

### **РОЗДІЛ 3.**

Трудове право і право соціального забезпечення; адміністративне право і адміністративний процес; фінансове, інформаційне, земельне право

---

УДК 339.543:339.9(477)

DOI: 10.31732/ 2708-339X-2022-05-47-58

## **ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ УРБАНІЗАЦІЇ**

***Француз А.Й.***

*Герой України, Заслужений юрист України, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри державно-правових дисциплін,*

*ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», м. Київ, вул. Табірна, 30-32, 03113, Україна*

*тел.: (050) -33-944 -02 , e-mail: AnatoliyFJ@krok.edu.ua*

*ORCID: 0000-0003-2861-1252*

***Онисковець М.Ю.***

*аспірант, ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», м. Київ, вул. Табірна, 30-32, 03113, Україна*

*e-mail: [onyskovec.kolya@gmail.com](mailto:onyskovec.kolya@gmail.com)*

*ORCID: 0000-0002-9505-3644*

## **THEORETICAL AND LEGAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE REGULATION OF PERMITTING PROCEDURES IN THE FIELD OF URBANIZATION**

***Frantsuz A.J.***

*Hero of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine Doctor of Laws Sciences, Professor, Professor of Department of State Legal Disciplines, "KROK" University, st. Tabirna, 30-32, 03113, Kyiv, Ukraine*

*tel.: (050) -33-944 -02 , e-mail: AnatoliyFJ@krok.edu.ua*

*ORCID: 0000-0003-2861-1252*

***Onyskovets M.Y.***

*postgraduate student, "KROK" University, st. Tabirna, 30-32, 03113, Kyiv, Ukraine*

*e-mail: [onyskovec.kolya@gmail.com](mailto:onyskovec.kolya@gmail.com)*

*ORCID: 0000-0002-9505-3644*

**Анотація.** Стаття присвячена комплексному дослідженню питання визначення поняття, змісту і особливостей застосування дозвільних процедур у сфері урбанізації. Звернено увагу на саме поняття містобудування, урбанізації та містобудівної діяльності. Здійснено спробу пов'язати поняття містобудування та урбанізації – на рівні саме теорії. Звернено увагу на об'єкти містобудування. Вказується на наявність відповідної спеціалізації, покликаної вивчати основні положення теорії містобудівної діяльності, можливості її реалізації на практиці. Досліджено та узагальнено теоретичне розуміння поняття дозвільних процедур у сфері урбанізації, що дозволило виявити та узагальнити проблеми їхнього оформлення та видачі. Розкрито детально поняття самих дозвільних процедур у сфері урбанізації, висвітлено недоліки їхнього застосування на практиці та

законодавчого їхнього регулювання, запропоновано зміни для покращення даної ситуації. Визначено коло суб'єктів правовідносин по дозвільних процедурах у сфері урбанізації, їх відповідальність, контроль за їх діяльністю. На прикладі практики Європейського суду з прав людини показані ключові аспекти функціонування дозвільних процедур у сфері урбанізації, так само як і проблеми та недоліки їхнього функціонування, надано пропозиції усунення відповідних вказаних недоліків. Так само було застосовано практику зарубіжних країн, передусім європейських, у сфері регулювання та застосування таких дозвільних процедур. Враховано вітчизняну практику законодавчого врегулювання положень про дозвільні процедури у сфері урбанізації. Охарактеризовані змістовне наповнення і застосування дозвільних процедур в практичній діяльності суб'єктів правовідносин по дозвільних процедурах у сфері урбанізації. Показано, що вони є різними залежно від типу та складності зведення певного об'єкта містобудування. Наведені приклади практичного досвіду інших країн в питанні застосування дозвільних процедур та питання надання їх певним суб'єктам підприємницької та громадської діяльності. З урахуванням додатково вітчизняного досвіду був підведений підсумок вирішення проблемних аспектів дозвільних процедур у сфері урбанізації.

**Ключові слова:** урбанізація, аспект, судова практика, дозволи, теорія.

**Формул:** 0, **рис.:** 0, **табл.:** 0, **бібл.:** 26.

**Abstract.** The article is devoted to a comprehensive study of the definition, content and features of the application of permitting procedures in the field of urbanization. Attention is paid to the very concept of urban planning, urbanization and urban planning. An attempt has been made to link the concepts of urban planning and urbanization at the level of theory. Attention is paid to urban planning objects. The presence of the corresponding specialization called to study the basic provisions of the theory of town-planning activity, possibilities of its realization in practice is specified. The theoretical understanding of the concept of permitting procedures in the field of urbanization is investigated and generalized, which allowed to identify and generalize the problems of their design and issuance. The concept of the permitting procedures in the field of urbanization is revealed in detail, the shortcomings of their application in practice and their legislative regulation are highlighted, changes are proposed to improve this situation. The range of subjects of legal relations on permitting procedures in the field of urbanization, their responsibility, control over their activity is defined. The case law of the European Court of Human Rights shows the key aspects of the functioning of permitting procedures in the field of urbanization, as well as the problems and shortcomings of their functioning, offers to address the relevant shortcomings. The practice of foreign countries, especially European ones, in the field of regulation and application of such permitting procedures was also applied. The domestic practice of legislative regulation of provisions on permitting procedures in the field of urbanization is taken into account. The content and application of permitting procedures in the practical activities of the subjects of legal relations on permitting procedures in the field of urbanization are characterized. They are shown to be different depending on the type and complexity of construction of a particular urban development object. Examples of practical experience of other countries in the application of permitting procedures and the issue of providing them to certain business and community entities are given. Taking into account the additional domestic experience, the result of solving the problematic aspects of permitting procedures in the field of urbanization was summed up.

**Key words:** urbanization, aspect, judicial practice, permits, theory.

**Formulas:** 0, **Fig .:** 0, **Table:** 0, **Bibl .:** 26.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** На сьогоднішній день адміністративно-правове регулювання дозвільних процедур у сфері урбанізації в українському законодавстві має багато прогалин, недопрацювань та нерегульованих питань, які потребують нагального вирішення.

Наразі, ведеться інтенсивне будівництво міст, добудовується велика кількість об'єктів різного призначення, проектується та будуються нові райони та об'єкти. Зважаючи на це, виникає питання відповідного належного регулювання такої діяльності на законодавчому рівні, для допомоги реалізації проектів та планів на практиці. Для вирішення даних питань, необхідно не тільки розроблення планів та бажання їх реалізувати, не тільки пошук коштів на здійснення задуманого, а й

пошук правильного забезпечення підходів до реалізації планів містобудування. Слід не тільки знайти інвестора, забудовників, а й слідкувати за законністю їхньої діяльності.

Тому постає питання не тільки теоретичного забезпечення урбанізації, а й практичного.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Вивченню таких проблем приділили увагу у дослідженнях такі науковці: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Ю. Кобринський, М. І. Мичко, А. В. Матвійчук, В. О. Ромасько, М. В. Шульга, М. Дьомін, Б. Черкесов Г. Петришин, В. Дідик, А. Павлів, М. Енгель.

**Не вирішені раніше частини загальної проблеми.** Необхідно зауважити, що питання визначення проблем державного контролю у сфері містобудівної та урбанізаційної діяльності в контексті державного управління, що пов'язане з темою нашого дослідження, на сучасному етапі є малодослідженим та потребує вивчення.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження на основі аналізу чинного законодавства України, судових рішень та узагальнення практики його реалізації, а також міжнародного досвіду та визначення сутності, особливостей і проблем адміністративно-правового регулювання дозвільних процедур у сфері урбанізації, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства з питань, що досліджуються.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Будемо вважати урбанізацію та містобудування сумісними поняттями, бо вони є взаємопов'язаними та взаємодоповнюючими. Але спершу розберемось детальніше з даними поняттями.

На сьогоднішній день поняття містобудування використовується у багатьох значеннях. Різноманітність тлумачення даного поняття зумовлене його використанням у багатьох сферах життя.

Зокрема, у Юридичній енциклопедії, виданій під редакцією директора Інституту держави і права імені Корецького Ю. С. Шемшученка, міститься таке визначення містобудування: «Це комплекс економічних, організаційних, інженерно-технічних, екологічних, правових та інших заходів, спрямованих на створення і підтримання повноцінного середовища для проживання людей і задоволення їхніх матеріальних, соціальних, культурних та духовних потреб» [25, с. 106].

Окрім цього, можна зустріти визначення містобудування в іншому розумінні. Зокрема, у Будівельній енциклопедії («Енциклопедія сучасної техніки. Будівництво») дається таке визначення: «Це теорія і практика планування і забудови міст». Там же підкреслюється зв'язок практики містобудування та розвитку продуктивних сил і виробничих відносин та визначення цієї практики соціальним ладом, промислово-економічною могутністю держав, рівнем розвитку науки, техніки, культури і мистецтва, а також природно-кліматичними умовами та національними особливостями країни [24, с. 100].

Також, варто зазначити, що Вища атестаційна комісія України Постановою своєї Президії від 21.05.1998 року № 25-

08/5 запровадила Паспорт спеціальності 05.23.20 - містобудування та територіальне планування, в якій пунктом 1 «Формула спеціальності» давалося таке визначення містобудування: «Галузь науки і техніки, яка веде дослідження інженерно-технічних, соціально-економічних та екологічних проблем, формування життєвого середовища, що включає конструювання систем населених місць, їх планування й забудови [15].

У межах даної спеціальності проводиться:

- розроблення методології аналізу та синтезу різноманітних типів містобудівних об'єктів (регіонів, міст, сіл та їх структурних елементів);

- створення теоретичних підстав сучасного містобудування, обґрунтування державної містобудівної політики, інформаційного забезпечення містобудівної діяльності.

Результати таких досліджень мають сприяти забезпеченню процесів управління розвитку населених місць та територій, планування забудови, реконструкції та експлуатації населених місць та регіонів відповідно до потреб населення й виробництва».

Також, варто звернути увагу на визначення, що пропонуються різними науковцями, а також фаховими довідниками та словниками.

М. Дьомін у довіднику «Архітектура: Короткий словник-довідник», що вийшов за редакцією А. Мардера, дає таке визначення містобудуванню: «Це комплексна багатогранна діяльність суспільства, що спрямована на створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях та районах розселення» [14, с. 39].

В. Дідик та А. Павлів вказують на зв'язок понять містобудування та містобудівельної діяльності. Зазначається, що містобудування охоплює собою комплекс усіх заходів, необхідних для практичної реалізації завдань містобудування (див. визначення у Юридичній енциклопедії), а діяльність у сфері містобудування (містобудівельна діяльність – ці поняття рівноцінні) охоплює наступне [13, с. 64]:

- дослідження, проектування та управління процесами реалізації заходів, що визначають формування і розвиток функціональної та архітектурно-планувальної

структури населених місць і районів згідно з демографічними, соціальними, економічними вимогами та природно-екологічними умовами;

- розвиток інженерної та транспортної інфраструктури;

- збереження і збагачення оточуючого середовища.

Засобами вирішення містобудівних завдань є раціональна планувальна організація території та узгоджене взаєморозташування житлових районів, виробничих комплексів, рекреаційних зон, громадських центрів тощо.

Багато авторів звертають увагу і на практичну спрямованість містобудування: на створення міських ансамблів, що поєднують споруди з природним оточенням. Масштаб та характер таких об'єктів, що вже були створені або які тільки існують у планах, визначають особливості архітектурної творчості в містобудуванні, яка заснована на принципах історичної спадкоємності, що віддзеркалює об'єктивні умови безперервного процесу розвитку населених місць [10, с. 43].

При з'ясуванні суті містобудування та містобудівельної діяльності, варто визначити, що ж входить до складу містобудівельної діяльності. Дане питання можна з'ясувати через такі джерела, як енциклопедії та фахівців у цій сфері.

Юридична енциклопедія визначає такі складові містобудівної діяльності [25, с. 89]:

- прогнозування розвитку та планування території;

- проектування, будівництво і реконструкція об'єктів житлово-цивільного, виробничого призначення;

- спорудження інших об'єктів;

- реконструкція архітектурних комплексів та ансамблів;

- створення інженерної та транспортної інфраструктури.

М. Енгель вважає так: містобудівна діяльність містить значні за обсягом розділи теоретичних обґрунтувань, що і зріднює її за характером з науковою діяльністю. Як галузь наукового знання, за думкою дослідника, містобудування досліджує закономірності формування і функціонування територіальних систем

різного ієрархічного рівня, розробляє принципи і критерії прийняття проектних рішень у вигляді [14, с. 45]:

- правил та норм проектування;

- стереотипних елементів містобудівних рішень;

- технологій (процедур) і методичних розробок окремих проектних завдань;

- моделей-концепцій перспективного розвитку територіальних систем.

Розглянемо поняття урбанізації. Сучасні дослідники урбанізації зазначають, що це явище багатовекторне і напряду пов'язане з економічними, соціальними та політичними факторами дослідження. На думку Є.Перцика «... урбанізація являє собою багатогранний глобальний процес, що охопив весь світ, пов'язаний з посиленням у часи науково-технічної революції розвитком і концентрацією виробничих сил і форм соціального спілкування, підвищенням ролі міст та розповсюдженням міського стилю життя на всю мережу населених пунктів» [19, с. 15].

Смагін Ю.А. вважає, що урбанізація «... це процес зростання чисельності міських поселень, в тому числі й крупних розмірів, концентрацію населення в все більших крупних міських утвореннях, збільшення чисельності і частки міського населення». На думку А.Є. Буряченко, «...урбанізація – це вельми складний процес, і його не можна трактувати лише як зростання міст і збільшення чисельності міського населення. ... дане явище треба розуміти як новий етап розвитку суспільства, який характеризується концентрацією економічного, демографічного та політичного потенціалу, котрий дає змогу концентрувати та контролювати значні обсяги фінансових ресурсів, створювати нові технології, нові види послуг, здійснювати інноваційну діяльність» [21, с. 67].

Тому поняття містобудування та урбанізації можна вважати взаємодоповнюючими та взаємопов'язаними, хоча друге поняття більш широке та стосується не лиш містобудування, а й керівництва містом, мешканців його, мігрування їх, функціонування його загалом.

У законодавстві України питання містобудування регулюється в таких основних Законах: ЗУ від 16.11.1992 р. №2780-ХІІ «Про основи містобудування» (надалі - Закон №2780) (загальний) та ЗУ від

17.02.2011 р. №3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності» (надалі - Закон №3038) (спеціальний) [17] [18] [23].

У Законі «Про основи містобудування» перша ж стаття дає таке визначення:

«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». Тут поняття містобудування та містобудівної (а не містобудівельної) діяльності виводяться як тотожні.

Стаття 4 Закону Закон №3038 визначає таке коло суб'єктів та об'єктів містобудування.

Зокрема, суб'єктами містобудування виступають:

- органи виконавчої влади;
- Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
- Рада міністрів Автономної Республіки Крим;
- органи місцевого самоврядування;
- фізичні (або ж громадяни) та юридичні особи.

Юридична енциклопедія у статті «Містобудування» додає до списку суб'єктів містобудування і іноземні держави. Це питання не розкривається, але, на нашу думку, мається на увазі співробітництво певних держав по допомозі комусь одному в даній галузі (можна навести такий приклад: допомога усіх союзних республік Узбецькій після Ташкентського землетрусу 1966 року – в контексті житлового будівництва та відбудови) [25, с. 100].

До об'єктів містобудування на державному та регіональному рівнях відносяться:

- планувальна організація території;
- система розселення;
- система взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту, інженерної та соціальної інфраструктури;
- функціональне зонування території України, її частин (груп областей), території Автономної Республіки Крим, областей, адміністративних районів.

Об'єктами містобудування на місцевому рівні є [18]:

- планувальна організація території населеного пункту, його частини (групи земельних ділянок) зі спільною планувальною структурою, об'ємно-просторовим рішенням, інженерно-транспортною інфраструктурою, комплексом об'єктів будівництва, що визначаються відповідно до:

а) у населених пунктах - меж населених пунктів, їхніх функціональних зон (сельбищної, промислової тощо), житлових районів, мікрорайонів (кварталів), приміських зон відповідно до містобудівної документації на місцевому рівні;

б) за межами населених пунктів - меж приміських зон, а також функціональних зон відповідно до містобудівної документації на регіональному рівні.

Відповідно до Закону, до об'єктів будівництва належать:

- будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення;
- їхні комплекси та частини;
- лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури.

Водночас до об'єктів будівництва не належать нафтові і газові свердловини та об'єкти їхнього влаштування.

Причому, здавалося б, все є добре. Проте водночас К. І. Апанасенко зазначає, що ряд норм будівельного законодавства України в частині регулювання дозвільних відносин потребує уточнення або доповнення. Звертається увага і на те, що під час внесення відповідних змін варто враховувати зарубіжний досвід правового регулювання. Він хоч є різним у європейських країнах, не зважаючи на те, що директиви ЄС уніфікували багато актів про будівельні роботи і будівельну продукцію [6, с. 20].

Судова практика Європейського Суду з прав людини у питанні забезпечення права на безпечне довкілля під час реалізації будівельних проектів не є однозначною.

За відсутності у Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод окремої норми про дане право, громадяни намагаються його захистити за допомогою положень інших статей Конвенції (статті 6 або 8).

Відомою справою у сфері захисту права на повагу до сімейного й приватного життя стала справа Кіртатос проти Греції (Kırtatıs v. Greece, рішення від 22.05.2003) [4].

Фабула наступна. Заявники оспорювали законність судових рішень грецьких судів про відмову визнати недійсними дозволи на будівництво споруд поряд із будинком заявників. Вони володіли нерухомістю, включаючи заболочену місцевість біля узбережжя, і скаржились на те, що містобудування вплинуло на тваринний світ у цій місцевості, загалом призвело до знищення навколишнього середовища на відповідній території та негативно вплинуло на їхнє особисте життя [4].

Однак, Суд визнав, що правопорушення не має «безпосереднього впливу» на сім'ю Кіртатос, незважаючи на безпосередню близькість відповідного населеного пункту до місця проживання позивачів і доведеність факту несприятливого впливу на навколишнє середовище.

«Навіть якщо допустити, що навколишнє середовище було пошкоджено містобудівним розвитком території, заявники не навели належних аргументів, які засвідчують, що уявна шкода для птахів та інших охоронюваних видів, що живуть на болоті, була такого характеру, що прямо вплинула на їхні власні права за статтею 8 § 1 Конвенції. Якби погіршення середовища стосувалось знищення лісових територій в околицях будинку заявників, ситуація могла би вплинути більш прямо на добробут заявників. Як висновок, Суд не може погодитись, що втручання в умови життя тварин у болотах означає атаку на приватне чи сімейне життя заявників».

Досліджуючи питання іноземного регулювання дозвільних процедур у сфері містобудування, варто розглянути досвід інших країн. Зокрема, звернемось до

досвіду Польщі як найближчої до нас європейської країни із упровадженими у законодавство правилами ЄС.

За рейтингом Світового банку, у 2015 р. Польща була поставлена на 137 місце (із 189) у категорії «Стосовно будівельних дозволів», однак кількість обов'язкових будівельних регулювань у Польщі зменшується рік за роком [3, с. 49].

Останні зміни до польського будівельного законодавства внесені у червні 2015 р. і набули чинності 01.01.2016. Вони скасовують вимогу звертатись за будівельним дозволом стосовно котеджів, якщо територія, на яку можливий вплив від будівництва, не перевищує територію ділянки (ділянок), де плануються зводитись будівлі. Передбачено обов'язок забудовника повідомити про заплановане будівництво, пред'явивши документацію, що вимагається. Уся процедура схвалення будівельних намірів триває у межах 30 днів, протягом яких адміністративні органи можуть висувати будь-які заперечення [3, с. 49].

В інших випадках час між початком інвестиційного процесу і днем отримання будівельного дозволу може нараховувати кілька місяців, що є результатом необхідності отримати різні документи, розробити доповіді, які мають бути затверджені уповноваженими органами перед подачею заявки на отримання будівельного дозволу.

У цілому схема будівельного процесу у Польщі подібна до таких в інших державах, і вона не є надто спрощеною. За відсутності генерального плану забудовник має отримати не тільки будівельний, а й планувальний дозвіл, у якому визначено вимоги до планованої забудови, а також дозвіл у сфері охорони довкілля, інші дозволи, доповіді й сертифікати, що вимагає законодавство у конкретних випадках. Потім необхідно скласти проектно-кошторисну документацію, клієнтську програму робіт, попередню анкету про рух готівки, у разі необхідності — провести тендер з відбору виконавця робіт, після чого розробляється детальний кошторис і детальна програма робіт [3, с. 49].

Загалом замовник будівництва має виконати вимоги законодавства, що стосуються охорони довкілля, енергетики, відходів, комунальних служб, пожежної безпеки тощо. Незважаючи на це, фактом є зростання нових будівельних інвестицій у Польщі.

Для розробки законопроектів у сфері містобудування в Україні було використано позитивні зарубіжні зразки, що позначилось і на схемі будівельної процедури, і у правовому регулюванні особливостей процедур у межах окремих етапів будівництва.

У світі найкращими дозвільними практиками у сфері будівництва вважаються ті, що діють у Данії та США (критерії — кількість дозвільних процедур, їхня тривалість та вартість). В Україні, як і в цих країнах, не передбачено єдиної для усіх типів будівництва процедури, а визначено суттєво спрощений дозвільний механізм для житлових будинків котеджного типу, дачних і гаражних будівель [26].

Як і в Данії, основна частина компетенції у сфері будівництва в Україні закріплена за органами місцевого самоврядування (ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), і діє принцип мовчазної згоди як один із принципів дозвільної системи у будівельній сфері (ч. 5 ст. 37).

Дослідники вказують на заходи, запроваджені останнім часом у США з метою спрощення дозвільних процедур: лінії допомоги підприємцям, комп'ютеризація дозвільного процесу, прискорені процедури для малих об'єктів, швидка система відстежування дозвільного процесу, години гарантованої видачі дозволів для малих і середніх об'єктів, стандартні форми заяв і форми додаткової інформації, доступність великих об'ємів інформації про будівництво в мережі Інтернет. В Україні відбуваються аналогічні процеси [11, с. 35].

Проблеми для замовників будівництва із проходженням дозвільних процедур є результатом переважно суб'єктивних факторів, а не об'єктивних проблем правового регулювання. Про це свідчить обставина, що, за оцінками деяких дослідників, вартість проходження дозвільних процедур у сфері будівництва в Києві удвічі вища, ніж у Нью-Йорку (приблизно 13 000 та 6000 дол. США відповідно). Суттєвим фактором швидкості дозвільного процесу у США є відносно незначний політичний вплив у питаннях видачі дозволів на будівництво.

З огляду на ціновий та часовий фактори у будівельних процедурах, а також із суб'єктивних причин забудовники в Україні вдаються до самовільного будівництва. Ця проблема досягла в нашій державі колосальних розмірів: В.Г. Олюха наводить цифру у 15—20 % від усіх будівництв, здійснених без належного комплексу дозволів або з іншими серйозними порушеннями технології і норм будівництва [12, с. 27].

Від недобросовісних забудовників потерпає як Україна, так і інші держави. Право держави боротись із незаконними забудовами Європейський суд з прав людини підтвердив в останні роки, наприклад, у справі *Ivanova, Cherkeзов v. Bulgaria* (21.04.2016).

Заявники у цій справі збудували будинок без планувального дозволу. Місцеві органи влади оформили ордер на знесення забудови. Заявниця захищала в суді Болгарії своє право власності на забудову, однак національні суди ухвалили рішення не на її користь, визначаючи, що будівля збудована незаконно, а її зведення не може бути легалізовано згідно з перехідними положеннями законодавства про амністію.

Суд визначив, що обставини справи не свідчать про порушення ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції. Найпершою турботою Суду було встановити, чи не порушить реалізація ордеру на знос справедливий баланс між інтересом заявника в утриманні своєї власності недоторканою і загальним інтересом щодо ефективної імплементації заборони будівництва без дозволу [2].

Суд дійшов висновку, що ордер на знос мав на меті «повернути речі назад у позицію, яка би мала місце в разі, якби перша заявниця не порушила вимоги закону». Власницький інтерес заявниці щодо будинку не міг переважити рішення влади про знесення забудови. Важливий і висновок Суду, що ордер і його приведення в дію мали би слугувати меті відлякування інших потенційних порушників закону, що допомогло би вирішити поширену в Болгарії проблему з незаконними забудовами.

Поговоримо трохи про самі дозвільні процедури у сфері урбанізації, що є дієвими у нас.

Перед тим, як подавати заяву на дозвіл будівельних робіт, необхідно пройти обов'язковий етап на шляху оформлення дозволу - це землевпорядна організація.

Фахівці із землеустрою проведуть топографічні і геологічні роботи, і зроблять висновок, чи придатна ваша ділянка для зведення споруди.

Вирішивши всі питання, пов'язані із землею, замовник перед тим як почати будівництво, повинен розробити проект майбутнього будівельного об'єкта, після чого приступити до оформлення та узгодження дозвільної документації, що надає право на будівництво. Суб'єкт господарської діяльності при вирішенні документальних питань керується певними правилами і визначає шлях отримання погоджень залежно від категорії складності архітектурного об'єкта. На категорійність об'єкта впливають клас наслідків і категорія складності будівлі та споруди [6, с. 20].

Зокрема, визначають 2 варіанти оформлення юридичних будівельних документів: за спрощеною та загальною процедурою. Дозвільний документ (дозвіл або декларація) залежить від категорії складності архітектурного об'єкта, яка визначається виходячи з певних умов. Тому, визначають кілька видів споруди і відповідних дозвільних документів для початку будівельних робіт:

- мала забудова (індивідуальні житлові, садові та дачні будинки не більше 2-х поверхів, площею не більше 300 кв. метрів, господарські будівлі, споруди, гаражі, які розташовані на земельних ділянках - будівельний паспорт);

- будівлі 1-3 категорії складності (житлові та адміністративні будівлі понад 300 кв. метрів - декларація);

- споруди 4-5 категорії складності (багатоквартирні житлові будинки, нежитлові приміщення, бізнес центри, торгові центри, заправки, магазини - дозвіл на будівництво).

Для легалізації будівництва індивідуального приватного будинку не потрібно оформляти дозвіл на будівництва. Для того щоб почати будівництво будинків даної категорії необхідно: оформити будівельний паспорт (департамент містобудування та архітектури), розробити проектну документацію, оформити повідомлення про початок будівництва (ДАБІ) [7, с. 9].

Спрощена процедура відноситься до будівель 1, 2 і 3 категорії складності (в

дану категорію входять індивідуальні житлові будинки площею не більше 300 кв.м.)

Основними етапами даної процедури є:

- проведення топознімання М 1: 500 (ліцензована організація);

- розробка проекту (проектна організація);

- оформлення будівельного паспорта (для будівель площею до 300 кв. м. і не вище 2 поверхів, які відносяться до 1-2 категорії складності, Департамент містобудування та архітектури);

- отримання містобудівних умов і обмежень (для об'єктів більше 300 кв. м., Департамент містобудування та архітектури);

- отримання технічних умов (електрика, водопостачання, каналізація та ін.);

- отримання дозволу на підготовчі роботи - повідомлення про початок будівництва (у разі необхідності, для об'єктів до 300 кв. м, ДАБІ);

- отримання повідомлення про початок робіт (для будівель площею до 300 кв. м. 1-2 категорії) або декларації (ДАБІ); Термін дії документа - до закінчення будівництва;

- зареєструвати декларацію про початок виконання будівельних робіт.

Для цього необхідні наступні документи: проект будівництва; заява на отримання документа; документи, що ідентифікують особу заявника; правовстановлюючий документ на земельну ділянку; правовстановлюючий документ на будівельний об'єкт; містобудівні умови; проект будівництва; декларація про початок виконання будівельних робіт - 2 примірника; дозвіл сусідів на будівництво (якщо це сільська місцевість).

Однак, є перелік підстав, за яких вам можуть не видати дозвіл:

- нестача необхідних документів;

- невідповідність документації законодавчим вимогам;

- документація подана з помилками і неточностями.

Декларація є підставою для виконання підготовчих і будівельних робіт на земельній ділянці. Документ (2 примірники) та пакет документів подається в ДАБІ на перевірку і реєстрацію. Якщо всі документи зібрані і подані вірно, протягом 10-денного терміну інспекція повинна видати дозвіл на будівництво будинку. Якщо цього не



відбулося і не надіслали офіційну відмову, треба писати заяву про прийняття необхідних заходів і відправляти рекомендованим листом. Якщо протягом наступних десяти днів після цього ви не отримаєте відповіді, право на виконання будівельних робіт виникає автоматично і дозвіл вважається виданим. Термін дії документа - до закінчення будівництва [26].

Узаконення за загальною процедурою відбувається у випадку ведення робіт на об'єктах 4-5 категорії складності, тобто висотних будинках, великих торгових або офісних комплексах, автомобільних заправних станціях та ін. Об'єкти даної категорії зводяться тільки тими будівельними організаціями, які мають підтверджуючий документ – ліцензію [22, с. 117].

Основними етапами процедури є:

- проведення топознімання М 1: 500 (ліцензована організація);
- отримання містобудівних умов і обмежень (Департамент містобудування та архітектури);
- отримання технічних умов (електрика, водопостачання, каналізація та ін.);
- проведення експертизи проекту (ліцензована організація); повідомлення про виконання підготовчих робіт (у разі необхідності, ДАБІ);
- отримання дозволу на початок будівельних робіт (ДАБІ).

Перелік необхідних документів для отримання дозволу є наступний:

- заява; документи, що підтверджують майнові права; проектна документація; ліцензія на будівництво; інформація про призначення відповідальних осіб.

Інспектор ДАБІ протягом 5-10 днів перевіряє достовірність вхідних даних, після чого видає дозвіл на будівництво. Термін дії до кумента - 3 роки. Якщо подано неповний пакет документів, інспекція має право надати відмову у видачі дозволу на будівництво.

Після того як замовник отримав документ - дозвіл або декларацію, він протягом тижня (7 днів) зобов'язаний письмово проінформувати місцеву держадміністрацію, орган місцевого

самоврядування та держоргани у сфері пожежної та техногенної безпеки, про початок виконання будівельних робіт [26].

Крім цього, варто зауважити, що видача дозволу на будівництво не потрібна у разі проведення таких будівельних робіт (роботи, які не вимагають реставрації фасаду, зміни плану споруд і заливки фундаменту) як:

- ремонт об'єкта (будівлі, споруди);
- зведення тимчасових, господарських споруд;
- пристрій тротуарів, під'їзних доріг;
- облаштування дитячих майданчиків та декоративних огорож;
- ремонт повітряних ліній електромереж та ін.

Також, якщо власник вирішив почати будівництво і при цьому не оформив дозвіл або декларацію, він повинен бути готовий до наслідків того, що:

- об'єкт вважається незаконно зведеним;
- не можна отримати право власності;
- будівництво може бути зупинено;
- споруда може підлягати знесенню;
- на суб'єкт може бути накладена адміністративна відповідальність.

Проблематика у видачі дозволу буває тоді, коли об'єкт будівництва знаходиться на земельних ділянках, які належать до різних населених пунктів, оскільки у дозволі має бути прописано юридична адреса. Виходом може слугувати зміна проекту або об'єднання населених пунктів, а також зміна меж населеного пункту [19, с. 15].

**Висновки і перспективи подальшого дослідження.** Процедура отримання дозволу на виконання будівельних робіт в Україні є достатньо продуманою. Позитивно можна оцінити визначений законом перелік документів, необхідних для отримання дозволу, законодавче формулювання підстав відмови у видачі дозволу. Однак, це лише один із дозволів, які використовуються у галузі містобудування. У забудовників може виникнути потреба отримати й інші дозволи / погодження, якщо будівництво здійснюється у межах смуги відведення автомобільних доріг, у зонах охорони пам'яток культури або вільній економічній зоні.

Правовий режим таких дозвільних документів (окрім дозволу на будівельні роботи) є незадовільним. Такий висновок стосується погоджень проектів щодо будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг, залізничних переїздів,

комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах смуги відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг, погоджень у сфері будівництва, що може вплинути на стан пам'яток культурної спадщини, процедури набуття права на виконання підготовчих і будівельних робіт на підставі повідомлення.

Правове регулювання відповідних дозвільних відносин має бути значно більше деталізованим, щоб захистити публічні інтереси від недобросовісних дій забудовників. Серйозною є проблема неінтегрованості норм про дозвільні відносини у сфері охорони культурної спадщини у норми будівельного законодавства; дозвільні відносини між органами охорони культурної спадщини та замовниками будівництва належним чином не урегульовані.

Крім цього, варто зазначити, що органи Державної архітектурно-будівельної комісії України формально можуть надавати дозвіл на будівництво об'єктів, що прямо суперечитиме законодавству про охорону культурної спадщини, внаслідок неінтегрованості норм про дозвільні відносини у сфері охорони культурної спадщини у норми будівельного законодавства.

Така неналежна ситуація із нормативно-правовим регулюванням аналізованих правовідносин повинна бути виправлена, але з цим не поспішають – упродовж п'ятнадцяти років.

К. І. Апанасенко пропонує взамін такої ситуації погоджувальні механізми, які, за повідомленням дослідників, застосовуються у ряді економічно

розвинутих країн (приклад - Німеччині, Канаді, Великій Британії) і багатьох пострадянських державах (країнах Балтії, в Узбекистані).

У вищезазначених державах будівельні компанії не повинні самостійно отримувати погодження щодо питань, які не стосуються сфери охорони здоров'я або безпеки, а мають здійснити відповідне інформування місцевої ради.

Якщо у місцевої ради виникає питання щодо збереження історичної та культурної спадщини у процесі будівництва, вона звертається до будівельної компанії. К. Апанасенко підкреслює даний факт в якості прикладу поваги до інвестора-збудовника, але показує одночасно про увагу до публічних інтересів у збереженні пам'яток культури.

Окрім цього, також, пріоритетними є напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності ДАБІ.

Нагального вирішення вимагає питання підготовки кадрів для новостворених органів державного архітектурно-будівельного контролю.

З цією метою є пропозиція запровадити цільову підготовку спеціалістів за напрямом «державний архітектурно-будівельний контроль», які вже мають диплом про вищу освіту за спеціальністю «Міське будівництво та господарство» на базі факультетів післядипломної освіти профільних вищих навчальних закладів.

Вимагає також вирішення проблема покращення якості контролю за будівництвом об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1).

### **Література:**

1. «Порядок розроблення проектної документації на будівництво об'єктів», затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.05.2011р. № 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0651-11>. (дата звернення 30.09.2022).
2. CASE OF IVANOVA AND CHERKEZOV v. BULGARIA. Application no. 46577/15 STRASBOURG 21.04.2016) URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#!/"itemid":\["001-162117"\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#!/) (дата звернення 30.09.2022).
3. Cellmer R., Jasinski J. Analysis of housing development activity in Poland in 2005-2014. *Real Estate Management and Valuation*. 2016. Vol. 24. № 4. P. 49.
4. Overview of the Court's case-law from 1 January to 15 June 2016. URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Short\\_Survey\\_January\\_June\\_2016\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Short_Survey_January_June_2016_ENG.pdf) (дата звернення: 19.09.2012).
5. Апанасенко К.І. Класифікація документів дозвільного характеру і прав за ними. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 1 (106). С. 58-78.
6. Апанасенко К.І. Про правовий режим дозвільних документів у сфері містобудування. *Журнал «Економіка та право»*. 2018. № 3 (51). С. 15-26.

7. 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.
8. Банчук О.А. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні. Київ: КонусЮ, 2009. 272 с.
9. Бізнес-середовище в Україні - 2007: Звіт. Міжнародна фінансова корпорація в рамках Проекту «Розвиток підприємництва в Україні». Київ, 2007. 56 с.
10. Бураченко А.Є. Урбанізація в контексті фінансового, демографічного та соціального розвитку. *Вчені записки, зб. наук. праць*. 2013. Вип. 15. 208 с.
11. Віхров О. Організаційно-господарські правовідносини у галузі будівельної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 10. С. 34-38.
12. Гриценко Г.М. Правове регулювання капітального будівництва за державні кошти. Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2011. 30 с.
13. Дідик В., Павлів А. Планування міст. Львів, 2006. 400 с.
14. Енгель М., Юнгганс К., Онищенко Л. та ін. Довідник облаштування міста. Правила поведінки в історичному середовищі Львів, 2011. 74 с. : іл., фот.
15. Дозвільні документи в будівництві. URL: <https://tuexpert.com.ua/ua/razreshitelnye-dokumenty>. (дата звернення: 30.09.2022).
16. Архітектура: Короткий словник-довідник. К., 1995. 212 с.
17. ЗУ «Про основи містобудування» від 16.11.1992р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>. (дата звернення: 30.09.2022)
18. ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» №3038-VI від 17.02.2011р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>. (дата звернення: 30.09.2022)
19. Іськова Ю. Авторське право на твори архітектури та містобудування: [законодавство України та США]. *Юрид. газета*. 2009. 2 черв. (№ 22). С.1, 14-15.
20. Краківська хартія. Принципи консервації архітектурно-урбаністичної (містобудівельної) спадщини. *Вісник*. Львів, 2002. Ч.12. С.3-7.
21. Черкес Б., Петришин Г. Креативний урбанізм: до століття містобудівної освіти у Львівській політехніці : монографія. Львів. 2014. 796 с. : іл.
22. Кривов'язюк І.В. Управління містобудівними процесами в регіонах: теорія, методологія та практика реалізації. Львів, 2009. 345 с.
23. Кудрявцев О. Як змусити забудовників будувати чесно? URL: <http://www.dabi.gov.ua/yak-zmusyty-zabudovnykiv-buduvatychesno-avtorska-kolonka-golovy-derzhzhahbudmspektsiyi-oleksiyakudryavtseva-na-ekonomichnij-pravdi/>. (дата звернення: 30.09.2022)
24. Кузнецов С. Г. Територіальне планування і розвиток міст Донецьк. 2008. 334 с.: табл., іл.
25. *Юридична енциклопедія* : [у 6 т.] К. 2001. Т. 3 : К — М. 792 с.
26. Як отримати дозвіл на будівництво в Україні? URL: <https://dominant-wood.com.ua/ua/statti/387-yak-otrimati-dozvil-na-budivnitsvo-v-ukraini>. (дата звернення: 30.09.2022)

### Reference:

1. The Ministry of Regional Development, Construction and Housing of Ukraine (2011), "Procedure for the development of project documentation for the construction of facilities", dated 16.05.2011 № 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0651-11>. (Accessed 30 September 2022).
2. CASE OF IVANOVA AND CHERKEZOV v. BULGARIA. Application no. 46577/15 STRASBOURG 21.04.2016) (2020), URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{"itemid":\["001-162117"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{) (Accessed 30 September 2022).
3. Cellmer R., Jasinski J. (2016), "Analysis of housing development activity in Poland in 2005-2014". *Real Estate Management and Valuation*. Vol. 24. № 4. P. 49.
4. Overview of the Court's case-law from 1 January to 15 June 2016 (2018), URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Short\\_Survey\\_January\\_June\\_2016\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Short_Survey_January_June_2016_ENG.pdf) (Accessed: 19 September 2022).
5. Apanasenko K.I. (2018), "Classification of permits and rights to them". *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Yurydychni nauky*. № 1 (106). S. 58-78.
6. Apanasenko K.I. (2018), "On the legal regime of permits in the field of urban planning". *Zhurnal «Ekonomika ta pravo»*. № 3 (51). S. 15-26.
7. Balyk T.V. (2007), " Ways to increase the efficiency of the use of organizational and economic mechanism of urban planning in the context of regional policy". *Ekonomichni nauky. Serii: Regionalna ekonomika*. №.4, ch.1 (13). S. 4-12.
8. Banchuk O.A. (2009), "Problemy teorii ta praktyky inspektsijnoi diial'nosti publichnoi administratsii v Ukraini" [Problems of theory and practice of inspection activity of public administration in Ukraine]. Kyiv, Ukraine.
9. "Biznes-seredovysche v Ukraini - 2007: Zvit. Mizhнародna finansova korporatsiia v ramkakh Proektu «Rozvytok pidpriemnytstva v Ukraini»" [Business environment in Ukraine - 2007: Report. International Finance Corporation within the framework of the Entrepreneurship Development in Ukraine Project] (2007). Kyiv, Ukraine.
10. Buriachenko A.Ye. (2013), " Urbanization in the context of financial, demographic and social development". *Vcheni zapysky, zb. nauk. prats'*. Vyp. 15. S. 14-25.
11. Vikhrov O. (2008), " Organizational and economic relations in the field of construction". *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 10. S. 34-38.

12. Hrytsenko H.M. (2011), " *Legal regulation of capital construction at public expense* ". Ph.D. Thesis, *Administrative Law and Proceeding, Donets'k State University, Ukraine.*
13. Didyk V., Pavliv A. (2008), " *Planuvannia mist'*" [Urban planning] L'viv, Ukraine
14. Enhel' M., Yunhhans K., Onyschenko L. ta in. (2011), " *Dovidnyk oblashtuvannia mista. Pravyla povedinky v istorychnomu seredovyschi*" [City Development Guide. Rules of conduct in the historical environment] L'viv, Ukraine.
15. " *Dozvil'ni dokumenty v budivnytstvi*" [Permits in construction] (2015), URL: <https://tuexpert.com.ua/ua/razreshitelnye-dokumenty>. (Accessed: 30 September 2022).
16. " *Arkhitektura: Korotkyj slovnyk-dovidnyk*" [Architecture: A short reference dictionary] (1995), Kyiv, Ukraine.
17. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), Law " *On the basics of urban planning*" of 16.11.1992 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>. (Accessed: 30 September 2022)
18. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), Law " *On regulation of urban planning activities*" №3038-VI dated 17.02.2011 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>. (Accessed: 30 September 2022)
19. Is'kova Yu. (2009), " *Copyright in works of architecture and urban planning: [legislation of Ukraine and the United States]* ". (2009), *Yuryd. hazeta. 2 cherv. (№ 22). S.1, 14-15.*
20. " *Krakivs'ka khartiia. Pryntsypy konservatsii arkhitekturno-urbanistychnoi (mistobudivl'noi) spadshyny*" [Krakow Charter. Principles of conservation of architectural and urban (urban) heritage] (2002), *Visnyk. L'viv, Ch.12. S.3-7.*
21. Cherkes B., Petryshyn H. (2014), " *Kreatyvnyj urbanizm: do stolittia mistobudivnoi osvity u L'vivs'kij politekhnitsi : monografiia*" [Creative urbanism: to the century of urban education in Lviv Polytechnic: monograph]. L'viv, Ukraine.
22. Kryvov'iazuk I.V. (2009), " *Upravlinnia mistobudivnyimi protsesamy v rehionakh: teoriia, metodolohiia ta praktyka realizatsii*" [Management of urban processes in the regions: theory, methodology and practice of implementation]. L'viv, Ukraine.
23. Kudriavtsev O. " *Yak zmusyty zabudovnykiv buduvaty chesno?*" [How to get developers to build honestly?] (1997), URL: <http://www.dabi.gov.ua/yak-zmusyty-zabudovnykiv-buduvatychesno-avtorska-kolonka-golovy-derzhahbudmspektsiyi-oleksiyakudryavtseva-na-ekonomichnij-pravdi/>. (Accessed: 30 September 2022)
24. Kuznetsov S. H. (2008), " *Terytorial'ne planuvannia i rozvytok mist Donets'k*" [Spatial planning and development of Donetsk cities]. Donets'k, Ukraine.
25. " *Yurydychna entsyklopediia*" : [u 6 t.] [Legal encyclopedia: [in 6 volumes]] (2001), K. T. 3 : K — M.
26. " *Yak otrymaty dozvil na budivnytstvo v Ukraini?* " [How to get a building permit in Ukraine?] (1997), URL: <https://dominant-wood.com.ua/ua/statti/387-yak-otrimati-dozvil-na-budivnytstvo-v-ukraini>. (Accessed: 30 September 2022).

**Стаття надійшла до друку 14.10.2022 року**