

РОЗДІЛ 3. ТРУДОВЕ ПРАВО І ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ; АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 347.97

DOI 10.31732/2708-339X-2025-17-C10

СПЕЦИФІКА РЕАЛІЗАЦІЇ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Скоморовський В.Б.,

доктор юридичних наук, професор

ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

м. Київ, вул. Табірна 30-32, Україна, 03113

e-mail: SkomorovskyVB@krok.edu.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1020-2322>

SPECIFICITIES OF THE IMPLEMENTATION OF PERMITTING PROCEDURES IN THE SPHERE OF URBAN PLANNING IN UKRAINE

Skomorovskyi V.B.,

Doctor of Law Sciences,

Professor "KROK" University

Kyiv, Tabirna St., 30-32, Ukraine, 03113

e-mail: SkomorovskyVB@krok.edu.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1020-2322>

Анотація. На основі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють дозвільні процедури у містобудуванні, вказується на важливість дотримання законності через державний архітектурно-будівельний контроль, містобудівний моніторинг та юридичну відповідальність за порушення. Зазначається, що державний контроль у сфері містобудівництва проводиться центральним органом влади, органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими структурами. При цьому містобудівний моніторинг включає систему спостережень, аналіз виконання містобудівної документації та прогнозування стану об'єктів з урахуванням вимог законодавства. Зауважується, що недосконалість законодавства у цій сфері часто призводить до проблем ефективного правового регулювання, зокрема на рівні окремих нормативно-правових актів. У зв'язку з цим акцентується на необхідності удосконалення законодавства для забезпечення ефективного контролю та виконання вимог у галузі будівництва. Наголошується, що дозвільна діяльність у сфері містобудування вимагає визначення пріоритетів в діяльності органів публічної влади, уникання надмірного формалізму та врахування публічного і приватного інтересів. Для ефективності цієї діяльності дозвільні органи повинні забезпечувати безпеку містобудівництва, причому враховуючи не лише функцію суб'єктів дозвільної діяльності, але й суб'єктів правотворчості. Відзначається, що законодавство та нормативні акти дозвільних органів повинні відповідати визначеним пріоритетам, що гарантує раціональність та прозорість у процесі здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. Акцентується, що у рамках реформи містобудівної діяльності в Україні основна увага має приділятися внесенню змін до законодавства про дозвільну діяльність у цій сфері, при цьому закони повинні відповідати пріоритетам та принципам дозвільної діяльності, забезпечуючи безпеку людини та держави. Відзначається, що систематизація законодавства у сфері містобудівної діяльності має сприяти усуненню дублювання положень та недоліків у правовому регулюванні у сфері містобудівництва та дозвільної діяльності. Пропонується провести кодифікацію законодавства у цій галузі з урахуванням інтересів учасників суспільних відносин, що сприятиме оптимізації кількості нормативно-правових актів, покращенню якості законодавства та розвитку зв'язків між ними.

Ключові слова: Містобудування, дозвільні процедури, реформа містобудування, підстави здійснення дозвільних процедур, види дозвільних процедур у сфері містобудування.

Формул: 0, рис.: 0, табл.: 0, бібл.: 10.

Abstract. Based on an analysis of legal acts regulating permitting procedures in urban planning, the author emphasizes the importance of ensuring legal compliance through mechanisms of state architectural and construction control, urban planning monitoring, and the imposition of legal liability for violations. It is noted that state oversight in

the sphere of urban development is exercised by central executive authorities, local self-government bodies, and other authorized institutions.

At the same time, urban planning monitoring is defined as a system of observation and analysis regarding the implementation of urban planning documentation, including forecasting the condition of objects in accordance with legislative requirements. The study highlights that gaps and inconsistencies in current legislation frequently result in ineffective legal regulation, particularly at the level of individual normative legal acts.

In light of this, the author stresses the need for comprehensive legislative reform to ensure efficient control and adherence to legal standards in the construction sector. Permitting procedures in urban development, according to the author, should prioritize the activities of public authorities, avoid excessive bureaucratic formalism, and balance public and private interests.

To enhance the effectiveness of permitting processes, the competent authorities must ensure the safety and sustainability of urban development, taking into account the roles and responsibilities of both regulatory bodies and lawmakers. It is further emphasized that the legislative and regulatory frameworks governing permitting authorities should align with national urban development priorities, thereby ensuring transparency, consistency, and rationality in permitting procedures.

Within the framework of ongoing reforms in Ukraine's urban development sector, special attention should be paid to updating legislation on permitting activities in alignment with the principles of public safety and national interest. The article underscores that systematization of urban development legislation is essential to eliminate duplication, legal uncertainty, and regulatory fragmentation.

The author proposes the codification of legislation in the field of urban planning and permitting, taking into account the interests of all stakeholders involved in public legal relations. Such codification would help optimize the number of regulatory acts, improve the quality and coherence of legislation, and facilitate the development of an integrated, functional legal framework.

Keywords: *Urban development, permitting procedures, urban development reform, grounds for implementing permitting procedures, types of permitting procedures in the field of urban development.*

Formulas: *0, fig.: 0, tabl.: 0, bibl.: 10.*

Постановка проблеми. Специфіка здійснення дозвільних процедур в Україні у сфері містобудування визначається за рахунок ефективності механізмів та процедур, характерних для справ, пов'язаних з регулюванням містобудівної діяльності, де підставою є заява, зокрема, з метою отримання дозволу на виконання будівельних робіт, та ініціатива з боку держави як контрольний механізм впливу на здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. Відповідні процедури потребують дослідження, мають власні специфічні ознаки, зміст, перелік та особливості [1]. В рамках реформ у сфері містобудівної діяльності, які наразі відбуваються в Україні, відповідне питання є актуальним та потребує дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню специфіки реалізації дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні присвятили свої наукові праці такі учені як: Француз А.Й., Джафарова О.В., Авраменко О.О., Яковенко Л.В., Шийка В.Я., Галіцина Н.В. та інші. Водночас науковий інтерес до даної тематики постійно зростає, а тому постає потреба подальших комплексних напрацювань у цій сфері.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження законодавчих особливостей і проблем правового регулювання

дозвільних процедур у сфері містобудування, а також надання пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють дозвільні процедури та правові відносини у сфері містобудування, дав змогу виокремити такі способи забезпечення законності дозвільної діяльності як державний архітектурно-будівельний, містобудівний контроль/моніторинг, юридична відповідальність за правопорушення у сфері такої дозвільної діяльності.

Державний контроль у сфері містобудування регулюється через центральний орган виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші уповноважені органи [2]. У свою чергу в рамках дозвільної діяльності у сфері містобудування здійснюється містобудівний моніторинг, який реалізується через систему спостережень, аналізу виконання містобудівної документації та прогнозування стану об'єктів містобудування, що здійснюються відповідно до вимог законодавства (Закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про адміністративну процедуру») [3].

У разі порушення законних вимог у сфері дозвільної діяльності настає відповідальність

для юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців за протиправні дії, що призводять до невиконання та/або неналежного виконання вимог законодавства, будівельних норм і стандартів, а також встановлено відповідальність за порушення у сфері містобудівної діяльності, зокрема за виконання будівельних робіт без дозволу або здійснення діяльності без ліцензії (п. 4 ч. 3 ст. 2, п. 1 ч. 4 ст. 2, п. 1 ч. 5 ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності») [4].

Проблемою ефективного правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування визначено недосконалість законодавства, адже правовому регулюванню містобудування притаманні проблеми, передусім, на рівні окремих нормативно-правових актів.

Так, характер деяких актів не відповідає компетенції суб'єктів, які їх видають (п. 3, 5–7 Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва), оскільки здійснення технічного регулювання не відповідає природі Кабінету Міністрів України, який є суб'єктом затвердження цього Порядку.

Правові засоби, передбачені окремими нормативно-правовими актами, не повною мірою відповідають актуальним суспільним відносинам у сфері предмета регулювання (п.5 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт»). Тому розгляд проблематики якості законодавства у сфері дозвільної діяльності у містобудуванні тісно пов'язаний з опрацюванням проблемних питань якості законодавства у цій сфері.

Дозвільна діяльність у сфері містобудування визначає у тому числі постановку відповідних пріоритетів у діяльності суб'єктів публічної влади, що здійснюють таку діяльність, адже неприпустимими у такому процесі постановки пріоритетів є надмірний формалізм, вирішення питання щодо пріоритетності публічного чи приватного інтересу при здійсненні дозвільної діяльності в конкретному випадку та інші, які також вважаються проблемою у процесі дозвільної діяльності у сфері містобудування.

3 метою ефективного виконання

здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування дозвільні органи мають забезпечити, зокрема, безпеку містобудівної діяльності в конкретному випадку [5, с. 239-240], і це необхідно визначити базовим щодо роботи не тільки власне суб'єкта дозвільної діяльності у досліджуваній сфері, але й роботи суб'єкта правотворення. Визначеним пріоритетам має відповідати не тільки законодавство, а і підзаконні акти дозвільних органів.

В рамках реформи містобудування в Україні, варто особливо увагу приділяти змінам до профільного законодавства, адже такі зміни у законодавстві щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування мають відповідати не тільки основним пріоритетам самої дозвільної діяльності, але й основним засадам (принципам) її здійснення, зокрема, принципам організації дозвільної діяльності (забезпечення безпеки життєдіяльності людини та діяльності держави; забезпечення безпеки у ключових сферах суспільного життя) та принципам здійснення дозвільної діяльності.

Специфічні ознаки правового регулювання здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування формуються на основі визначень понятійно-категоріального апарату предмету дослідження, зокрема, специфічними ознаками містобудівної діяльності є: висока вартість об'єктів її здійснення, істотне значення для створення належного життєвого середовища, значний рівень суспільної небезпеки при відсутності належного контролю за її здійсненням.

Підзаконні нормативно-правові акти у діяльності суб'єктів дозвільної діяльності конкретизують правове регулювання з урахуванням специфіки конкретних сфер суспільних відносин, дають змогу оперативно вирішувати певні питання, що виникають [6, с. 408].

Таким чином, термінологічна визначеність у цій сфері є не лише інструментом формулювання специфічних ознак, а і інструментом ефективного формулювання підзаконних нормативно-правових актів у визначеній сфері, адже сьогодні переважна частина повноважень як суб'єктів забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, так

і суб'єктів здійснення такої діяльності визначається підзаконними нормативно-правовими актами.

За останні роки законодавство у галузі містобудування зазнало істотних змін, які прямо впливають на забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у цій сфері, а саме зазнавали нормативних змін:

- питання повноважень суб'єктів здійснення контролю за функціонуванням, а також суб'єктів здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування;

- питання розвитку електронної комунікації між суб'єктами здійснення дозвільної діяльності та суб'єктами містобудування, що сприяє об'єктивності розгляду відповідних питань та зменшенню корупції;

- деталізація питання здійснення дозвільної діяльності в окремих сферах містобудування та контролю за її здійсненням тощо (зміни стосуються законів України «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність» тощо).

Законодавство у сфері містобудування дуже розгалужене за рахунок великої кількості підзаконних нормативно-правових актів, що вміщують норми, які могли бути визначені на рівні законів у разі систематизації містобудівного законодавства, адже вимога систематизованості законодавства означає, зокрема, неприпустимість положень, які дублюють одне одного, необхідність мінімізації недоліків правового регулювання (прогалин, колізій), чого наразі дуже потребують нормативно-правові акти у сфері містобудування, у тому числі і у сфері дозвільної діяльності. Таким чином, має місце пропозиція щодо кодифікації містобудівного законодавства з урахуванням інтересів учасників суспільних відносин у галузі містобудування, що сприятиме зменшенню кількості нормативно-правових актів у цій сфері, розвитку зв'язків між конкретними нормативними положеннями, зменшенню кількості недоліків правового регулювання та, відповідно, підвищенню якості законодавства в галузі містобудування, у тому числі й щодо здійснення дозвільної діяльності [7, с. 134; 8, с. 116].

На офіційному сайті Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу в

Україні реєстрована велика кількість проектів законодавчих актів у сфері містобудування, однак жодного ефективно сформованого проекту кодифікованого акту у визначеній сфері [9].

Що стосується ефективності правового регулювання, варто зазначити аспекти такої ефективності у вигляді прояву суспільно корисного результату правового регулювання; обґрунтованості та доцільності викладених у правовому акті положень як запоруки ефективності правового регулятора суспільних відносин. Іншим комплексним критерієм ефективності правового регулювання виокремлюється оптимальне поєднання ресурсів, умов та результату.

Незважаючи на створення ДІАМ ще в 2020 р., значна частина важливої інформації про її діяльність на офіційному веб-порталі відсутня, зокрема звітна документація щодо здійснення нагляду, контролю, ринкового нагляду, однак на цьому порталі повинно бути подано не тільки всю відповідну інформацію, але й ефективну пошукову систему, що надає можливість відшукати конкретні нормативні акти разом із описовою та мотивувальною частинами, що дає змогу зрозуміти мотиви прийняття конкретних рішень.

Вищезазначене є необхідним для ДІАМ з метою надання можливості зацікавленим особам отримати інформацію про діяльність ДІАМ, розширить можливості для громадського контролю її діяльності та запобігатиме прийняттю незаконних актів у процесі забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Відповідний стан речей обґрунтовується неефективним положенням зазначеного органу, адже Положення про ДІАМ не містить зобов'язань щодо розміщення на офіційному сайті ДІАМ інформації про її діяльність. Тільки у пп. 4 п. 4 зазначеного Положення закріплено обов'язок ДІАМ щодо оприлюднення інформації про зупинення чи скасування актів об'єктів нагляду та складення протоколу про адміністративне правопорушення. Сказане не відповідає вимогам прозорості роботи ДІАМ та актуалізує внесення відповідних змін до Положення [10].

Таким чином, якість та ефективність законодавства щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування

є важливим інструментом, що забезпечує функціонування всієї містобудівної сфери. А реальна здатність такого законодавства щодо впливу на суспільні відносини, відхилення реальних результатів правового регулювання від запланованих є важливим критерієм для подальшого його розвитку.

Висновки. Належна реалізація дозвільних процедур у сфері містобудування є основою для забезпечення законності та гарантування прав людини в контексті міського розвитку. Основоположний принцип законності полягає в тому, щоб усі дії органів публічної адміністрації, зокрема в сфері містобудування, були чітко регламентовані нормами права і здійснювались відповідно до законодавчих вимог. Зазначене стосується, зокрема, процесу видачі дозвільних документів, які є необхідними для проведення будівельних робіт, а також для введення об'єктів в експлуатацію.

Забезпечення законності в дозвільних процедурах здійснюється через механізми контролю та моніторингу, які покликані гарантувати, що всі етапи містобудівної діяльності виконуються відповідно до чинного законодавства. Контроль може бути здійснюваний як на етапі підготовки документації, так і на етапі виконання будівельних робіт.

Важливу роль у забезпеченні належного рівня законності відіграє моніторинг, який дозволяє своєчасно виявляти відхилення від встановлених норм і процедур. Моніторинг забезпечує не лише виявлення порушень, але й прогнозує потенційні проблеми в процесі містобудівної діяльності, що дозволяє мінімізувати негативні наслідки.

Ще одним важливим елементом належної реалізації дозвільних процедур є система відповідальності за порушення норм і стандартів містобудування. У разі недотримання вимог законодавства, органи, що здійснюють дозвільну діяльність, мають право накладати штрафи або інші санкції на суб'єктів, які порушують правила. Така відповідальність має бути чітко прописана в нормативно-правових актах і забезпечувати реальне покарання за порушення, що гарантує ефективність системи контролю.

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 територій.

Література:

1. Бевзенко В. Адміністративна юрисдикція. Проблеми розмежування. Огляд справ щодо регулювання містобудівної діяльності. Офіційний веб-сайт Судова влада. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/PREZ_Bevzenko_25_11_2021.pdf.
2. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52 (29.12.92), ст. 683.
3. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Голос України*. 15.06.2022. № 12.
4. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 411
5. 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.
6. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін. 2017. 952 с.
7. Ігнатенко І. В. Просторове планування як інструмент управління територіальним розвитком громади: правові аспекти. *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 130-135.
8. 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.
9. 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.
10. Положення про Державну інспекцію архітектури та містобудування України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 року № 1340. URL: <https://diam.gov.ua/storage/app/sites/31/Положення.pdf>.

References:

1. Bevzenko V. Administrative Jurisdiction. Problems of Delimitation. Review of Cases on Urban Planning

Regulation. Official Website of the Judicial Authority. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/PREZ_Bevzenko_25_11_2021.pdf.

2. On the Fundamentals of Urban Planning: Law of Ukraine dated 16.11.1992 № 2780-XII. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1992, № 52 (29.12.92), 683 p.

3. On Administrative Procedure: Law of Ukraine dated 17.02.2022 № 2073-IX. *Holos Ukrainy*. 15.06.2022. № 12.

4. On Liability for Offenses in the Field of Urban Planning Activity: Law of Ukraine dated 14.10.1994 № 208/94-VR. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1994. № 46. 411 p.

5. Reznichenko V.O. Study of the Urban Planning Sphere as a Subject of Permit Activity and an Object of Administrative-Legal Regulation. *Legal Scientific Electronic Journal*. 2017. № 6. P. 237-240.

6. Great Ukrainian Legal Encyclopedia: in 20 vols. Kharkiv: Pravo, 2016. Vol. 3: General Theory of Law / Editorial Board: O.V. Petryshyn (ed. in chief) et al., 2017. 952 p.

7. Ihnatenko I.V. Spatial Planning as a Tool for Territorial Community Development Management: Legal Aspects. *Law and Society*. 2022. № 3. P. 130-135.

8. Ripenko A.I. Conceptual and Legal Foundations of Land Use for Urban Planning Needs: Dissertation ... Doctor of Law: 12.00.06 / National University "Odesa Law Academy". Odesa, 2020. 462 p.

9. Committee Approved the Composition of the Working Group for Drafting the Urban Planning Code of Ukraine. Committee on Organization of State Power, Local Self-Government, Regional Development. URL: https://komsamovr.rada.gov.ua/news/main_news/83156.html.

10. Regulation on the State Architectural and Urban Planning Inspectorate of Ukraine, approved by Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 23 December 2020 № 1340. URL: <https://diam.gov.ua/storage/app/sites/31/Положення.pdf>.

Стаття надійшла до друку 29 липня 2025 року