

УДК 711.4:342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.3.5>

ФОРМИ ТА ВИДИ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Онисковець М.Ю.,

аспірант,

ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

ORCID: 0000-0002-9505-3644

e-mail: onyskovets.kolya@gmail.com

Онисковець М.Ю. Форми та види дозвільних процедур у сфері містобудування.

Стаття присвячена дослідженню питання форм та видів дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні, визначення законодавчого регулювання їх застосування. Визначено містобудування як теорію і практику планування та забудови міст, що зосереджує увагу на зв'язку цього процесу з розвитком продуктивних сил і виробничих відносин; та 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, тож зазначене визначення підкреслює інтегративний характер містобудування, яке поєднує не лише технічні та економічні аспекти, але й соціальні та екологічні складові. Формою діяльності визначено зовнішньо виражені дії органів публічної адміністрації або їх посадових осіб, здійснені в межах компетенції для досягнення поставлених цілей і завдань. Зазначено, що важливими ознаками форми дозвільної діяльності у сфері містобудування є необхідність прийматися виключно в письмовій формі (у паперовому або електронному вигляді з належними реквізитами); та необхідність бути визначеною законодавством і прийматися уповноваженими суб'єктами. Наведено класифікацію 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). Підсумовано, що процес прийняття управлінського рішення про видачу дозволів не виключає можливості прийняття рішень без спеціального оформлення в тих випадках, коли для таких рішень не передбачена конкретна форма фіксації. У статті запропонована теза, що суб'єкти господарської діяльності, що займаються будівництвом, повинні дотримуватись чітких правил і процедур при вирішенні документальних питань, тож, залежно від цього запропоновано два варіанти оформлення дозволу: за спрощеною та загальною процедурою. У науковій статті охарактеризовано види і характеристики дозвільних процедур у сфері містобудування. Стаття наводить пропозиції щодо нормативного регулювання реалізації дозвільних процедур у сфері містобудування.

Ключові слова: форми дозвільних процедур, види дозвільних процедур, дозвільні процедури, класифікація дозвільних процедур, дозвільні процедури у сфері містобудування.

Onyskovets M.Y. Forms and Types of Permit Procedures in the Sphere of Urban Planning

The article is devoted to the study of the issue of forms and types of permitting procedures in the field of urban planning in Ukraine, the definition of legislative regulation of their application. Urban planning is defined as the theory and practice of planning and building cities, which focuses on the connection of this process with the development of productive forces and production relations; and as a complex of economic, organizational, engineering and technical, environmental, legal and other measures aimed at creating and maintaining a viable environment for a person that satisfies his material, social, cultural and spiritual needs, so the above definition emphasizes the integrative nature of urban planning, which combines not only technical and economic aspects, but also social and environmental components. The form of activity is defined as the externally expressed actions of public administration bodies or their officials, carried out within the limits of competence to achieve the set goals and objectives. It is

noted that important features of the form of permitting activity in the field of urban development are the need to be accepted exclusively in writing (in paper or electronic form with appropriate details); and the need to be determined by legislation and accepted by authorized entities. The classification of forms of activity of public administration bodies into legal (for example, issuing administrative acts, concluding contracts, carrying out other legally significant actions) and organizational (carrying out social-organizational and organizational-technical measures) is given. It is concluded that the process of making a management decision on issuing permits does not exclude the possibility of making decisions without special registration in cases where a specific form of recording is not provided for such decisions. The article proposes a thesis that economic entities engaged in construction must adhere to clear rules and procedures when resolving documentary issues, therefore, depending on this, two options for issuing permits are proposed: according to a simplified and general procedure. The scientific article describes the types and characteristics of permitting procedures in the field of urban planning. The article provides proposals for regulatory regulation of the implementation of permitting procedures in the field of urban planning.

Key words: Forms of permitting procedures, types of permitting procedures, permitting procedures, classification of permitting procedures, permitting procedures in the field of urban planning.

Постановка питання. Основні форми управлінської діяльності визначаються нормами права, які регулюють функціонування органів публічної адміністрації. Зазначені форми закріплені в законах та інших нормативно-правових актах, які визначають не лише правовий статус органів публічної адміністрації, а й їх повноваження в конкретних сферах, таких як містобудування, а також встановлюють правообмеження для забезпечення суспільного інтересу. Таким чином, дослідження питання форм та видів дозвільних процедур у сфері містобудування є актуальним з огляду на стрімкий розвиток сфери містобудування в Україні.

Аналіз наукових джерел та літератури з адміністративного права засвідчує, що вчені не мають єдиного підходу до класифікації дозвільних процедур у сфері містобудування.

Питанню форм та видів дозвільних процедур у контексті регулювання здійснення дозвільної діяльності 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.

Метою статті є дослідження законодавчого закріплення та реалізації форм і видів дозвільних процедур у сфері містобудування, класифікації видів дозвільних процедур, а також надання пропозицій щодо вдосконалення класифікації дозвільних процедур у сфері містобудування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. 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. Зазначене визначення підкреслює інтегративний характер містобудування, яке поєднує не лише технічні та економічні аспекти, але й соціальні та екологічні складові [1].

З іншого боку, у Будівельній енциклопедії (серія «Енциклопедія сучасної техніки. Будівництво») 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 [2].

Крім того, важливим є визначення містобудування в рамках наукової спеціальності, за яким ця галузь охоплює дослідження інженерно-технічних, соціально-економічних і екологічних проблем, пов'язаних із формуванням життєвого середовища, плануванням та забудовою населених пунктів. У Паспорті спеціальності 05.23.20, затверджені Вищою атестаційною комісією України, містобудування визначається як галузь науки і техніки, що охоплює широкий спектр досліджень і практичних завдань, пов'язаних із створенням комфортного та безпечного середовища для проживання людей, включаючи інженерні, соціальні та екологічні аспекти [3].

У теорії права зазвичай 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) [4].

Вітчизняні вчені зазначають, що форма діяльності визначається як формалізований вид результатів дій органу управління, його структурних підрозділів і посадових осіб, спрямованих на досягнення визначених цілей. Водночас, виділяються різні типи форм діяльності, зокрема нормативно-правові (створення норм права), застосування норм права, організаційне регулювання роботи апарату органів влади, позапаратна організаційна діяльність і матеріально-технічне забезпечення. А.М. Школик зазначає, що при аналізі форм діяльності публічної адміністрації важливо враховувати найпоширеніші на практиці способи її функціонування [5].

Т.О. Коломосьць, узагальнюючи існуючі визначення форм діяльності публічної адміністрації, зазначає, що вони являють собою зовнішньо виражені дії органів публічної адміністрації або їх посадових осіб, здійснені в межах компетенції для досягнення поставлених цілей і завдань [6].

Деякі вчені визначають форму діяльності органу публічної адміністрації як зовнішнє вираження юридичних дій і видання актів, через які забезпечуються виконання завдань і функцій цього органу. Застосування конкретної форми діяльності органом публічної адміністрації значною мірою залежить від його компетенції. Тому важливим є вміння орієнтуватися в різноманітті форм, обґрунтовано вибирати найбільш ефективні й, за необхідності, комбінувати їх, а також знаходити нові форми діяльності. Взаємозв'язки та залежності між різними формами діяльності органів публічної адміністрації зазвичай передбачаються і регулюються адміністративно-правовими нормами, що містяться в положеннях про відповідні органи, посадових інструкціях, правилах тощо.

В свою чергу, згідно з положеннями Закону України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [7], до дозвільних документів у сфері містобудування віднесено лише два документи: дозвіл на виконання будівельних робіт (пункт 32 Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарювання) та сертифікат про прийняття в експлуатацію об'єктів, завершених будівництвом, що належать до IV та V категорій складності (пункт 121 Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарювання). Питання видачі дозволу на виконання будівельних робіт розглядається в статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», однак це положення не надає чіткого визначення цього документа.

Також, можна визначити таку характеристику форми дозвільної діяльності у сфері містобудування в широкому розумінні: вона має прийматися виключно в письмовій формі (у паперовому або електронному вигляді з належними реквізитами); бути визначеною законодавством; і прийматися уповноваженими суб'єктами. Дане поняття охоплює не лише сам процес прийняття рішення уповноваженим органом у сфері містобудування, а й процедури, пов'язані з його ухваленням. Вищезгадані положення відображають принципи подальшого розвитку законодавства щодо адміністративних процедур у сфері містобудування.

Визначальною ознакою письмової форми документа є вираження його змісту через графічні знаки [8]. Зростає актуальність проблеми видання актів публічного адміністрування у сфері містобудування в електронній формі, що включає електронні процедури видачі дозвільних документів. Зазначене розглядається як важливий фактор у зменшенні корупційних ризиків, оскільки рішення ухвалюється автоматичною системою на основі поданих даних, а не особою.

Розвиток електронних процедур є важливим напрямом удосконалення законодавства у сфері публічного адміністрування містобудівної діяльності. Прикладом таких нормативних актів є Порядок функціонування електронного кабінету у сфері містобудування (втратив чинність); Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» від 23.06.2021 № 681, якою затверджено Порядок ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва [9]. Таким чином, у межах письмової форми прийняття управлінських рішень у сфері містобудування перспективним є розвиток їх електронної форми.

З огляду на важливість вимог щодо офіційності форми дозвільної діяльності в містобудуванні, процес прийняття управлінського рішення про видачу дозволів не виключає можливості прийняття рішень без спеціального оформлення в тих випадках, коли для таких рішень не передбачена конкретна форма фіксації. Так, з аналізу положень, зазначених у п. 11, абз. 2 п. 29, п. 30 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт», про відповідальність замовника за достовірність та повноту наданих даних органу державного архітектурно-будівельного

контролю впливає, що орган не перевіряє достовірність поданої інформації через особистий виїзд на об'єкт. Також зазначеною постановою від 13.04.2011 № 466 не передбачено порядок фіксації і оформлення рішень про відсутність підстав для відмови у видачі дозволу (п. 30), наприклад, рішення щодо дотримання забудовником цільового призначення земельної ділянки або відсутності порушень містобудівних умов та обмежень. Позитивне вирішення таких питань є необхідною умовою для видачі дозволу на виконання будівельних робіт.

Дозвільні процедури у сфері містобудування відіграють важливу роль у забезпеченні законності та організації будівельних робіт. Перед тим, як подавати заяву на дозвіл на проведення будівельних робіт, замовник повинен пройти обов'язковий етап – це землепорядна організація. На цьому етапі фахівці із землеустрою здійснюють топографічні та геологічні роботи, після чого складають висновок щодо придатності земельної ділянки для будівництва. Після цього, замовник може вирішити всі питання, пов'язані із землею, і розробити проект майбутнього об'єкта. На цьому етапі також починається оформлення та узгодження дозвільної документації, що надає право на будівництво.

Суб'єкти господарської діяльності, що займаються будівництвом, повинні дотримуватись чітких правил і процедур при вирішенні документальних питань. Процес отримання погоджень залежить від категорії складності архітектурного об'єкта, яка визначається з огляду на клас наслідків та категорію складності будівлі чи споруди. Залежно від цього, існують два варіанти оформлення дозволу: спрощена та загальна процедура. Дозвільний документ, чи то дозвіл, чи декларація, визначається на підставі категорії складності об'єкта, що, у свою чергу, визначається певними умовами.

Визначають кілька видів споруд та відповідних дозвільних документів для початку будівельних робіт: 1) мала забудова (індивідуальні житлові будинки, садові та дачні будинки, не більше 2-х поверхів і площею до 300 кв. м., господарські будівлі, споруди, гаражі на земельних ділянках): для цих об'єктів необхідний будівельний паспорт; 2) будівлі 1-3 категорії складності (житлові та адміністративні будівлі, площею понад 300 кв. м.): для них потрібна декларація; 3) Споруди 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 пройти такі етапи: оформити будівельний паспорт в департаменті містобудування та архітектури; розробити проектну документацію; оформити повідомлення про початок будівництва [10, 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.

Основними етапами спрощеної процедури є:

1. Проведення топографічних зйомок (М1:500) ліцензованою організацією.
2. Розробка проекту проектною організацією.
3. Оформлення будівельного паспорта для будівель площею до 300 кв. м. та не вище двох поверхів.
4. Отримання містобудівних умов та обмежень для об'єктів понад 300 кв. м.
5. Отримання технічних умов (електрика, водопостачання, каналізація та інші).
6. Оформлення дозволу на підготовчі роботи (повідомлення про початок будівництва для об'єктів до 300 кв. м., ДАБІ).
7. Реєстрація декларації про початок виконання будівельних робіт.

Відтак, враховуючи різноманіття архітектурних об'єктів та варіативність вимог до них, доцільно поділити дозвільні процедури на дві основні категорії: спрощену та загальну. Спрощена дозвільна процедура застосовується до будівель та споруд, що не перевищують певні розміри та мають низьку категорію складності. Зазвичай це стосується об'єктів до 300 кв. м, таких як індивідуальні житлові будинки, садові та дачні будівлі, господарські споруди, гаражі та інші будівлі, що мають не більше двох поверхів. До таких об'єктів відносяться також ті, що не мають значного впливу на навколишнє середовище та інфраструктуру.

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

ватні житлові будинки, проектні вимоги часто обмежуються основними аспектами, такими як архітектурні та інженерні рішення, без складних погоджень.

Загальна дозвільна процедура, на відміну від спрощеної, стосується складніших архітектурних об'єктів, таких як багатоквартирні житлові будинки, бізнес-центри, торгові комплекси, великі промислові будівлі, заправки, магазини і інші об'єкти, що мають значний вплив на навколишнє середовище та інфраструктуру. Такі об'єкти зазвичай мають більшу площу та кількість поверхів, що потребує більш ретельного вивчення та численних погоджень. Основними особливостями загальної процедури є більш складна документація, поглиблені перевірки та погодження з різними державними органами, значні витрати часу та коштів, а також велика кількість етапів, що включає отримання містобудівних умов, узгодження технічних умов, а також проходження комплексної експертизи проекту.

Висновки. Відтак, питання форми дозвільної діяльності у сфері містобудування потребує подальшого розвитку, зокрема через впровадження електронних процедур, що сприяють зменшенню корупційних ризиків. У статті запропоновано класифікацію дозвільних процедур. Така класифікація дозвільних процедур 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 проектів, 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 проектах, знижуючи навантаження на органи, які займаються менш складними дозвільними процесами. Загалом, така класифікація дозволяє створити більш зручну та ефективну систему для всіх учасників будівельного процесу, від забудовників до органів публічної влади, що забезпечує своєчасне і безпечне зведення як малих, так і великих архітектурних об'єктів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] К. 2001. Т. 3: К. 792 с.
2. Кузнецов С.Г. Територіальне планування і розвиток міст Донецьк. 2008. 334 с.
3. Дозвільні документи в будівництві. URL: <https://tuexpert.com.ua/ua/razreshitelnye-dokumenty>.
4. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності: моногр. / за заг. ред. О.Ф. Андрійко. Х.: Планета-Принт, 2013. 384 с.
5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17>.
6. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Х., 2015. 587 с.
7. Закон України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2011, № 47, ст. 532.
8. Авраменко О.О., Яковенко Л.В., Шийка В.Я. Ділове спілкування: навч. посіб. Івано-Франківськ: ЛілеяНВ, 2015. 160 с.
9. Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: постанова Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 р. № 681. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 126.
10. 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.