на питаннях адміністративних сервісів (послуг).

Щодо наукових праць, в яких аналізуються питання дозвільної діяльності, то варто відзначити, що їх значно менше 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, основних 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 дозвільними органами та суб'єктами господарювання щодо видачі, відкликання (скасування), 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 дозвільні 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 дозвільної 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 дозволу, дозвільної

діяльності, критеріям віднесення видів підприємницької діяльності до таких, що об'єктивно потребують видачі дозвільних документів для їх здійснення уповноваженими органами державної виконавчої влади або органами місцевого самоврядування.

Слід також зазначити, що чинне законодавство передбачає значну кількість видів дозволів, відмінностей у порядку їх видачі, правовому статусі суб'єктів дозвільної 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 державної виконавчої влади.

Інші науковці, які вивчають проблему євроінтеграції, а саме теоретико-правові 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.

До 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 та їх 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 дозвільної діяльності.

Використання системного підходу до вивчення «дозвільної 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 дозвільної системи в її нормативному розумінні, передбаченому постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» та Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV.

Зазначені нормативно-правові акти передбачають різні підходи до визначення поняття дозвільної системи. Так, у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дозвільну систему» дозвільна система визначена як особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян [19]. Структура та окремі елементи наведеного визначення цілком відповідають його призначенню. Водночас, це визначення не варто розглядати як узагальнююче поза межами тієї дозвільної системи, у якій воно було запроваджене, оскільки ця дозвільна система регулює вузьку сферу обігу вогнепальної зброї, вибухових матеріалів і речовин, сильнодіючих отруйних речовин та деяких інших об'єктів, обмежено оборотоздатних.

Разом з тим, поняття дозвільної системи у сфері господарської діяльності, наведене у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», є більш широким, оскільки, вочевидь, стосується значно ширшого кола відносин: «дозвільна система у сфері господарської

діяльності – сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачою документів дозвільного характеру, переоформленням, припиненням дії документів дозвільного характеру» [6]. У дослідженнях висловлюється позиція, що й це визначення не варто вважати універсальним, оскільки воно обмежене виключно сферою господарської діяльності і, вочевидь, не охоплює інші сфери суспільних відносин, на які поширюється дозвільна діяльність [81].

Вивчення науковцями змісту дозвільної системи дало змогу сформувати теоретичну базу для запровадження таких понять як дозвільна сервісна діяльність та публічна сервісна діяльність. Ці поняття розглядаються у контексті питань 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. У сучасних дослідженнях 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 людину і громадянина, дотримання та забезпечення їх прав, свобод і законних інтересів.

На думку Ю.П. Битяка, недоцільно розглядати адміністративне право як приватно-публічне утворення, оскільки таке орієнтування порушить висновок

щодо публічності цієї галузі права. У роботі наголошується 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 сфері містобудування. 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.

Адміністративно-правові дослідження, у яких розкривається питання дозвільної діяльності, включають також 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 доцільно ґрунтуватися на наявності відповідного правового забезпечення, яке забезпечує існування таких дозвільних правовідносин.

Для характеристики дозвільних правовідносин необхідно враховувати таку загальнотеоретичну структуру як: суб'єкт, об'єкт, підстави та зміст. На нашу думку, питання забезпечення законності у дозвільній діяльності з точки зору тлумачення правовідносин доцільно представити, відштовхуючись від доречності розкриття проблеми правового режиму законності, для якого притаманний загальнотеоретичний 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.

Застосування 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 із забезпеченням неухильного дотримання пріоритету прав і свобод людини та громадянина.

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

– 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;

– 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;

– 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 необхідне зосередитися 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, що приймаються з метою реалізації їхніх повноважень, а також для розгляду й вирішення конкретних адміністративних справ.

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

До вищезазначеної позиції варто висловити кілька зауважень. Насамперед не виокремлюється специфіка адміністративних процедур у цій сфері, обмежуючись лише визнанням можливості застосування загальних положень адміністративної процедури.

По-друге, з огляду на те, що дозвільна діяльність спрямована на збалансування публічного та приватного інтересів, а також на створення безпечних умов у процесі здійснення видів діяльності, які становлять підвищену небезпеку, викликає сумніви визначення спрямованості цих процедур як таких, що передбачають створення умов для реалізації суб'єктивних прав.

З іншого боку, під час аналізу містобудування як об'єкта правового регулювання крізь призму адміністративного права виявляється брак спеціальних принципів дозвільної діяльності в цій сфері. Натомість дослідник обмежується висновками щодо окремих аспектів дозвільної діяльності, зокрема: реалізації дозвільних процедур як умови здійснення містобудівної діяльності, визначення місця документів дозвільного характеру серед інших документів у цій сфері, а також загального окреслення окремих проблем дозвільних процедур [170].

Відтак відсутність єдиного та чітко визначеного підходу до поняття дозвільної діяльності у сфері містобудування в наукових працях свідчить про наявність теоретичних прогалин у дослідженні цієї проблематики. Різноманітність визначень і 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 зумовлюють нагальну потребу в подальших дослідженнях зазначеної тематики.

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

### **Висновки до Розділу 1**

Дозвільні процедури у сфері містобудування пропонується визначити як сукупність адміністративних дій, спрямованих на видачу або відмову у видачі дозволів у окресленій сфері відповідно до чинного законодавства. Вони становлять частину адміністративної діяльності державних органів, спрямованої на забезпечення законності у зазначеній сфері.

Запропоновано спрощене визначення понять «дозвільна діяльність» та «дозвіл». Дозвільну діяльність пропонується визначити як сукупність правових відносин, учасниками яких є дозвільні органи, адміністратори та запитувачі документів дозвільного характеру, а також, у окремих випадках, інші заінтересовані сторони; дозвіл у сфері містобудування — як документ, що видається уповноваженим органом і надає право на провадження певних дій, пов'язаних зі здійсненням діяльності у сфері містобудування.

Визначено стадійність дозвільної процедури у сфері містобудування, зокрема наведено аргументи щодо відсутності необхідності виокремлення як самостійної стадії відкликання дозволу чи оскарження відмови уповноваженого органу у видачі дозволу з огляду на відсутність ознаки постійності у дозвільному процесі.

Визначено, що прийняття підзаконних нормативно-правових актів індивідуального чи загального характеру у сфері містобудування належить до предмета регулювання адміністративного права. Водночас, з огляду на можливість здійснення експертиз у сфері містобудування на приватноправових засадах без участі публічного суб'єкта, зазначено про спірність віднесення таких експертиз до предмета адміністративно-правового регулювання.

Підтримано позиції щодо виокремлення містобудівного права в окрему галузь права.

Створення необхідних умов для гарантування законності дозвільної діяльності у сфері містобудування передбачає вдосконалення не лише законодавчого регулювання її здійснення, а й регулювання на рівні підзаконних нормативно-правових актів, зокрема взаємодії органів державної влади у зазначеній галузі.

Важливо, щоб на законодавчому рівні були визначені найбільш уживані поняття, пов'язані з дозвільними процедурами у сфері містобудування, що мінімізувало б випадки відкликання дозволів та відмов у їх видачі, а також врегулювало управлінську діяльність зокрема й адміністративно-правове регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування загалом.

Виходячи з предмета адміністративного права, містобудування належить до предмета адміністративно-правового регулювання. До таких відносин, насамперед, належать відносини публічного управління у сфері містобудування, відповідальності органів публічного управління, а також відносини адміністративної відповідальності за порушення містобудівних норм і правил.

Дозвільна діяльність у сфері містобудування є багатокомпонентною системою, що включає правові, технічні та організаційні аспекти, які регулюють процеси проєктування, будівництва та експлуатації об'єктів будівництва, розвитку інфраструктури й територій. Її ефективність безпосередньо впливає на якість забудови, безпеку громадян та сталий

розвиток територій. Генеза дозвільних процедур в Україні свідчить про постійне прагнення до їх 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 охоплює 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 суто адміністративних завдань, оскільки він має важливе юридичне, соціальне та економічне значення для суспільства в цілому.

Як об'єкт забезпечення законності, дозвільна діяльність потребує 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 і суб'єктів містобудівної діяльності, а також ефективний контроль за їх виконанням. У сукупності ці складові забезпечують не лише законність у сфері містобудування, а й справедливість, рівність та доступність для всіх учасників процесу.

Порушення законності у дозвільних процедурах може мати серйозні наслідки, що впливають на сталий розвиток міст, охорону прав і законних інтересів громадян, а також на безпеку довкілля. Неврегульовані або порушені дозвільні процедури здатні призвести до будівництва об'єктів, небезпечних для здоров'я та життя людей, порушення права мешканців на безпечне й комфортне середовище проживання, а також до економічних втрат і підриву принципів правової держави.

Саме тому питання дотримання законності у дозвільній діяльності потребує особливої уваги з боку законодавців, органів правозастосування та суспільства загалом. Забезпечення належного правового контролю й

удосконалення дозвільних процедур є необхідними умовами досягнення стабільності, безпеки та сталого розвитку України.

## 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 одним з основних механізмів, за допомогою яких 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.

Ця процедура зазвичай включає такі етапи, як подання заяви або документації, розгляд заяви, прийняття рішення та, у разі необхідності, оскарження рішення в суді.

Адміністративна процедура в Україні регулюється Конституцією України, низкою законів і підзаконних нормативно-правових актів, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

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'язальні. 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'язальні включають заходи контролю та нагляду.

Крім того, адміністративні процедури можуть бути різних видів, залежно від їх особливостей, 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 у цьому контексті, зокрема, в рамках дослідження питань адміністративно-правового регулювання державного нагляду і контролю в архітектурно-будівельній сфері, та підтверджують тезу 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.

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

Відтак урахування специфіки сфери містобудування як окремої галузі суспільних відносин потребує створення та дотримання встановлених вимог до здійснення контролю й нагляду у цій сфері. Отже, подальше дослідження вимагає опрацювання спеціальних наукових праць відповідної тематики. Вивчення проблеми сутності адміністративно-правового забезпечення державного нагляду та контролю в архітектурі й будівництві дає підстави для формулювання поняття «контроль» як системи заходів, спрямованих на забезпечення законності діяльності суб'єктів містобудування.

У контексті нашого дослідження актуальним є також термін «державний архітектурно-будівельний нагляд», який тлумачиться як певний вид діяльності, спрямований на забезпечення законності діяльності органів державної влади у сфері містобудування [170, с. 217].

А.Д. Стукаленко, не здійснюючи безпосереднього порівняльного дослідження нагляду й контролю як методів забезпечення законності у сфері містобудування, звертає увагу на ймовірність їх ідентифікації законодавцем, а також аналізує окремі повноваження органів державної влади щодо здійснення контролю та нагляду у цій сфері [176, с. 115, 181].

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

Крім того, доцільно визнати достатньо усталеним в адміністративно-правовій доктрині термін «громадянський контроль», оскільки контекст його використання дослідником свідчить про широке застосування цього поняття, яке охоплює не лише внутрішньовідомчі відносини. Таким чином, аналіз сучасних наукових розробок засвідчує 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, зокрема його орієнтованості 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 висвітлено недостатньо. Так, досліджуючи питання адміністративно-правового забезпечення здійснення містобудівної діяльності, науковці зазвичай обмежуються оцінкою впливу окремих законодавчих актів у цій сфері на дозвільні процедури або дослідженням окремих аспектів дозвільних процедур [170, с. 144, 164–165].

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

Основоположними для визначення сутності дозвільної системи можна вважати дослідження О.В. Джафарової, яка присвятила свої наукові праці розкриттю сутності відповідної діяльності суб'єктів державного управління, а також специфіки дозвільної діяльності в окремих сферах правовідносин.

Дослідниця визначає такі особливості дозвільних відносин:

- сфера компетентності органів державної влади охоплює як дозвільні повноваження, так і повноваження щодо здійснення регуляторної діяльності;
- дозвільні відносини спрямовані на дії, що є потенційно небезпечними для інших учасників правовідносин;
- невід'ємною рисою дозвільної діяльності є набуття заінтересованим суб'єктом у результаті її здійснення особливого адміністративно-правового статусу [81, с. 2, 21].

Н.Е. Штомпель виділяє, зокрема, такі напрями містобудівної діяльності:

- 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 охоплює не лише власне будівництво тих чи інших об'єктів, а й наукову та інноваційну діяльність (зокрема у сфері землеустрою та забезпечення високої ефективності об'єктів будівництва), освітню діяльність (підготовку кадрів у сфері містобудування), дозвільну діяльність тощо.

Характеризуючи містобудівну діяльність як предмет надання адміністративних послуг, науковці виокремлюють, зокрема, конкретні цілі та мету її здійснення – забезпечення належного середовища життєдіяльності, а також особливу соціальну 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 об'єкта діяльності, а не лише формальне дотримання передбаченої законом дозвільної процедури; а також наявність реалізації регуляторних повноважень у конкретному випадку дозвільної діяльності.

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

Для доктрини адміністративного права характерна відносна узгодженість наукових підходів до ключових питань упродовж тривалого часу, що зумовлено специфікою предмета цієї галузі права – правовідносинами у сфері державного управління. Водночас суттєві зміни ринкових відносин, політичних систем та інших сфер суспільного життя за останні десятиліття висунули нові вимоги до осмислення базових категорій доктрини адміністративного права.

Погоджуємося з висловленою тезою про сьогоденне 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 сфері містобудування 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 дозвільної 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. При цьому відзначено наявність внутрішньої структури в системах державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю.

Характеризуючи сутність державного архітектурно-будівельного нагляду, К.О. Рибак 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 дослідник вбачає в його предметі [170, с. 224].

Інші науковці окремо характеризують контроль за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування, та виділяють загальну систему контрольно-наглядових органів у сфері містобудування, яка включає загальні органи та спеціальні (державні) органи, а також звертають 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 дозвільної діяльності щодо суб'єктів контролю за законністю дозвільної 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 «дозвільна 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. Слушною науковою позицією щодо визначення сутності адміністративно-правового методу можна вважати думку І.Л. Бородіна, згідно з якою це організована певним чином діяльність уповноваженого суб'єкта, яка має враховувати критерії категорій об'єктивного права: сутність 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 особа, 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. Однак у контексті здійснення дозвільної діяльності, в тому числі у сфері містобудування, втручаються насамперед у 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 дозвільної діяльності як засобу забезпечення законності. Інші науковці визначають державний архітектурно-будівельний нагляд 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 дозвільної 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 дозвільної діяльності у сфері містобудування, 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 дозвільної 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 дозвільної діяльності у сфері містобудування можна поширити і на забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Винятком із цього висновку є принципи громадського контролю як особливого виду контролю за дозвільною діяльністю у сфері містобудування.

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 2020-2021 роки, затвердженій Указом 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-наглядова діяльність у досліджуваній сфері 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-наглядової діяльності в дозвільній системі у сфері містобудування становлять особливий інтерес. Отже, на сьогодні одним з 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 ДІАМ);

– процедури, що потребують участі кількох державних адміністративних органів (наприклад, для здійснення процедури приватизації земельної ділянки необхідно отримати рішення кількох державних 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 закінчених будівництвом об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками. 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.

## 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, а й їхню 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 видачі дозвільних документів у сфері містобудування зумовлена насамперед стратегічними пріоритетами вдосконалення державного управління, які відображені в програмних документах.

Дозвільна діяльність 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 у цій сфері.

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 Закону передбачає обов'язок ліцензування господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними наслідками (СС3).

У статті 7 Закону розкривається зміст державного регулювання у сфері містобудування, насамперед шляхом надання (отримання, реєстрації), відмови

у видачі чи припинення дії документів (адміністративних актів), що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (крім припинення дії документів (адміністративних актів), що засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів); контролю за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектної документації та розроблення і затвердження будівельних норм, кошторисних норм, нормативів і правил, запровадження одночасної дії застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, приведених у відповідність до вимог Європейського Союзу.

Крім цього, законодавством визначено, що документами дозвільного характеру на провадження містобудівної діяльності є, насамперед, дозвіл на будівництво та сертифікат 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; декларації про готовність об'єкта до експлуатації, акта готовності об'єкта до експлуатації, будівельного паспорта на забудову земельної ділянки, дозволу на проведення земляних робіт, наслідків класу відповідальності за будівництво об'єктів.

Законодавством надано узагальнююче 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 провадження певних дій чи здійснення видів господарської діяльності відповідно до законодавства.

Проте таке визначення не враховує специфіки містобудівної діяльності, суб'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 у сфері містобудування потребує врегулювання цього питання підзаконними нормативними актами. Разом із тим, форма таких актів, дія яких поширюється на відносини у сфері містобудування, викликає певні сумніви.

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

Відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», документом дозвільного характеру вважається дозвіл, висновок, рішення, погодження, довідка або інший документ, який дозвільний орган зобов'язаний видати підприємцю у разі надання права на провадження певної господарської діяльності або видів діяльності, та/або без якого підприємець не може здійснювати зазначену діяльність.

Дослідники виділяють такі документи дозвільного характеру у сфері містобудування: акт про введення об'єкта будівництва в експлуатацію, декларацію 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, зокрема у сфері містобудування.

Науковці виділяють такі функції управління: прогнозування, програмування, планування, організація, регулювання, координація та 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 загальноновизнаного 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 дозвільну 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 об'єктів природно-заповідного фонду тощо як підстава для відмови у видачі дозволу на будівництво.

В окремому випадку такі рішення про видачу 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 дозвільної діяльності у сфері містобудування 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: вона приймається виключно в письмовій формі (паперовій або електронній) з дотриманням необхідних реквізитів і визначається законом або затверджується уповноваженими органами.

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

Європейські стандарти у державному управлінні передбачають активну участь громадян та громадських організацій у здійсненні управління (партиципація), відповідність політики державного управління реальним потребам адміністративної сфери, врахування попереднього досвіду, чітке визначення цілей і прогнозування наслідків, а також гнучкість реалізації з урахуванням місцевих особливостей (ефективність) [179, с. 30].

Одним із ефективних способів досягнення цих стандартів є децентралізація влади, що передбачає створення системи реальної відповідальності органів місцевого самоврядування за власні рішення та максимальну передачу повноважень від державних установ до місцевих органів [85].

Дослідження такого елемента форми прийняття управлінського рішення щодо видачі дозволів на містобудівну діяльність, як об'єкта його прийняття, створює теоретичне підґрунтя для вирішення зазначеної проблеми. У цьому контексті доцільно розрізняти рішення, що приймаються органами виконавчої влади, та рішення органів місцевого самоврядування. Така систематизація дозвільних форм є обґрунтованою і перспективною.

Окрему увагу слід приділити електронній формі відповідних документів, що також можуть видаватися як органами виконавчої влади, так і органами 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 саме, 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 суб'єкта містобудування, а від ділянки.

Неякісні будівельні роботи часто призводять до пошкодження об'єктів будівництва, заподіяння шкоди особам, які ними користуються, 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 як правило здійснюється 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 перелік дозволів на будівництво. Водночас необхідно посилити процедури видачі дозволів на будівництво – у випадках, коли роботу проводить непрофесійний суб'єкт містобудування. У таку процедуру необхідно запровадити принцип безпосереднього 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 дозвільного органу 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 дозвільного характеру у сфері містобудівної діяльності» покладено загальнотеоретичний підхід, спрямований на розкриття сутності категорії «організаційно-правова форма», норми закону та визначення концепції містобудування.

У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» 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 вважати, 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 заявника 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 має тягнути за собою застосування роз'яснювальних заходів або заборони будівництва надалі для непрофесійного суб'єкта містобудування.

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 у процесі аналізу 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. Використання органом державного управління конкретної форми діяльності значною мірою залежить від його компетенції.

Тому важливо вміти орієнтуватися в розмаїтті форм, розумно вибирати 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 нормами, що містяться в положеннях, посадових інструкціях, правилах відповідних установ.

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 адміністративну процедуру 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 у сфері містобудування, 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.

### **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, затвердженому 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 виконання будівельних робіт, замовник повинен пройти обов'язковий етап – це землепорядна організація.

На цьому етапі фахівці із землеустрою здійснюють топографічні та геодезичні 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 дотримуватися чітких правил і процедур у процесі оформлення документів.

Процес отримання погоджень залежить від категорії складності об'єкта будівництва, 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 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 проекту проектною 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., ДІАМ);
- реєстрація декларації про початок виконання будівельних робіт.

Відтак, враховуючи різноманіття об'єктів будівництва 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 довкілля 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 проектну документацію та подати повідомлення про початок виконання будівельних робіт.

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 об'єктів будівництва, таких як багатоквартирні житлові будинки, бізнес-центри, торгові комплекси, великі промислові будівлі, заправки, магазини й інші об'єкти, що мають значний вплив на довкілля 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 об'єктів будівництва.

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

Положеннями Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (частина третя статті 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 довкілля та інші важливі юридичні й технічні аспекти майбутньої забудови. Підстави для відмови у видачі дозволу, встановлені Законом (частина четверта статті 37), корелюють з інформацією, яка перевіряється під час видачі вихідних даних та прийняття рішення про видачу 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 статей 35, 36 та 39-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також пунктів 13 та 15 постанови Кабінету Міністрів України 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, які не є підставою вважати об'єкт самочинним будівництвом, орган державного архітектурно-

будівельного контролю повідомляє про це замовникові протягом одного робочого дня з дня такого виявлення і замовник зобов'язаний протягом трьох робочих днів надати достовірні дані. Однак законодавством 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 України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає обмежений перелік підстав для відкликання 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 проектної документації щодо поверховості будівлі вихідним даним (постанова Верховного Суду України від 22 січня 2019 р. у справі № 826/17907/17). Як справедливо зауважив Верховний Суд України, 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 проектної документації містобудівним вимогам є одним із найпоширеніших порушень, що вимагає проведення перевірок містобудівних проектів 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 України «Про регулювання містобудівної діяльності» (зокрема, частини восьмої статті 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 економічного порядку в країні. Тому доцільно розширити коло законодавчих підстав для припинення прав на виконання будівельних та підготовчих робіт.

Отже, забезпечення законності об'єктів будівництва 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, що 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. Цей процес включає етапи прийняття рішень органами публічної адміністрації, результатом чого є адміністративний акт, що має юридичну силу та впливає на правовий статус конкретної особи або організації. Зазвичай процедура охоплює такі етапи: подання заяви або документації, розгляд заяви, прийняття рішення та, за потреби, оскарження його в суді.

Основною метою адміністративних процедур є забезпечення реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Процедурні норми слугують базою для ефективної діяльності органів виконавчої влади, створюють умови для взаємодії громадян і державних органів, забезпечують прозорість і відкритість процесу підготовки та ухвалення управлінських рішень, а також обмежують 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).

Таким чином, адміністративні процедури в містобудуванні забезпечують системність управління, контроль за законністю дій та реалізацію прав і

обов'язків учасників процесу, охоплюючи як публічно-правові, так і організаційно-технічні аспекти.

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

Відсутність єдиного підходу законодавця до визначення видів 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 процесуальним законодавством зовнішнє вираження рішень, дій уповноважених суб'єктів публічної влади, що спрямовані на забезпечення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів у сфері містобудування.

Форма дозвільної діяльності у сфері містобудування у широкому розумінні характеризується виключно письмовою формою (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 статей 35, 36 та 39-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також пунктів 13 та 15 постанови Кабінету Міністрів України 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 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 сфері господарської діяльності, нормами, які встановлюють додаткові підстави для відмови у видачі дозвільних документів, їх відкликання за рішенням відповідних органів. Це стосується законодавства,

що регулює охорону атмосферного повітря, збереження рослинного світу, управління 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 процедур, 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 та 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 здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими на це державними органами.

Крім того, у сфері містобудування здійснюється містобудівний моніторинг, який реалізується через систему спостережень, аналіз 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» (п. 11 ч. 1 ст. 2), відповідно [8].

Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» передбачено відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців за протиправні дії, що передбачають неналежне виконання 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.

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 регламенту. Відмітимо, що правові інструменти, котрі передбачені низкою нормативно-правових актів, не завжди повною мірою відповідають чинним суспільним взаєминам у сфері регулювання. Тому розгляд питань якості законодавства у сфері дозвільної діяльності 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 із 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);
- забезпечення всіх ресурсів, необхідних для виконання закону;
- актуальність формулювання об'єкта та завдань права;
- правильний вибір методу правового регулювання;
- гарантія визначених законом правових можливостей;
- виконання вимог техніки законотворення у процесі створення закону [104, с. 15; 115, с. 72].

Водночас наведена позиція викликає деякі зауваження. По-перше, застосований 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, 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, що регламентує дозвільну діяльність у сфері містобудування, слід аналізувати 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 зазначених питань, звертають увагу на низку принципів аспектів поняття якості права, що характеризується комплексом атрибутів конкретного акту. Ці ознаки повинні визначати його насамперед з позиції ефективності як регулятора суспільних відносин. При цьому якісні характеристики права поділяються на дві основні групи: характеристики права як джерела права та як його форми.

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

Характерно, що якість права відображає специфіку його функціонування та розвитку, а також природу права загалом. Водночас її можна розглядати як оціночну категорію, подібно до якості продукту, отриманого в результаті людської діяльності. Таким чином, якість як властивість права набуває змінного значення залежно від умов його застосування.

Якість права слід розглядати у контексті відповідності потребам особи, держави та суспільства. Основою цього визначення є здатність права передбачати й оцінювати окремі ситуації та визначати ефективні способи їх вирішення, включно з комплексом умов, забезпечених морально-етичними нормами та матеріальними ресурсами, із неухильним дотриманням положень законодавства всіма суб'єктами, що мають відповідні зобов'язання [57, с. 51].

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

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 до чіткості правових норм, які в ньому є, означає не виправдане 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 загальноновизначеним 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 принципам її реалізації. З огляду на це, вважаємо за потрібне розглянути основні підходи дозвільної діяльності у містобудівній сфері згідно з критерієм об'єкта їх впливу. Маємо на увазі, перш за все, основні засади здійснення дозвільної діяльності, тобто забезпечення безпеки діяльності держави і життя людини та гарантії відповідних безпекових позицій в основоположних сферах суспільного життя з безпосередніми принципами її реалізації.

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

Характеристиками містобудування є висока вартість об'єктів його реалізації, велике 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 законодавства у сфері містобудування має стати мінімізація надання дискреційних повноважень органам влади.

У науковій літературі утверджується поняття законодавства як системи нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання суспільних відносин. У цьому контексті виділяють чотири аспекти:

1. Найвужчий аспект – система всіх законів України.
2. Другий аспект – система законів та інших нормативно-правових актів, прийнятих вищими органами влади (Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України, центральними органами виконавчої влади).
3. Третій аспект, найширший, – законодавство як комплекс законів, підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих вищими та центральними органами виконавчої влади, а також нормативно-правових актів, виданих місцевими органами влади (місцевими радами, державними адміністраціями тощо). До цього підходу належать і міжнародні договори, на які надано згоду Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради як частина правової системи.
4. Четвертий аспект – усвідомлення динамічної природи законодавства, що проявляється у процесі реалізації правотворчої функції держави. Це включає функціонування спеціалізованих органів держави в контексті розробки, прийняття, оприлюднення та розгляду нормативно-правових актів [198, с. 499].

Конституційний Суд України у рішенні від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 зазначає, що Конституція України розширила коло питань, які впливають із вищої юридичної сили, порівняно з законом, визначеним у традиційному розумінні.

Згідно зі статтею 92 Конституції України, закони України повинні унормувати 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 законодавчих актів у системі права вживається у доволі широкому розумінні. Здебільшого можемо зустріти 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, 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 частині третій статті 21 Кодексу Законів про Працю України, якою визначено сферу застосування контракту як особливої форми трудового договору, слід розуміти закони України, чинні міжнародні договори України, визнані обов'язковими Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України та акти Президента України, прийняті в межах своїх повноважень відповідно до норм Конституції України та законів України [172].

У правовій літературі 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 унеможливає 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, конституційні норми 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 зведення законів на практиці потенційно нехтує роллю і значенням 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 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 органів 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 шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів.

Водночас суттєво зростає кількість прийнятих нових нормативних актів, що не сприяє прозорості законодавства у 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 порушення 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, підвищити якість нормативно-правових актів у сфері містобудування, у тому числі у сфері дозвільної діяльності.

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 нормативно-правові акти 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 застосування передового досвіду, але й дозволяє на практиці досягти відповідності правового регулювання нинішнім актуальним суспільним умовам, 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.

Положення про 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 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 сталого розвитку територій.

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 здійснюватися 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.

## **2.2. 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 гарного врядування як прозорість і підзвітність, які вже давно вкорінені в Європейському співтоваристві.

Міжнародні принципи гарного державного управління у сфері міського планування також були імплементовані 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].

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 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 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 проєкту, 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 у сфері містобудування, 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 прав людини. Доволі слушною вважаємо думку з цього приводу 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 сфері містобудування 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 з розпорядженням Кабінету Міністрів України № 523-р від 16 травня 2014 року на загальнодержавному рівні офіційно запроваджено перелік адміністративних послуг, що надаються уповноваженими на те органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Документом передбачається 432 найменування у сфері послуг на підставі визначених

делегованих повноважень. Однак на практиці наведений перелік охоплює лише незначну частину адміністративних послуг.

Згідно з інформацією публічного характеру, що розміщується на офіційних сайтах органів влади, на місцевому рівні формуються власні переліки адміністративних послуг у сфері містобудування. 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 владних повноважень 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 їх 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 загально визначеної 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 науковій спільноті питання уніфікації в адміністративному праві набуло особливої актуальності. У цьому контексті доцільно виділити напрацювання таких дослідників, 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 інших. На основі їхніх розробок можна констатувати, що у доктрині загальної теорії права усвідомлення уніфікації є доволі усталеним поняттям.

Уніфікацію зазвичай розглядають як процес зведення актуального права до спільних засад, нівелювання недосконалостей правового регулювання, усунення колізій та забезпечення єдності принципів у законодавчому регулюванні подібних або близьких за своєю природою суспільних відносин. Таким чином, уніфікація є досить широкою категорією, що охоплює не лише сферу правотворчості, але й активно впливає на сферу правозастосування [60, с. 796].

Здійснення дозвільної діяльності у межах єдиних встановлених норм та підходів потребує комплексу заходів, спрямованих на підвищення якості законодавства у сфері містобудування. Особливо це стосується дозвільних процедур, де можуть проявлятися дублювання компетенцій суб'єктів публічної влади, потенційно неправомірний формалізм під час реалізації адміністративних процедур та надмірне затягування рішень при видачі документів дозвільного характеру.

Доктрина адміністративного права передбачає спеціальну адміністративну процедуру, яка виражається у спеціальному порядку розгляду та вирішення правових питань у законодавчому полі. Мова йде насамперед про питання, що виникають у зв'язку з прийняттям адміністративних актів у сфері публічного адміністрування, які мають на меті створення або підтвердження компетенцій приватних осіб чи 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 принципам адміністративної процедури, позитивний практичний досвід якої вже наявний у європейських країнах. Так, відомий дослідник Д.В. Сущенко значну увагу зосереджує на питаннях еволюції правового регулювання та практичного застосування адміністративних процедур, аналізуючи позитивний досвід встановлення нормативного регулювання взаємин між публічними владними інституціями та приватними особами протягом багатьох років їх практичної реалізації.

Характерно, що права приватних осіб, зокрема право ознайомлюватися з матеріалами справи, були раціонально розвинуті провідними європейськими державами у другій половині ХХ століття. У цьому контексті особливого значення набуло право особи бути вислуханою перед ухваленням негативного рішення, право на юридичну допомогу та представництво, а також своєчасне і повне отримання необхідної інформації.

Детально розробляючи дане питання, дослідник враховує також позицію колег, які наголошують на необхідності закріплення основ реалізації адміністративних процедур на законодавчому рівні. Таке закріплення має опосередковувати взаємні відносини приватних осіб та публічної влади з урахуванням наступних домінант: верховенство права, законність, підконтрольність, ефективність адміністративної процедури, відкритість та публічність.

Водночас науковці звертають увагу на принципи функціонування важливих європейських інституцій, які напряду пов'язані із визначенням у законодавчій площині:

- гарантій юридичного захисту від неправомірних дій;

- прав приватних осіб у контексті адміністративних процедур та їх практичної реалізації;
- специфіки оскарження адміністративних актів, прийнятих за результатами встановлених процедур;
- належного мотивування адміністративних актів;
- права приватних осіб бути вислуханими;
- доступу до інформації.

Таким чином, законодавча база, яка регулює адміністративні процедури, неухильно повинна дотримуватися зазначених положень, що забезпечує суттєві гарантії дотримання норм чинного законодавства у цій сфері та підвищує ефективність і прозорість діяльності органів публічної адміністрації [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 жвавих наукових дискусій та законодавчих ініціатив.

Дослідниця Н.Б. Чекомасова, вивчаючи питання 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 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 ефективного 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. Сущенко, 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 владних повноважень. 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. Суценка 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 з них полягає у налагодженні ефективної законотворчої діяльності відносно вивчення та практичного застосування вагомої за обсягом низки нормативних актів у зазначеній сфері. Другий передбачає формування єдиного спектру адміністративних послуг у містобудівній 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 у 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 окремих адміністративних процедур 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 до розвитку надання відповідних адміністративних послуг за допомогою електронних засобів.

Водночас відмітимо, що гарантії забезпечення громадського контролю у містобудівній галузі на сьогоднішній день ще вкрай недосконалі. 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 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 можемо констатувати, що єдиний кодифікований акт у містобудівельній галузі повинен включати доволі широкий обсяг 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 акту, 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 довкілля. Водночас має бути збережена процедура, за якою файл-заява додається до основного документу з попередньої оцінки зазначеного впливу та інша інформація, яка стосується транскордонних впливів на зазначені питання. Процедури та механізми, згідно яких приймається рішення щодо заяв 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 довкілля 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 довкілля і здоров'я населення у контексті тих дозвільних документів, котрі видаються компетентними органами [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 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 реалізацію таких важливих європейських цінностей як верховенство права, дотримання прав людини і 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.

Зазначений порядок 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 Д.В. Лученко у своїй докторській дисертації порушив концептуальні питання 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].

Засади адміністративного оскарження доволі часто ставали предметом напрацювань на законодавчому рівні. Мова йде насамперед про проєкт Адміністративно-процедурного кодексу України, та норми Закону України «Про адміністративну процедуру».

Водночас існування численних видів дозвільної документації та процедур у містобудівельній галузі зовсім не виключає потребу запровадження уніфікованого підходу до адміністративного оскарження 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 проектування 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 акту, 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 робота 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 з відкликання 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].

Таким чином, 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 видачі дозволу на здійснення будівельних робіт закріплено виявлення у поданих документах відомостей, які є «недостовірними».

При цьому критеріїв достовірності чи недостовірності норма не містить. З буквальної точки зору, слово «достовірність» вказує на цільову точність, правильність, відсутність сумнівів [59, с. 935].

Відповідно, це слово охоплює 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 орієнтуватися на категорії об'єктивного характеру: «непідтверджена», «суперечлива», «неповна» тощо.

Таким чином, 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 такої 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 лише органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, але й приватними суб'єктами, яким відповідні повноваження делегуються 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 контролю, відділами контролю за будівництвом місцевих адміністрацій. Відповідно, суб'єкти містобудування мають альтернативу при зверненні щодо проведення такого контролю: вони можуть звертатися 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 щодо надання певної частини адміністративних послуг у повному обсязі або частково. Вчений зазначає перспективність реалізації такого підходу в межах національної правової системи, але водночас підкреслює 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 сектора. 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 проектування, 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 (або відкликання).

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 дозволяють 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 дозвільною діяльністю у сфері містобудування визначено такі адміністративно-правові засоби:

- 1) державний архітектурно-будівельний контроль,
- 2) містобудівний моніторинг,
- 3) адміністративна відповідальність за порушення містобудівного законодавства.

Особливостями містобудування є:

висока вартість об'єктів його реалізації, велике значення у створенні гідного середовища проживання,

значна суспільна небезпека за відсутності належного контролю.

Розуміння законодавства про містобудування виключно як зведення 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 містобудування. Тому забезпечення якості законодавства 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 у сфері 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 органом державної влади доступу 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 правового регулювання у цій сфері. 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 галузевого 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.

Гарантії здійснення громадського контролю у сфері містобудування залишаються вкрай недостатніми, відсутнє закріплення зобов'язання суб'єктів контролю і нагляду публікувати свої акти, 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, спрямовані на видачу чи відмову у видачі дозволів у сфері містобудування відповідно до чинного законодавства;

містобудування визначити 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;

дозвільну діяльність у сфері містобудування визначити як багатокomпонентну систему, яка включає правові, технічні та організаційні аспекти, що регулюють процеси проектування, будівництва та експлуатації об'єктів будівництва, розвитку інфраструктури та територій;

дозвільну систему у сфері містобудування визначити як сукупність правових відносин, учасниками яких є дозвільні органи, адміністратори та запитувачі документів дозвільного характеру, а також, у окремих випадках, інші заінтересовані сторони;

дозволом у сфері містобудування визначити як документ, що видається уповноваженим органом та надає право 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.

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

Система державного архітектурно-будівельного контролю в Україні була створена у 40-х роках ХХ сторіччя, 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.

Запропоновано виділити наступні характеристики, притаманні суб'єктам дозвільної діяльності у сфері містобудування:

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;

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 визначено органи публічної адміністрації, створені для здійснення конкретної державної діяльності, яка включає видачу дозвільних документів з метою забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

Правовими засобами забезпечення законності у сфері містобудування пропонується визначити:

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 визначити розвиток гарантій прав та законних інтересів суб'єктів, які звертаються за документом дозвільного характеру, що впливає з положень сучасної людиноцентричної орієнтованості правового регулювання.

Дозвільні правовідносини у сфері містобудування рівною мірою спрямовані на створення умов щодо реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів у сфері містобудування та виконання державою своїх функцій.

Стадіями видачі дозволу у сфері містобудування запропоновано вважати: відкриття дозвільної справи; опрацювання заяви уповноваженим органом; прийняття рішення у дозвільній справі та видачу дозвільних документів.

До дозвільних документів у сфері містобудування в Україні відносяться лише два основні акти: дозвіл на виконання будівельних робіт та сертифікат про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, а відсутність єдиного підходу законодавця до визначення видів 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.

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 органів державної влади у цій сфері. Тож, важливо, щоб на законодавчому рівні було визначено найбільш вживані поняття у частині дозвільних процедур у сфері містобудування, що б мінімізувало випадки відкликання дозволів та відмов у видачі дозволу, а також врегулювало б управлінську діяльність зокрема та дозвільну діяльність у сфері містобудування в цілому.

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. Ця процедура зазвичай містить такі етапи, як подання заяви або документації, розгляд заяви, 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, 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.

Запропоновано виділити такі види адміністративно-правових процедур 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), контрольні-наглядові (проведені державними інспекціями), екзаменаційні, експертні, акредитаційні (приватизаційні) та процедурні для розгляду скарг (наприклад, у сфері містобудування).

Запропоновано поділ адміністративних процедур залежно від кількості суб'єктів публічної адміністрації, які беруть участь в адміністративній процедурі, 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).

Формою дозвільної діяльності у сфері містобудування пропонується 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, для яких 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).

Форми діяльності органів публічної адміністрації пропонується поділяти 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 визначити як зовнішнє вираження юридичних дій і видання актів, через які забезпечуються виконання завдань і функцій цього органу.

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 у разі відсутності належного контролю за її здійсненням.

Запропоновано з-поміж 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 у сфері містобудування.

## 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: 20.06.2025).
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: 20.03.2025).
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: 29.06.2025).
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: 29.01.2025).
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: 29.06.2025).
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: 21.05.2025).
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: 21.03.2025).

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: 29.01.2025).
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: 26.01.2025).
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: 24.02.2025).
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: 20.06.2025).
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: 19.06.2025).
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: 19.06.2025).
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: 29.04.2025).

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: 19.07.2025).

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: 29.03.2025).

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: 24.04.2025).

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: 21.05.2025).

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: 29.06.2025).

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: 29.05.2025).

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: 23.03.2025).

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: 22.02.2025).

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: 29.04.2025).

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: 20.04.2025).

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: 29.06.2025).

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: 26.04.2025).

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: 29.09.2025).

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: 29.03.2025).

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-p#Text> (дата звернення: 29.06.2025).

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: 01.02.2025).

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: 29.01.2025).

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: 21.01.2025).

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. Соловійова ; 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. Тимощук, Н. Л. Добрянська, О. В. Курінний, Є. О. Школьний та ін.; за заг. ред. В. П. Тимощука, 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://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/PREZ\\_Bevzenko\\_25\\_11\\_2021.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/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*. 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*. 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 постановлення 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. Короед 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 дослідженнясторичного 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.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-3/doc/5/5\\_1.pdf](http://www.kbuara.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-рп/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 проєкту 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. Тюхтій 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>.