

УДК 342.951:711.4-048.35

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.50>

ПРАВОВА ДОКТРИНА ДОСЛІДЖЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ 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. Правова доктрина дослідження дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Вказується, дослідження поняття та специфіки дозвільних процедур у містобудівній сфері набуває особливої важливості для наукового аналізу, адже ці процедури безпосередньо впливають на формування інфраструктури та створення правового підґрунтя в контексті активних урбанізаційних процесів.

У статті досліджено особливості адміністративно-правової природи дозвільної діяльності у сфері містобудування. Визначено, що дозвільні процедури є своєрідним ключовим інструментом забезпечення законності, правопорядку та безпеки в процесі урбанізації. Зазначено, що в науці відсутній єдиний підхід до тлумачення дозвільної діяльності, яка розглядається як адміністративна послуга, інструмент публічного адміністрування або механізм реалізації суб'єктивних прав. Наголошено на важливості теоретичного розмежування між адміністративними послугами та дозвільною діяльністю. Проаналізовано наукові підходи, зокрема, щодо визначення дозвільної діяльності як превентивного правового механізму захисту національних інтересів. Розкрито функціональний підхід та превентивну сутність дозвільних процедур у трактуванні науковців. Окрему увагу приділено правовій природі дозвільної діяльності як сукупності адміністративних процедур, що мають правозобов'язальний і охоронний характер. Зазначено, що належна регламентація цих процедур є передумовою для ефективного державного контролю в містобудівній сфері. Звернено увагу на необхідність забезпечення балансу між публічними та приватними інтересами у сфері містобудівного регулювання. Розглянуто критику вузького процесуального підходу до дозвільної діяльності у працях науковців у сфері права. Вказано на недостатню розробленість проблематики щодо доктринальних підходів до визначення дозвільних процедур у сфері містобудування. Підкреслено, що відсутність єдиної концепції ускладнює правозастосування та формування ефективної правової політики. Зроблено висновок про необхідність системного, чіткого визначення змісту та структури дозвільної діяльності у сфері містобудування. Обґрунтовано доцільність кодифікації відповідних норм шляхом прийняття Містобудівного кодексу України.

Ключові слова: Правова доктрина дозвільної діяльності, містобудування, дозвільні процедури, дозвільні процедури у сфері містобудування, дозвіл.

Onyskovets M.Y. Legal doctrine of the study of permitted activities in the sphere of urban planning.

It is indicated that the study of the concept and specifics of permitting procedures in the urban planning sector is of particular importance for scientific analysis, since these procedures directly affect the formation of infrastructure and the creation of a legal basis in the context of active urbanization processes.

The article examines the peculiarities of the administrative and legal nature of permits in the field of urban planning. It is determined that permits are a key tool for ensuring law, law and order and safety in the process of urbanization. It is noted that in science there is no unified approach to interpretation of permitting activity, which is considered as an administrative service, a tool of public administration or a mechanism for the exercise of subjective rights. The importance of theoretical demarcation between

administrative services and permits is emphasized. Scientific approaches are analyzed, in particular, to determine the permitting activity as a preventive legal mechanism for protecting national interests. The functional approach and the preventive essence of permits in the interpretation of scientists are revealed. Particular attention is paid to the legal nature of permits as a set of administrative procedures that have a legal and protective nature. It is noted that proper regulation of these procedures is a prerequisite for effective state control in the urban planning sphere. Attention is paid to the need to balance the public and private interests in the field of urban planning regulation. The criticism of a narrow procedural approach to permitting activity in the works of scientists in the field of law is considered. Insufficient development of the problem of doctrinal approaches to the determination of permits in the field of urban planning. It is emphasized that the lack of a single concept complicates the enforcement and formation of effective legal policy. It was concluded that there is a systematic, clear definition of the content and structure of permits in the field of urban planning. The feasibility of codification of the relevant norms by adopting the City Planning Code of Ukraine is substantiated.

Key words: Legal doctrine of permitting activity, urban planning, permits, permits in the field of urban planning, permission.

Постановка проблеми. Поняття та особливості дозвільних процедур у сфері містобудування є надзвичайно актуальними для наукового дослідження, оскільки вони мають безпосередній вплив на розвиток інфраструктури та забезпечення правової основи в умовах інтенсивної урбанізації. Зростання міст, розвиток нових будівельних об'єктів та модернізація існуючих структур потребують чітких правових норм і процедур, які регулюють дозвільну діяльність у цій сфері. Зазначене дозволяє не лише забезпечити дотримання містобудівних стандартів і норм, а й уникнути негативних наслідків для навколишнього середовища та соціальної інфраструктури.

Враховуючи ці фактори, визначення доктринальних підходів до поняття дозвільних процедур у містобудуванні набуває особливої важливості.

Стан опрацювання проблематики. Питанню доктринальних підходів до поняття дозвільних процедур у містобудуванні у контексті регулювання здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування в Україні присвятили свої наукові праці такі учені: Француз А.Й., Джафарова О.В., Авраменко О.О., Яковенко Л.В., Шийка В.Я., Галіцина Н.В. та інші.

Метою статті є дослідження доктринальних підходів до визначення дозвільних процедур у сфері містобудування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дозвільні процедури у цій сфері є інструментом забезпечення законності здійснення будівельних і реконструкційних робіт, що сприяє належному функціонуванню міських та сільських територій. Тому важливим є формулювання теоретичних основ, які б допомогли чітко окреслити правила, порядок та відповідальність за здійснення дозвільних процедур у містобудуванні, як ключового елементу забезпечення правопорядку та безпеки у процесах урбанізації.

Важливо звернути увагу на погляди науковців, які в своїх дослідженнях висвітлювали цю проблему в відповідних сферах. Як зазначає О.В. Джафарова, сучасна доктрина адміністративного права ще не отримала достатнього наукового аналізу проблеми сутності та відповідно змісту такої дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні як адміністративно-правового явища [1].

В наукових дослідженнях з адміністративного права не існує єдиного підходу до визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування. У деяких працях вона трактується як адміністративні послуги, в інших – як інструмент публічного адміністрування.

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

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

Відтак, існує неоднакове розуміння сутності дозвільної діяльності як на рівні конкретних наукових досліджень, так і в загальнотеоретичних рамках адміністративного права. Як результат, деякі дослідники пропонують залучення Центрів надання адміністративних послуг до процесу

видачі дозвільних документів, попри існуючі відмінності між змістом і напрямками адміністративних послуг та дозвільної діяльності. У зв'язку з цим, актуальним є визначення єдиних теоретичних основ для розкриття сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування, що потребує систематизації наукових поглядів на це питання.

Водночас О.В. Джафарова визначає дозвільну діяльність як один із ключових правових інструментів держави, що використовується для забезпечення балансу між індивідуальними, груповими та національними інтересами, за умови суворого дотримання пріоритету прав і свобод людини та громадянина.

О.В. Джафарова підкреслює кілька основних підходів до розуміння дозвільної діяльності:

1) широке тлумачення дозвільної діяльності як основного виду діяльності держави, що реалізується уповноваженими органами шляхом встановлення в нормативно-правових актах певних правил поведінки;

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

3) розуміння дозвільної діяльності як сукупності законодавчо закріплених процедур, пов'язаних із погодженням чи наданням дозвільних документів на конкретний вид діяльності чи об'єкт, що може бути потенційно небезпечним для здоров'я, життя людей, навколишнього середовища та національних інтересів, порядок яких визначається адміністративно-процесуальними нормами.

Одночасно, Я.Г. Воронін застосовує функціональний підхід для формулювання поняття дозвільної діяльності, що дозволяє 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 [2, с. 42–46].

В.О. Резніченко визначає дозвільну діяльність у сфері містобудування як сукупність юридично значущих процедур, які полягають у розробці та впровадженні комплексу заходів, спрямованих на запобігання можливій шкоді суспільним та державним інтересам, власності і особистій безпеці громадян. Це пов'язано з недопущенням негативних наслідків від безконтрольного виготовлення, реалізації та використання будівельної продукції, яка може становити небезпеку для особи [3, с. 86–88].

О.В. Стукаленко зосереджується на визначенні засад адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування, що передбачає більш вузьке тлумачення цього поняття. Вчена акцентує на наступних визначальних засадах цих процедур.

По-перше, вони складають певну послідовність адміністративних актів уповноважених органів, що здійснюються з метою виконання їхніх повноважень, а також розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ.

По-друге, ці дозвільні процедури спрямовані саме на створення умов для реалізації суб'єктивних прав у контексті ведення містобудівної діяльності [4, с. 78–90, 115].

Однак щодо позиції О.В. Стукаленко можна висловити кілька зауважень. По-перше, дослідник не виділяє специфіку адміністративних процедур у цій сфері, обмежуючись лише визнанням можливості застосування загальних положень адміністративної процедури.

По-друге, викликає сумніви визначення спрямованості цих процедур як створення умов для реалізації суб'єктивних прав, оскільки дозвільна діяльність має на меті підтримання балансу між публічним і приватним інтересом, а також забезпечення безпеки під час виконання видів діяльності, що можуть становити загрозу для суспільства або окремих осіб, що є важливим аспектом, на який правильно вказує О.В. Джафарова [5, с. 21–22].

На противагу цим поглядам, К.О. Рибак, вивчаючи містобудування як об'єкт правового регулювання через призму адміністративного права, не формулює окремих принципів дозвільної діяльності в цій сфері. Натомість, дослідник обмежується висновками щодо окремих аспектів дозвільної діяльності, зокрема: реалізацією дозвільних процедур як умови для здійснення містобудівної діяльності, місцем документів дозвільного характеру серед інших документів у цій сфері, а також загальним окресленням деяких проблем дозвільних процедур [6].

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.

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

Дозвільна діяльність у сфері містобудування відіграє ключову роль у забезпеченні правової визначеності, безпеки та збалансованого розвитку територій. Вона спрямована на запобігання негативним наслідкам, що можуть виникати внаслідок будівельної діяльності, та є механізмом, через який держава реалізує контроль за дотриманням законодавчих вимог. Її функціональне навантаження охоплює не лише регуляторний, а й превентивний компонент, що проявляється у попередженні загроз для суспільства, довкілля та об'єктів критичної інфраструктури.

Правове регулювання дозвільної діяльності має ґрунтуватися на чітко визначених адміністративних процедурах, що забезпечують прозорість, підзвітність і ефективність управлінських рішень. Така діяльність повинна здійснюватися в межах законодавчо встановлених норм і відповідати принципам правової визначеності, пропорційності та балансу між публічним і приватним інтересом. Особливого значення набуває забезпечення нормативної узгодженості між різними рівнями регулювання у сфері містобудування, що сприяє підвищенню ефективності публічного адміністрування.

Наявна фрагментарність правового поля у сфері дозвільної діяльності зумовлює труднощі у правозастосуванні та створює передумови для неоднозначного тлумачення норм. Відсутність єдиного концептуального підходу до визначення змісту та структури дозвільних процедур ускладнює реалізацію як державного контролю, так і прав суб'єктів господарювання. Це свідчить про потребу в теоретичному та нормативному оновленні системи правового регулювання відповідних адміністративних правовідносин.

З метою досягнення системності й послідовності у регулюванні дозвільної діяльності доцільним є кодифікаційний підхід, що передбачає об'єднання ключових положень у межах спеціального нормативного акту – Містобудівного кодексу. Прийняття такого акта дозволить уніфікувати процедури, встановити чіткі критерії та стандарти, а також створити дієвий механізм контролю та відповідальності. Це, своєю чергою, сприятиме зміцненню правової держави, ефективному управлінню розвитком територій і забезпеченню законності в містобудівній сфері.

Висновки. Відсутність єдиного та чітко визначеного підходу до поняття дозвільної діяльності у сфері містобудування в наукових працях свідчить про наявність теоретичних прогалин у дослідженні цієї сфери. Різноманітність дефініцій та підходів до розуміння змісту дозвільної діяльності, неоднозначність тлумачення її функцій і мети, а також відсутність системного бачення її адміністративно-правової природи ускладнюють як правозастосування, так і подальше вдосконалення законодавства. Ці фактори об'єктивно вказують на необхідність глибшої наукової розробки понятійного апарату та концептуального обґрунтування природи дозвільної діяльності у зазначеній сфері.

Крім того, актуальною залишається проблема нормативної неузгодженості між законодавчими та підзаконними актами, які регламентують дозвільні процедури у сфері містобудування. Таке становище створює перешкоди для належної реалізації прав і обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин, а також негативно впливає на ефективність системи публічного управління. У цьому контексті особливого значення набуває формування цілісного підходу до правового регулювання дозвільної діяльності як з боку науки адміністративного права, так і з боку нормотворчої практики.

Таким чином, з метою формування чіткої теоретичної основи, що забезпечить комплексне розуміння дозвільної діяльності у сфері містобудування, доцільно розробити єдину доктрину, яка б інтегрувала теоретичні положення та практичні механізми. Такий підхід дозволить уніфікувати правове регулювання, усунути суперечності між існуючими підходами та забезпечити належну

якість адміністративних процедур. Важливим кроком у цьому напрямі є також кодифікація відповідних норм у межах спеціального законодавчого акта, що сприятиме послідовному, ефективному та прозорому здійсненню дозвільної діяльності у сфері містобудування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2015. 496 с.
2. 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.
3. 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.
4. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 376 с.
5. Рибак К.О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київ. нац. ун-т ім. Т.Г. Шевченка. Київ, 2018. 275 с.