

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЛЕЩИНСЬКИЙ ВІКТОР ПЕТРОВИЧ

Прим. № 1
УДК 342.9:711.4(043.3)

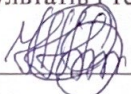
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЗАКОННОСТІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

08 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 В. П. Лещинський

Київ – 2024

АНОТАЦІЯ

Лецинський В. П. Адміністративно-правові засади забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (08 – Право). – Національний авіаційний університет, Київ, 2024.

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й наведено нове вирішення наукової проблеми розкриття сутності та змісту адміністративно-правових засад забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. За критерієм об'єкта наукові дослідження сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування систематизовані на ті, що безпосередньо присвячені зазначеним питанням; ті, у яких зазначені питання є умовою розгляду іншої проблематики. За критерієм виділеної правової природи дозвільної діяльності у сфері містобудування наукові дослідження класифіковано на ті, що стверджують про забезпечувальний характер дозвільної діяльності в містобудуванні; поєднують забезпечувальний характер і розгляд її як створення умов для реалізації суб'єктивних прав у сфері містобудування; розуміють дозвільну діяльність переважно як створення умов для реалізації зазначених прав. Обґрунтовано, що зазначені критерії характеризують сучасний стан розробки порушеного питання. Так, критерій спрямованості досліджень надає змогу виявити ступінь вивчення окресленої проблематики в актуальній науковій літературі; критерій результатів наукових підходів – висвітлити напрями сучасного сприйняття сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Визначено, що специфіка забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування зумовлена специфікою дозвільної діяльності в цій сфері, яка спрямована на одночасне забезпечення: 1) реалізації суб'єктивних прав;

2) безпеки здійснення містобудівної діяльності. У практичній діяльності ці напрями перебувають у нерозривній єдності.

Обґрунтовано необхідність застосування позитивістських підходів до забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Водночас наголошено, що сучасними керівними положеннями в цій сфері є такі: захист прав приватних осіб як найвищий пріоритет державної політики; принцип верховенства права як визначальний принцип здійснення адміністративного судочинства, що визначає відповідні вимоги до діяльності посадових осіб дозвільної системи загалом та у сфері містобудування зокрема; цільовий характер здійснення, обґрунтованість, безсторонність, добросовісність, пропорційність та інші вимоги до реалізації суб'єктами публічної влади своїх владних повноважень. Наголошено на актуальності застосування окреслених засад при здійсненні дозвільної діяльності у випадку наявності недоліків правового регулювання (прогалин та колізій).

Якісний стан законодавства як юридична умова (спеціально-юридична гарантія) правової законності пов'язаний із належним відображенням у ньому прав людини, а також суб'єктивних свобод, законних інтересів. При цьому досягнення узгодженості між різними актами законодавства як правовий спосіб забезпечення правової законності передбачає врахування наведених прав, свобод, законних інтересів. Принцип поділу влади як організаційно-правовий засіб, що гарантує правову законність, має реалізуватись у напрямі забезпечення наведених суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів. Права людини, суб'єктивні свободи та законні інтереси мають знаходити відповідне відображення й під час розвитку інших юридичних умов, правових способів, організаційно-правових засобів як спеціально-юридичних гарантій правової законності. Отже, права людини, а також суб'єктивні свободи, законні інтереси є визначальним вектором подальшого розвитку спеціально-юридичних гарантій законності у сфері здійснення дозвільної діяльності.

Підтримано позицію щодо необхідності кодифікації будівельного законодавства, що поєднує максимальний обсяг актуального законодавчого та підзаконного нормативного регулювання в цій сфері (переважно

адміністративно-правового). Застосування підзаконних нормативно-правових актів для регулювання сфери містобудування має бути мінімізованим.

Виділено дві групи принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування за критерієм об'єкта їх впливу. До першої групи належать принципи подальшого розвитку організації дозвільної системи у сфері містобудування, а саме: забезпечення безпеки життєдіяльності людини та діяльності держави; забезпечення безпеки в ключових сферах суспільного життя (економіка, екологія, громадська безпека тощо), своєчасність, участь у прийнятті рішення, пропорційність. Останні три принципи відображають пріоритети організаційної побудови дозвільної системи у сфері містобудування. До другої групи зараховано принципи власне здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування й за критерієм правової природи норм їх поділено на матеріальні (верховенство права, законність, відкритість, пропорційність, підконтрольність, відповідальність) та процедурні (доступність актів дозвільного характеру, неупередженість суб'єкта здійснення дозвільної діяльності, участь заявника у прийнятті рішення, своєчасність).

Правовою формою дозвільної діяльності у сфері містобудування визначено рішення уповноваженого суб'єкта щодо видачі дозволу у сфері містобудування. За своєю сутністю таке рішення є управлінським. Критерієм визначення сфери застосування такого управлінського рішення, як видача дозволу, є професійний характер суб'єкта містобудування, що здійснює відповідну діяльність. Наявність у такого суб'єкта компетентностей саме професійного характеру виключає заподіяння шкоди іншим суб'єктам у разі належного здійснення діяльності, а отже, потреби в дозвільному регулюванні немає. Тому видачу дозволу не слід застосовувати у випадку, якщо здійснення відповідних робіт охоплено ліцензією суб'єкта містобудування.

За критерієм напряму реалізації правового статусу серед суб'єктів правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування виділено суб'єктів приватного права та суб'єктів публічного права. Суб'єктами приватного права визначено суб'єктів містобудівної діяльності як отримувачів дозвільних документів. У разі здійснення ними будівництва за кошти

державного або місцевого бюджету або наявності статусу юридичної особи публічного права в межах дозвільної діяльності щодо відповідних суб'єктів поширюється правовий режим суб'єктів приватного права.

У межах групи суб'єктів публічного права виділено наступні підгрупи за критерієм об'єкта правовідносин щодо дозвільної діяльності в містобудуванні, у яких вони беруть участь. До першої підгрупи зараховано суб'єктів організації роботи дозвільних органів у цій сфері шляхом, зокрема: визначення дозвільних процедур; управління якістю їх реалізації (наприклад, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національне агентство України з питань державної служби, а також центр надання адміністративних послуг). До другої – суб'єктів, компетенція яких передбачає безпосереднє здійснення діяльності щодо видачі документів дозвільного характеру у сфері містобудування.

За критерієм правової природи виділено такі адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: здійснення контролю; здійснення нагляду; розгляд уповноваженими суб'єктами скарг та інших звернень з питань здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування; адміністративна відповідальність. Судовий контроль за законністю зазначеної діяльності посідає окреме місце як найбільш ефективний спосіб забезпечення законності.

Обґрунтовано іманентний характер судового контролю як елемента системи забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування з урахуванням його сутності як засобу захисту суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів. Наголошено, що ефективність судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування потрібно оцінювати за загальними критеріями, актуальними для оцінювання ефективності судового контролю в усіх сферах діяльності суб'єктів публічного адміністрування (співвідношення між ідеальною моделлю функціонування підконтрольного суб'єкта та результатами, отриманими за наслідками здійснення судового контролю; здійснення судового контролю з дотриманням вимог принципів верховенства права, законності, а також за належною судовою процедурою тощо). Водночас специфічні риси містобудівної діяльності,

насамперед вимоги щодо її безпеки, а також здійснення її переважно на підприємницькій основі, дають підстави для формулювання пріоритетів забезпечення ефективності судового контролю: ретельне оцінювання інформації про стан підконтрольних об'єктів, активізація діяльності щодо постановлення окремих ухвал у випадку наявності сумнівів у законності діяльності підконтрольного об'єкта в конкретному випадку; приділення адміністративним судом особливої уваги реалізації суб'єктом дозвільної діяльності таких вимог до прийняття актів, як добросовісність, розсудливість, пропорційність; створення процесуальних засобів максимального зменшення строків розгляду позовів, що подаються у зв'язку з прийняттям дозвільних рішень у сфері містобудування.

Суб'єктами адміністративних проступків у сфері містобудування визначено суб'єктів не лише містобудівної діяльності, але й державного архітектурно-будівельного контролю. З метою збільшення інституційної спроможності державного архітектурно-будівельного нагляду обґрунтовано необхідність віднесення посади відповідних посадових осіб – суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду до посад державної служби категорії «Б», як виняток із загального правила, із наділенням їх відповідними гарантіями діяльності.

Систему забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування розглянуто у вузькому та широкому контекстах. У вузькому контексті до неї належать правові явища, безпосередньо спрямовані на забезпечення законності у вказаній сфері. У широкому – також правові явища, що не мають зазначеної безпосередньої спрямованості, але реалізація яких сприяє законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Умовами належного функціонування системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування є якісне законодавство щодо забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні; належне кадрове забезпечення суб'єктів забезпечення законності в названій сфері.

Найбільш поширеною проблемою забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування шляхом здійснення контролю є порушення

таких принципів законодавчої техніки, як повнота нормативної регламентації, конкретність правової норми, правова визначеність, що спричиняє його неправильне тлумачення та, відповідно, неоднакове застосування. Шляхами вирішення відповідних проблем визначено: уточнення окремих положень законодавства в досліджуваній сфері (зокрема з питань видів управлінських актів, що мають видавати суб'єкти дозвільної діяльності); забезпечення усталеності та єдності судової практики розгляду окремих категорій спорів за участю суб'єктів дозвільної діяльності.

За критерієм актуальності виділено такі напрями уніфікації адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування: актуальні (ті, для впровадження яких сьогодні забезпечено достатні умови й потрібна лише воля законодавця), перспективні (упровадження яких потребує створення правових та організаційних передумов). До перших належать мінімізація використання норм із відносно визначеною диспозицією або відносно визначеною гіпотезою при встановленні дозвільних повноважень у сфері містобудування та адміністративних процедур їх здійснення; мінімізація випадків, коли повноваження щодо здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду та державного архітектурно-будівельного контролю (інспекційні повноваження) і повноваження щодо здійснення дозвільної діяльності (сервісні повноваження) поєднуються в межах компетенції одного суб'єкта публічної влади. До других – здійснення кодифікації містобудівного законодавства та закріплення в кодифікованому акті загальних засад дозвільних процедур у сфері містобудування, у тому числі загальних засад подання та розгляду скарг на результати здійснення дозвільних процедур; запровадження здійснення окремих видів дозвільної діяльності у сфері містобудування приватними особами на підставі делегованих повноважень.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, адміністративно-правові способи, адміністративне законодавство, адміністративні процедури, забезпечення законності, дозвільна діяльність, принципи дозвільної діяльності, форми дозвільної діяльності, містобудування, містобудівна діяльність,

будівництво, нагляд, контроль, судовий контроль, адміністративна відповідальність.

ABSTRACT

Leshchynskyi V. P. Administrative and legal principles of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning. – Qualifying scientific work on the rights of a manuscript.

Thesis for the degree of Doctor of Juridical Sciences in the specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law» (08 – Law). – National Aviation University, Kyiv, 2024.

In the thesis, a theoretical generalization is made and a new solution to the scientific problem of revealing the essence and content of the administrative and legal principles of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning is provided. According to the criterion of the object, scientific studies of the essence of permitting activity in the field of urban planning are systematized into: directly devoted to the specified issues; works in which the specified issues are a condition for consideration of other issues. According to the criterion of the selected legal nature of permitting activity in the field of urban planning, studies have been selected that state: the providing nature of permitting activity in urban planning; the combination of both a security nature and its consideration as creating conditions for the realization of subjective rights in the field of urban planning; consideration of permitting activities mainly as the creation of conditions for the realization of the specified rights. It is justified that the specified criteria are chosen to characterize the current state of development of the specified issue. Thus, the criterion of research orientation allows to reveal the degree of research of the outlined issues in current scientific literature. The criterion of the results of scientific approaches allows highlighting the directions of modern perception of the essence of permitting activity in the field of urban planning.

It was determined that the specifics of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning are determined by the specifics of permitting activities in this area. It is indicated that permitting activities in this area are aimed at simultaneously ensuring: 1) realization of subjective rights; 2) safety of urban planning activities. In practical activity, these areas are in an inseparable unity.

The necessity of applying positivist approaches to ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning is substantiated. At the same time, it was emphasized that the current guidelines in this area are: protection of the rights of private individuals as the highest priority of state policy; the principle of the rule of law as the determining principle of the implementation of administrative proceedings, which determines the relevant requirements for the activities of officials of the permit system in general and in the field of urban planning in particular; the purposeful nature of implementation, reasonableness, impartiality, good faith, proportionality and other requirements for the implementation of public authority subjects of their authority. It is indicated that the application of the outlined principles is particularly relevant when carrying out permitting activities in the event of deficiencies in legal regulation (gaps and conflicts).

The qualitative state of legislation as a legal condition (specially a legal guarantee) of legal legitimacy is related to the proper reflection in it of human rights, as well as subjective freedoms and legitimate interests. At the same time, achieving consistency between various acts of legislation as a legal method of ensuring legal legitimacy involves taking into account the above-mentioned rights, freedoms, and legitimate interests. The implementation of the principle of separation of powers as an organizational and legal tool that guarantees legal legitimacy should be aimed at ensuring the above subjective rights, freedoms, and legitimate interests. Human rights, subjective freedoms, and legitimate interests should be appropriately reflected in the development of other legal conditions, legal methods, and organizational and legal means as special legal guarantees of legal legitimacy. Therefore, human rights, as well as subjective freedoms, legal interests must be defined as a determining vector for the further development of special legal guarantees of legality in the field of permissive activities.

The position regarding the need to codify construction legislation, to define such a code as an act of a legislative nature, which combines the maximum amount of current legislative and by-law regulatory regulation in this area (mainly administrative-legal), is supported. The use of by-laws to regulate the field of urban planning should be minimized.

Two groups of principles of permitting activity in the field of urban planning are distinguished according to the criterion of the object of their influence. The first group includes the principles of further development of the organization of the permit system in the field of urban planning. They define: ensuring the safety of human life and state activity; ensuring safety in key areas of public life (economy, ecology, public safety, etc.), timeliness, participation in decision-making, proportionality. The last three principles reflect the priorities of the organizational construction of the permit system in the field of urban planning. The second group includes the principles of the actual implementation of permitting activities in the field of urban planning. Within the second group, according to the criterion of the legal nature of norms, material and procedural principles are distinguished. Material principles must be defined as: rule of law, legality, openness, proportionality, controllability, responsibility. The following must be defined as procedural: the availability of permitting acts, the impartiality of the entity carrying out permitting activities, the applicant's participation in decision-making, and timeliness.

The legal form of permitting activity in the field of urban planning is determined by the decision of the authorized subject to issue a permit in the field of urban planning. By its essence, such a decision is a management decision. The criterion for determining the scope of such an administrative decision as the issuance of a permit is determined to be the professional nature of the urban planning subject performing the relevant activity. The presence of such a subject's competences of a professional nature excludes harm to other subjects in case of proper implementation of the activity, and therefore – the need for permit regulation is excluded. Therefore, the issuance of a permit should not be applied if the implementation of the relevant works is covered by the urban planning entity's license.

Subjects of private law and subjects of public law are distinguished according to the criterion of the direction of realization of legal status among the subjects of legal relations regarding permitting activity in the field of urban planning. Subjects of private law are defined as subjects of urban planning activities as recipients of permit documents. In the event that they carry out construction at the expense of the state or local budget, or have the status of a legal entity under public law, the legal regime of private law entities applies to the relevant entities within the scope of the permit activity.

Within the group of subjects of public law, three subgroups are distinguished according to the criterion of the object of legal relations regarding permitting activities in urban planning, in which they participate. The first subgroup includes the subjects of the organization of the work of licensing authorities in this area by, in particular: determination of licensing procedures; management of the quality of their implementation (for example, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the National Agency of Ukraine for Civil Service Issues, as well as the center for the provision of administrative services). The second subgroup should include subjects whose competence involves the direct implementation of activities related to the issuance of permitting documents in the field of urban planning.

According to the criterion of legal nature, the following administrative and legal methods of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning are distinguished: implementation of control; supervision; consideration by authorized entities of complaints and other appeals regarding the implementation of permitting activities in the field of urban planning; administrative responsibility.

The immanent nature of judicial control as an element of the system of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning is substantiated, taking into account its essence as a means of protecting subjective rights, freedoms and legitimate interests. It is emphasized that the effectiveness of judicial control over the legality of permitting activities in the field of urban planning should be evaluated according to general criteria relevant for evaluating the effectiveness of judicial control in all spheres of activity of public administration

subjects (the ratio between the ideal model of the functioning of the subject under control and the results obtained from the consequences implementation of judicial control; implementation of judicial control in compliance with the requirements of the principles of the rule of law, legality, as well as due judicial procedure, etc.). At the same time, the specific features of urban planning activity, first of all the requirements for its security, as well as its implementation mainly on an entrepreneurial basis, give grounds for formulating priorities for ensuring the effectiveness of judicial control: a thorough assessment of information about the state of objects under control, activation of activities related to the issuance of individual decisions in the case if there are doubts about the legality of the controlled object's activity in a specific case; paying special attention by the administrative court to the implementation by the subject of permit activity of such requirements for the adoption of acts as good faith, prudence, proportionality; creation of procedural means to maximally reduce the terms of consideration of lawsuits submitted in connection with the adoption of permitting decisions in the field of urban planning.

Subjects of administrative offenses in the field of urban planning are defined not only as subjects of urban planning activities, but also subjects of state architectural and construction control. In order to increase the institutional capacity of the state architectural and construction supervision, the need to assign the position of the relevant officials – subjects of the implementation of the state architectural and construction supervision to the positions of the public service category "B", as an exception to the general rule, with the provision of appropriate guarantees for their activities, has been substantiated.

The system of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning is considered in narrow and broad contexts. In a narrow context, it includes legal phenomena directly aimed at ensuring legality in the specified area. In a broad context, it also includes legal phenomena that do not have a specified direct focus, but whose implementation contributes to the legality of permitting activities in the field of urban planning. The conditions for the proper functioning of the system for ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning are defined

as: quality legislation on ensuring the legality of permitting activities in urban planning; proper staffing of law enforcement entities in the specified area.

The most widespread problem of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning through the implementation of control is defined as the violation of such principles of legislative technique as the completeness of normative regulation, the specificity of a legal norm, legal certainty, which causes its incorrect interpretation and, accordingly, unequal application. Ways to solve the relevant problems are determined: clarification of individual provisions of the legislation in the researched area (in particular, on issues of types of management acts that must be issued by subjects of permitting activity); ensuring the stability and unity of judicial practice of consideration of certain categories of disputes with the participation of subjects of licensing activity.

According to the criterion of relevance, the following areas of unification of administrative procedures for permitting activities in the field of urban planning are highlighted: relevant (those for the implementation of which sufficient conditions are provided today, and only the will of the legislator is required for their implementation), promising (the implementation of which requires the creation of legal and organizational prerequisites). The first include: minimizing the use of norms with a relatively defined disposition or a relatively defined hypothesis when determining permitting powers in the field of urban planning and administrative procedures for their implementation; minimization of cases when the powers to carry out state architectural and construction supervision and state architectural and construction control (inspection powers) and the powers to carry out permitting activities (service powers) are combined within the competence of one subject of public authority. The second includes: codification of urban planning legislation and enshrining in a codified act the general principles of permitting procedures in the field of urban planning, including the general principles of submitting and considering complaints about the results of permitting procedures; introduction of the implementation of certain types of permitting activities in the field of urban planning by private individuals on the basis of delegated powers.

Key words: administrative and legal principles, administrative and legal methods, administrative legislation, administrative procedures, ensuring legality, permitting activity, principles of permitting activity, forms of permitting activity, urban planning, urban planning activity, construction, supervision, control, judicial control, administrative responsibility.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації

Статті в наукових фахових виданнях України

1. Лещинський В. П. Окремі дискусійні питання визначення сутності адміністративної послуги у доктрині адміністративного права і чинному законодавстві. *Право і суспільство*. 2019. № 2. Ч. 1. С. 137–141.

2. Лещинський В. П. Гарантії законності дозвільної діяльності: історичний аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. № 4. Т. 2. С. 102–106.

3. Лещинський В. П. До питання визначення предмету адміністративно-правового регулювання у сфері містобудування: історичний аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. № 41. Т. 1. С. 90–93.

4. Лещинський В. П. Системний підхід як основа дослідження історичного розвитку законності дозвільної діяльності. *Право і суспільство*. 2020. № 1. Ч. 2. С. 42–50.

5. Лещинський В. П. Систематизація правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Право і суспільство*. 2020. № 6. С. 144–150.

6. Лещинський В. П. Систематизація суб'єктів правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 44. С. 36–40.

7. Лещинський В. П. Поняття адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 5. Т. 2. С. 72–75.

8. Лещинський В. П. Систематизація адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 46. С. 70–73.

9. Лещинський В. П. Контроль як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування у актуальній парадигмі адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 238–241. URL: http://www.lsej.org.ua/9_2020/59.pdf.

10. Лещинський В. П. Адміністративне оскарження як спосіб забезпечення законності дозвільних рішень у сфері містобудування у сучасному адміністративному праві. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2020. Т. 2. № 4. С. 154–160.

11. Лещинський В. П. Диференціація адміністративної відповідальності суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю як напрям підвищення ефективності адміністративної відповідальності у сфері містобудування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6 (35). С. 116–119.

12. Лещинський В. П. Нагляд як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: сутність та сфери застосування. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 142–147.

13. Лещинський В. П. Повноваження адміністративного суду за наслідками здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2021. № 1. Т. 32 (71). С. 51–56.

14. Лещинський В. П. Сутність категорій «законність» та «верховенство права» у сфері дозвільної діяльності: порівняльний аспект. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 103–107.

15. Лещинський В. П. Система гарантій законності дозвільної діяльності: засади та перспективи розвитку. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. № 1 (36). С. 75–79.

16. Лещинський В. П. Методи адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності: історичний досвід та засади подальшого розвитку. *Право і суспільство*. 2021. № 2. С. 105–111.

17. Лещинський В. П. Ефективність здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування: функціональний підхід. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 178–182.

18. Лещинський В. П. Якість адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: визначення наукового підходу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 5. С. 227–230. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2023/56.pdf.

Статті в наукових періодичних виданнях інших держав

19. Leshchynsky V. Resources of administrative and legal regulation of town-planning activities: historical development. *The scientific heritage*. 2020. № 43 (43). P. 5–9.

20. Leshchynsky V. Permissive activities in the area of town-planning: scientific approaches to the definition of the essence. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Vol. 7. Issue 1. P. 204–210.

21. Лещинський В. П. Система принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2020. № 1 (41). С. 49–53.

22. Leshchynsky V. Administrative act and modern mechanisms of administrative and legal security and protection of human rights and freedoms: problems of relationship. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Svazek 7. 5 vydání. P. 164–169.

23. Leshchynsky V. Issuance of permit as a form of acceptance a management decision in the field of urban planning activity. *The scientific heritage*. 2020. № 51. Vol. 5. P. 63–67.

24. Leschynsky V. Development of administrative and legal regulation of urban planning activity in the conditions of economic crisis and European integration desire. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2020. Vol. 6. № 3. JUNE. P. 36–40. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2020-6-3-36-40> / *Web of Science*.

25. Tylchyk V., Leschynsky V. Public and legal relations as a sphere of judicial protection of violated rights, freedoms, and interests. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2021. Vol. 7. № 2. URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2021-7-2-219-223>. *Внесок здобувача: 50%* / *Web of Science*.

26. Tylchyk V., Riabchenko O., Yarmaki K., Riabchenko Y., Leschynsky V. Rule of law in the context of judicial reform as a direction of ensuring the accessibility of administrative proceedings. *Cuestiones Políticas*. 2021. Vol. 39 (69). P. 707–716. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.44>. *Внесок здобувача: 20%* / *Web of Science*.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

27. Лещинський В. П. Розвиток гарантій прав та законних інтересів заявників – пріоритетний напрям вдосконалення адміністративно-правового регулювання правовідносин щодо дозвільної діяльності у містобудуванні. *Science and education: problems, prospects and innovations* : the 4th International scientific and practical conference (Kyoto, december 29–31, 2020). Kyoto, Japan CPN Publishing Group, 2020. P. 455–459.

28. Лещинський В. П. Критерії визначення предмету державного контролю щодо законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 15–16 січня 2021 р.). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2021. С. 59–62.

29. Лещинський В. П. Поняття об'єкта правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Priority directions of science and technology development* : the 5th International scientific and practical conference (January 24–26, 2021) SPC – Sciconf.com.ua. Kyiv, Ukraine, 2021. P. 1741–1745.

30. Лещинський В. П. Предмет і метод адміністративно-правового регулювання забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *The world of science and innovation: the 7th International scientific and practical conference (February 10–12, 2021)* / Cognum Publishing House, London, United Kingdom, 2021. P. 656–660.

31. Лещинський В. П. Сутність адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні у контексті сучасних антропоцентричних тенденцій розвитку адміністративного права. *Шості Таврійські юридичні наукові читання: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 лютого 2021 р.)*. Київ: Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, 2021. С. 83–86.

32. Лещинський В. П. Види контрольно-наглядової діяльності щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Актуальні дослідження правової та історичної науки: матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Тернопіль, 10 лютого 2021 р.)*. Тернопіль, 2021. Вип. 29. С. 26–29.

33. Лещинський В. П. Роль судового контролю у забезпеченні законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: генеза та сучасність. *Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (5–6 лютого 2021 р., м. Харків)*. Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2021. С. 70–73.

ЗМІСТ

Вступ.....	5
Розділ 1. Методологія адміністративно-правового дослідження	
проблем забезпечення законності дозвільної діяльності у	
сфері містобудування.....	
1.1 Стан наукової розробленості проблеми визначення сутності	
дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмета	
забезпечення законності її здійснення.....	24
1.2 Сутність та гарантії законності дозвільної діяльності: становлення	
та розвиток наукових підходів до визначення	53
1.3 Генезис наукових поглядів щодо	
адміністративно-правового регулювання містобудівної	
діяльності та законності її здійснення	83
Висновки до розділу 1.....	108
Розділ 2. Загальна характеристика дозвільної діяльності у сфері	
містобудування та адміністративно-правових способів	
забезпечення законності її здійснення.....	
2.1 Зміст, види та принципи дозвільної діяльності у сфері	
містобудування	114
2.2 Правові форми дозвільної діяльності у сфері містобудування.....	145
2.3 Суб'єктний склад правовідносин щодо дозвільної діяльності у	
сфері містобудування.....	166
2.4 Поняття та класифікація адміністративно-правових способів	
забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері	
містобудування	193

Висновки до розділу 2.....	212
Розділ 3. Види адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування	218
3.1 Контроль та нагляд як способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: етимологія, зміст ...	218
3.2 Формування наукових поглядів щодо призначення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування.....	245
3.3 Напрями розвитку адміністративно-правового регулювання позасудових гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.....	268
Висновки до розділу 3.....	285
Розділ 4. Концептуальна основа розбудови системи гарантування законності дозвільної діяльності у сфері містобудування в адміністративно-правовому вимірі.....	288
4.1 Впровадження системного підходу як методологічна основа гарантування належного рівня законності дозвільної діяльності у сфері містобудування	288
4.2 Визначення якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування	309
4.3. Напрями уніфікації адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування: світовий досвід та шляхи впровадження найкращих світових практик у вітчизняне законодавство.....	328
Висновки до розділу 4.....	351

Висновки.....	356
Список використаних джерел.....	372
Додаток.....	428

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Незворотність європейського курсу України, закріплена абзацом п'ятим преамбули Конституції України, зумовлює необхідність визначення напрямів і способів його реалізації в усіх сферах життєдіяльності суспільства й держави, усвідомлення провідної ролі гарантій прав, свобод, законних інтересів кожної людини як повноправного учасника процесу державного будівництва, незалежно від набуття нею владних повноважень за посадою. Чинне законодавство, наділяючи особу владною компетенцією, не лише надає обсяг прав, відповідно до виконуваних функцій, а й покладає додаткові обов'язки, належне виконання яких є однією з гарантій законності державно-владної діяльності.

Це повною мірою стосується й здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, яка спрямована на створення умов для формування та підтримки повноцінного середовища проживання, включно з гарантуванням збереження культурної спадщини, а також необхідної для існування інфраструктури, що набуває особливого значення, враховуючи масштаби руйнувань внаслідок повномасштабної російської агресії.

У наукових дослідженнях з адміністративного права і процесу безпосередньо проблема забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування ще не була проаналізована. Якщо взяти до уваги обсяг підготовлених і презентованих у науковому обігу праць, присвячених розкриттю методів, притаманних публічно-сервісній спрямованості діяльності держави, то більшість із них розкриває проблеми надання адміністративних послуг – сутність та правову природу адміністративної послуги, процедури їх надання. Саме така перевага в спрямованості

теоретичних аналітичних праць зумовлена необхідністю теоретично-правового обґрунтування моделі надання адміністративних послуг, яка була б адаптованою до чинного законодавства України та відповідала соціополітичним умовам розвитку. Усе це зумовило звернення до проблематики адміністративної послуги вчених, які розробляли, а деякі з них продовжують розробляти базові проблеми розвитку науки адміністративного права і процесу: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов та ін. Серед монографій, у яких обґрунтовано формування інституту адміністративної послуги в Україні, варто відзначити такі: О. М. Буханевича «Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення» (2017 р.), В. В. Петьовки «Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика» (2014 р.), Ж. В. Завальної, Ю. М. Ільницької «Адміністративні послуги як функція органів місцевого самоврядування» (2012 р.) та ін. Викликає зацікавленість концепція Є. О. Легези щодо запровадження категорії «публічні послуги», доцільність якої обґрунтовано в докторській дисертації «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект» (2017 р.). Потужний науковий доробок, присвячений окремим аспектам надання адміністративних послуг, презентований у формі кандидатських дисертацій, зокрема С. Л. Дембіцької, В. С. Долечек, Ю. М. Ільницької, О. М. Коліуша, І. Б. Коліушко, І. М. Кравчук, К. В. Ніколаєнко, В. П. Тимощука, Л. М. Тимченко, О. К. Туркової, Г. М. Писаренко, О. М. Соловйової та ін.

Стосовно наукових праць, у яких проаналізовано питання дозвільної діяльності, доцільно зауважити про їх менший обсяг за кількістю, порівняно з тими, де розглянуто проблеми надання адміністративних послуг. Так, протягом 2015–2018 рр. можна виділити дисертаційні роботи О. В. Джафарової, Я. Г. Вороніна. Одними з перших були наукові роботи,

присвячені дозвільній системі, здійснюваній органами внутрішніх справ, щодо спеціально визначених у законодавстві предметів і речовин – кандидатські дисертації В. А. Гуменюка, Я. Ю. Кондратьєва, С. Д. Подлінева та інших, виконаних у кінці 1990-х – на початку 2000-х рр.

Низка досліджень присвячені дозвільній системі (О. В. Харитонов та ін.), дозвільній діяльності у сфері підприємництва загалом (А. С. Ластовецький, В. І. Сіверін, І. В. Солошкіна та ін.) або окремим видам підприємницької діяльності, особливо в контексті забезпечення екологічної безпеки (М. М. Романяк та ін.), окремим видам дозволів (наприклад, ліцензування – С. С. Вітвіцький, О. В. Кашперський, І. Д. Пастух, А. О. Шеваріхін, Л. В. Шестак та ін.), здійсненню дозвільної діяльності органів державної виконавчої влади (наприклад, МВС України – Д. С. Денисюк, С. Д. Подлінев, Ю. П. Жванко та ін.). Крім того, у деяких роботах окремі аспекти дозвільної діяльності розкрито в межах ширшої проблеми надання адміністративних послуг, зокрема ліцензування (А. А. Баженова, С. С. Вітвіцький та ін.).

Серед наукових досліджень, присвячених вивченню правової природи та сутності дозвільної діяльності, можна назвати монографію К. І. Апанасенко, яка стосується господарсько-правового аналізу теоретичних основ, правової природи, основних характеристик дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності.

Наукові розробки щодо форм і методів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері містобудування є поодинокими. Протягом 2015–2021 рр. на дисертаційному рівні були проаналізовані питання, присвячені наданню адміністративних послуг у сфері містобудування, здійсненню дозвільної, публічно-сервісної діяльності та контрольно-наглядової діяльності: О. Б. Ляшко, М. Є. Околович, О. П. Омелян, П. В. П'ятков, К. Р. Резворович, В. О. Резніченко, А. П. Хряпинський,

Е. Г. Шевчук. На рівні монографії положення щодо адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі сформульовані О. В. Стукаленко (2016 р.). У публікаціях В. М. Бевзенка висвітлено підхід щодо формування публічного будівельного права України (2023 р.). Активізація наукового пошуку в напрямі аналізу актуальних проблем здійснення публічно-сервісної діяльності у формі надання адміністративних послуг у містобудівній галузі свідчить про увагу вчених до тієї сфери суспільної діяльності, яка наразі потребує наукового супроводу у вирішенні питання про формування ефективних форм і методів державного впливу, пошуку оптимальної моделі співвідношення приватного й публічного в правовому регулюванні містобудівної діяльності.

Сучасне законодавство у сфері містобудування, зокрема видача документів дозвільного характеру, має низку недоліків, що призводять до зловживань у цій сфері, причому не лише з боку отримувачів відповідних документів, а й з боку суб'єкта публічної влади. Поширеним є застосування категорій будівельного законодавства не за їх призначенням з метою «узаконення» тих чи інших фактів чи станів. Так, у рішенні Вищого адміністративного суду України від 28.11.2017 у справі № 826/20832/14 було зобов'язано орган архітектури та містобудування видати заявнику містобудівні умови та обмеження, оскільки зазначений суб'єкт публічної влади не навів підстав для відмови в такій видачі. Традиційно проблематичним є правове регулювання оформлення права власності на об'єкти незавершеного будівництва. З метою усунення зазначених та інших проблем Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII було внесено значні зміни до актуального законодавства, зокрема щодо: категорій складності об'єктів будівництва; структури дозвільної системи у сфері будівництва; спрощення оформлення початку

виконання будівельних робіт тощо. Разом з тим проблема забезпечення системності правового регулювання містобудівної діяльності та законності надання дозволів щодо її здійснення залишається невирішеною.

Так, протягом останніх років відбувалось активне реформування суб'єктів публічного адміністрування у сфері містобудування, причому на рівні центральних органів виконавчої влади: у 2014 р. було затверджено Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України; 13.03.2020 утворено Державну сервісну службу містобудування України та Державну інспекцію містобудування України; 23.12.2020 ліквідовано Державну сервісну службу містобудування України та Державну інспекцію містобудування України, утворено Державну інспекцію архітектури та містобудування України (ДІАМ); 15.09.2021 роботу Державної архітектурно-будівельної інспекції припинено остаточно.

У Плані відновлення України окремо виділено проекти Програми «Відновлення та модернізація житла та інфраструктури регіонів», які стосуються будівництва (відновлення зруйнованих) об'єктів, забезпечення енергоефективності, відновлення систем водопостачання тощо (<https://recovery.gov.ua>), тобто фактично формування належного середовища проживання, що потребує функціонування ефективної системи гарантій законності здійснення такої життєво важливої для кожного громадянина і держави в цілому діяльності.

Ці та інші проблеми забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування потребують поглибленого наукового опрацювання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційну роботу виконано на кафедрі конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету у межах науково-дослідної роботи «Людиноцентризм публічного права України» (термін 02.01.2023 – 31.12.2025, реєстр.номер 0124U003363). Дисертація є

складовою фундаментального дослідження «Забезпечення прав людини в умовах надзвичайних юридичних режимів: інституційна спроможність держави та національна безпека» (номер державної реєстрації ДБ-917, наказ МОН України від 03.03.2023 №232).

Дисертація виконана відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5, Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 р., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 526, Національної економічної стратегії на період до 2030 р., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 рр., затвердженої Указом Президента України від 27.09.2021 № 487, Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 рр.

Тема дисертації затверджена рішенням Вченої ради Національного авіаційного університету від 22 червня 2022 р. (протокол №4).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає в обґрунтуванні сутності та змісту адміністративно-правових засад забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Досягнення поставленої мети забезпечено вирішенням таких *завдань*:

- висвітлити стан наукової розробленості проблеми визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмету забезпечення законності її здійснення та здійснити систематизацію наукових досліджень;

- розкрити генезис формування наукових підходів до визначення сутності та гарантій законності дозвільної діяльності;

- встановити предмет, особливості адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності та законності її здійснення;

- розкрити зміст, виділити види та принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування;

- виявити правові форми дозвільної діяльності у сфері містобудування;

- встановити суб'єктний склад правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування;

- обґрунтувати поняття та здійснити класифікацію адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування;

- розкрити етимологію та зміст контролю й нагляду як способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування;

- систематизувати наукові погляди щодо призначення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування;

- сформулювати напрями розвитку адміністративно-правового регулювання позасудових гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування;

- обґрунтувати застосування системного підходу як основи гарантування належного рівня законності дозвільної діяльності у сфері містобудування;

- розкрити категорію якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування;

- запропонувати концептуальні підходи до формування належної процедури дозвільної діяльності у сфері містобудування з урахуванням найкращих світових практик.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку із забезпеченням законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Методи дослідження. Дослідження здійснене з використанням загально наукових та спеціально юридичних методів наукового пізнання.

Методологія наукового дослідження ґрунтується на системному підході, який у логічному поєднанні із діалектичним методом дозволив виявити методологічно значимі проблеми у динаміці їх виникнення та існування, здійснити правове моделювання шляхів і способів вирішення, оптимальних за існуючих умов функціонування правової системи та перспективних для подальшої реалізації й впровадження у праве життя.

Застосування спеціально-юридичних методів покладено в основу формування категоріального апарату, розкриттю його сутності та змісту, обґрунтуванню основних положень дослідження. Так, поєднання аналітичного й логіко-семантичного методів надало змогу сформулювати авторські підходи до таких понять, як: «дозвільна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання», «містобудування», «принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування», «система суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування», «гарантії законності дозвільної діяльності у сфері містобудування», «адміністративно-правові засоби законності дозвільної діяльності у сфері містобудування», «контроль та нагляд як способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування», «якість адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування», «адміністративні процедури дозвільної діяльності у сфері містобудування», «система забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування» тощо (підрозділи 1.1–1.3, 2.1–2.4, 3.1–3.3, 4.1–4.3). Поєднання методів аналізу й синтезу, а також гносеологічного методу допомогло встановити зміст адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності та законності її здійснення (підрозділ 1.3), запропонувати концептуальні підходи до формування належної процедури

дозвільної діяльності у сфері містобудування з урахуванням найкращих світових практик (підрозділ 4.3). За допомогою структурно-функціонального методу та методу класифікації виділено принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування, розкрито їх зміст та призначення (підрозділ 2.1), обґрунтовано застосування системного підходу як основи гарантування належного рівня законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 4.1), визначено коло гарантій законності дозвільної діяльності (підрозділ 1.2). Використання методів узагальнення, системно-структурного та групування забезпечило систематизацію наукових досліджень проблеми визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмета забезпечення законності її здійснення (підрозділ 1.1), виявлення правових форм дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 2.2), встановлення суб'єктного складу правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 2.3), а також систематизацію наукових поглядів щодо призначення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 3.2). За допомогою статистичного та документального аналізу розкрито якісні та кількісні показники діяльності суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділи 3.1, 3.2). Використання системно-функціонального методу надало змогу систематизувати адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, у тому числі розкрити етимологію та зміст контролю й нагляду як способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділи 2.4, 3.1), а також категорію якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 4.2). За допомогою методів дедукції та індукції простежено генезис формування наукових підходів до визначення сутності гарантій законності дозвільної діяльності у сфері

містобудування (підрозділ 1.2), обґрунтовано поняття адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 2.4), сформульовано напрями розвитку адміністративно-правового регулювання позасудових гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 3.3). За допомогою прогностичного та порівняльно-правового методів розкрито сутність дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмета забезпечення законності її здійснення (підрозділ 1.1), запропоновано концептуальні підходи до формування належної процедури дозвільної діяльності у сфері містобудування з урахуванням найкращих світових практик (підрозділ 4.3).

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять наукові праці філософського спрямування, а також у галузі загальної теорії права і держави, адміністративного права, теорії публічного адміністрування, інших суміжних наукових досліджень.

Нормативною базою дослідження є Конституція України, правові позиції Конституційного Суду України, низка міжнародних угод та договорів, нормативно-правові акти, норми яких стосуються забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування; Будівельний кодекс Німеччини, Містобудівний кодекс Франції, правові позиції ЄСПЛ.

Емпіричною та інформаційною основою роботи є матеріали узагальнення практики діяльності суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування за 2018–2022 рр., матеріали судової практики у сфері містобудування за період 01.01.2018–02.05.2023, а також соціологічні матеріали, довідкові видання.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що у дисертації на основі новітніх здобутків науки адміністративного права з використанням актуальних методів наукового пізнання, запропоновано нове вирішення наукової проблеми, яка полягає у розкритті сутності і змісту

адміністративно-правових засад забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, формуванні концептуальної основи розбудови системи гарантування законності дозвільної діяльності у сфері містобудування із врахуванням найкращих світових практик та євроінтеграційного вектору руху України, а також наданні практичних рекомендацій з опрацьованих питань. До основних належать наступні:

вперше:

- запропоновано методологію комплексного наукового аналізу сутності законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, яка ґрунтується на системному підході у поєднанні із діалектикою, що уможливило виявлення пріоритетності визначення і застосування способів забезпечення законності, виходячи з єдності теорії, нормативного закріплення і практики правореалізації прав, свобод, законних інтересів під час здійснення дозвільної діяльності у цій сфері;

- обґрунтовано концептуальні засади вдосконалення системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування у її адміністративно-правовому вимірі, які стосуються: а) визначення умов належного функціонування системи; б) підходів до гарантування якості адміністративного законодавства; в) формування та впровадження уніфікованих адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування;

- запропоновано при розкритті сутності дозвільної діяльності врахувати її взаємопов'язану спрямованість – безпекову та правозабезпечувальну одночасно. Зазначений підхід відображає дуалізм дозвільної діяльності та дозволяє виділити її як окрему категорію, окреме правове явище та окрему підсистему у системі надання адміністративних послуг: з одного боку - високий ступінь суспільної небезпеки предмету дозвільної діяльності, а з іншого - значення для забезпечення належних умов життєдіяльності;

- обґрунтовано підхід до співвідношення верховенства права і законності дозвільної діяльності взагалі та у сфері містобудування, зокрема, який ґрунтується на визнанні її публічно-правового характеру та необхідності врахування правової позиції ЄСПЛ щодо верховенства права. Такий підхід характеризується формулою, прийнятною у теорії права, щодо збереження верховенством права пріоритету у разі наявності недоліків правового регулювання дозвільних відносин та відповідної компетенції суб'єктів дозвільної діяльності;

- розкрито сутність гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування із урахуванням дуалізму категорії «гарантії», якою охоплено підстави, способи і засоби гарантування законності, з одного боку, а, з іншого – розуміння дозвільної діяльності як окремої гарантії законності дотримання набувачами дозволів загальнообов'язкових правил у сфері містобудування;

- запропоновано до предмета адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності включити відносини адміністративних зобов'язань, які належать до предмета адміністративно-правового регулювання (В. К. Колпаков). Урахування зазначеного загального підходу надало змогу довести належність до предмета адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності таких відносин: публічного управління в зазначеній сфері; юридичної відповідальності уповноважених щодо здійснення публічного управління суб'єктів; адміністративно-деліктних відносин у сфері містобудування. Обґрунтовано належність дозвільних правовідносин до системи відносин публічного управління у сфері містобудування як елемента зазначеної системи;

- доведено доцільність систематизації принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування за критерієм об'єкта їх впливу та виділено дві групи: принципи подальшого розвитку організації дозвільної системи у сфері містобудування (основні та додаткові); принципи здійснення дозвільної

діяльності у виділеній сфері (матеріальні, процедурні). Обґрунтовано напрями подальшого вдосконалення систематизації та визначення кола й змісту принципів;

удосконалено:

- науковий підхід до визначення видів правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування, в основу якого покладено критерій їх об'єкта та здійснено систематизацію суб'єктів правовідносин за критерієм напрямку реалізації правового статусу та з урахуванням комплексного характеру містобудівної діяльності;

- визначення категорії «дозвільна діяльність» та здійснене відмежування її від категорії «адміністративна послуга» за критерієм призначення й наслідків здійснення; з позицій співвідношення загального і особливого; виходячи з їх сприйняття як правових явищ, що мають спільну спрямованість, проте відрізняються за призначенням;

- науковий підхід до визначення категорії «адміністративна послуга», доведено визначальний характер підходу академіка В. Б. Авер'янова щодо її призначення – створення умов для забезпечення реалізації приватними особами конституційних прав;

- систему джерел правового регулювання містобудівної діяльності шляхом визначення ролі підзаконних актів у регулюванні організаційних питань містобудування на основі дослідження історії їх застосування;

- положення щодо сутності дозвільної діяльності в містобудуванні як об'єкта забезпечення законності, який доцільно розглядати у двох аспектах: як індивідуальну правову форму дозвільної діяльності, якою закріплено її результат – акт дозвільного характеру; як передбачену законом сукупність актів, які надають уповноважені суб'єкти дозвільної діяльності і які спрямовані на вирішення питання щодо видачі документа дозвільного характеру або відмови в такій видачі. Такими актами закріплюють результати

здійснення проміжних процедур, пов'язаних зі здійсненням дозвільної діяльності;

- підхід до виділення серед юридичних гарантій законності у сфері дозвільної діяльності тих, які мають особливе значення, враховуючи позитивістські засади дозвільної діяльності: юридичні умови (якісне законодавство) та правові засоби (контроль, у тому числі міжвідомчий, та нагляд у досліджуваній сфері);

- систематизацію адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні за критерієм їх правової природи: контроль; нагляд; розгляд уповноваженими суб'єктами скарг та інших звернень з питань здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування; адміністративна відповідальність. Окреме місце посідає судовий контроль за законністю зазначеної діяльності як найбільш ефективний спосіб забезпечення законності;

- актуальну концепцію адміністративного акта в доктрині адміністративного права та обґрунтовано, що механізми адміністративно-правового забезпечення й захисту прав та свобод людини є невід'ємним елементом процедур прийняття та застосування адміністративного акта у сфері містобудування;

дістало подальшого розвитку:

- систематизація наукових дискусій щодо розкриття сутності дозвільної діяльності - як функції, як правовідносин, як процедури, що дозволило визначити межі юридичної характеристики дозвільної діяльності у сфері містобудування та встановити пріоритети вивчення проблеми забезпечення законності зазначеної діяльності;

- науковий підхід до юридичної характеристики дозвільної діяльності з позицій обґрунтування співвідношення публічно-сервісного та публічно-владного її характеру. Запропоновано теоретичну формулу, коли сервісна

спрямованість дозвільної діяльності уповноважених органів виконавчої влади забезпечується публічно-владним характером реалізації ними компетенції в цій сфері;

- визначення гарантій законності дозвільної діяльності, які поширюються й на сферу містобудування, виходячи з визначального характеру прав людини, суб'єктивних свобод, законних інтересів у подальшому розвитку спеціально-юридичних гарантій: контроль; реагування суб'єктів публічної влади на звернення приватних осіб щодо захисту їх суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; судовий захист вказаних прав, свобод, законних інтересів; притягнення особи до юридичної відповідальності. Наголошено на реалізації цих гарантій у визначеній законом процесуально-процедурній формі;

- положення про способи вдосконалення адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, виходячи з результатів дослідження історичного аспекту формування джерел адміністративно-правового регулювання, та запропоновано: 1) багатоаспектний підхід до розкриття сутності забезпечення (гарантій) законності у сфері містобудування, який враховує існування не лише юридичних, а й соціальних, економічних гарантій; 2) необхідність систематизації будівельного законодавства, розмежування та впорядкування актів, у яких закріплено техніко-юридичні норми та норми адміністративного права;

– положення щодо сутності адміністративної послуги та характеристика співвідношення її приватно-правової природи й публічно-сервісних засад діяльності щодо надання;

– розкриття сутності категорії «законність» у сфері дозвільної діяльності та на основі опрацювання генезису формування наукових підходів до визначення законності дозвільної діяльності визначено співвідношення позитивістських і людиноорієнтованих підходів при тлумаченні та

застосуванні законодавства у сфері здійснення дозвільної діяльності щодо містобудування;

– науковий підхід до визначення гарантій законності дозвільної діяльності, вказано на визначальний характер прав людини, суб'єктивних свобод, законних інтересів у подальшому розвитку змісту спеціально юридичних гарантій;

- положення про предмет адміністративно-правового регулювання організації містобудівної діяльності, здійснено його розмежування з предметами регулювання суміжних галузей права;

- науковий підхід до визначення управлінського рішення в доктрині адміністративного права. З урахуванням правової природи дозволу як форми такого рішення у сфері містобудівної діяльності виділено особливості форми управлінського рішення в містобудівній діяльності: сфера застосування; адміністративна процедура прийняття рішення про видачу дозволу; особливий порядок застосування прийнятого рішення про видачу дозволу;

- положення про адміністративно-правовий спосіб забезпечення законності та з урахуванням специфіки сфери містобудування сформульовано поняття вказаного способу щодо дозвільної діяльності в містобудуванні.

Практичне значення отриманих результатів виконаної роботи зумовлене їх завершеністю та обґрунтованістю. Вони можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – під час розвитку загальнотеоретичної проблематики галузі адміністративного права стосовно дозвільної діяльності загалом та у сфері містобудування зокрема (акт про впровадження у науково-дослідну діяльність Національного авіаційного університету від 30.05.2024);

- у правотворчій діяльності – для вдосконалення положень актуальних законів та підзаконних нормативних актів у сфері дозвільної діяльності, у

тому числі у сфері містобудування (довідка про впровадження Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України №355д9/4-2024/130685 від 13.06.2024);

- у правозастосуванні – для здійснення офіційного тлумачення положень законодавства, зокрема при розгляді судових справ у досліджуваній сфері суспільних відносин (довідка про впровадження Управління архітектури та містобудування Мукачівської міської ради №142/0/168-24 від 13.06.2024; акт про впровадження Громадської організації «Інститут захисту інформаційних прав громадян» №10-2/1168 від 26.10.2023; довідка про впровадження Черкаської обласної організації Національної спілки архітекторів України №12 від 14.03.2024);

- при здійсненні навчального процесу – для видання підручників, навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», методичних та навчальних матеріалів й спеціальної літератури з роз'яснення положень актуального адміністративного законодавства.

Особистий внесок здобувача. Дослідження виконане автором самостійно. У дисертації наукові ідеї та розробки співавторів, а також матеріали і висновки кандидатської дисертації не використовувалися. Усі сформульовані положення, висновки та пропозиції обґрунтовано на основі особистих досліджень автора.

У статті Tylchuk V., Leschynsky V. (2021). Public and legal relations as a sphere of judicial protection of violated rights, freedoms, and interests. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 7. No. 2. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2021-7-2-219-223> (авторський внесок становить 50% і виявляється у визначенні сутності публічно-правових відносин з позицій врахування

рефлексивності сприйняття людиною норм, що виявляється через баланс регулювання суспільних відносин і становить предмет судового захисту).

У статті Tylchuk, V., Riabchenko, O., Yarmaki, K., Riabchenko, Y., & Leschynsky, V. (2021). Rule of law in the context of judicial reform as a direction of ensuring the accessibility of administrative proceedings. *Cuestiones Políticas*, 39(69), 707-716. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.44>. (авторський внесок становить 20% і стосується положень щодо визначення доступності адміністративних процедур через забезпечення верховенства права у контексті реформ судової влади та суміжних правових інститутів).

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження доповідалися та обговорювалися на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях: «Science and education: problems, prospects and innovations» (м. Кіото, 2020 р.), «Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього» (м. Дніпро, 2021 р.), «Priority directions of science and technology development» (м. Київ, 2021 р.), «The world of science and innovation» (м. Лондон, 2021 р.), «Шості Таврійські юридичні наукові читання» (м. Київ, 2021 р.), «Актуальні дослідження правової та історичної науки» (м. Тернопіль, 2021 р.), «Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (м. Харків, 2021 р.).

Публікації. Основні положення та наукові результати дослідження викладено в 33 наукових працях, зокрема у 18 наукових фахових виданнях України з галузі науки, з якої підготовлено дисертацію, 8 статтях у зарубіжних наукових виданнях, 3 з яких у виданнях, що проіндексовані в базі даних Web of Science Core Collection. Крім того, серед публікацій, які додатково відображають наукові результати дисертації, 7 тез доповідей у матеріалах науково-практичних конференцій різного рівня.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, які включають у себе тринадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатка. Загальний обсяг дисертації становить 450 сторінок, з яких 370 сторінок основного тексту. Список використаних джерел містить 426 найменувань і займає 56 сторінок, додаток викладено на 6 сторінках.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

1.1. Стан наукової розробленості проблеми визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмета забезпечення законності її здійснення

Незворотність європейського курсу України, закріплена абзацом п'ятим преамбули Конституції України [122], обумовлює визначення напрямків і способів реалізації в усіх сферах життєдіяльності суспільства і держави, усвідомлення кожним провідної ролі гарантій прав, свобод, законних інтересів кожної людини як повноправного учасника процесу державного будівництва, незалежно від набуття нею владних повноважень за посадою. Чинне законодавство, наділяючи особу владною компетенцією, не тільки надає обсяг прав, відповідно виконуваних функцій, але й покладає додаткові обов'язки, належне виконання яких виступає однією з гарантій законності державно-владної діяльності.

Вказане повною мірою відноситься і до здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, яка спрямована на створення умов щодо формування та підтримки повноцінного середовища проживання, включно із гарантуванням збереження культурної спадщини, а також необхідної для існування життєвого середовища інфраструктури.

У наукових дослідженнях з адміністративного права і процесу безпосередньо проблема забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування ще не була проаналізована. Існуючі роботи присвячені

питанням: загальних проблем оновлення методів правового регулювання; щодо природи та сутності адміністративних послуг; процедур надання вказаних послуг; дозвільна діяльність (предмет, сутність, зміст); форми та методи правового регулювання відносин у сфері містобудування. Остання група наукових робіт охоплює дослідження з проблематики адміністративних послуг та адміністративної відповідальності у вказаній сфері.

Серед виділених груп наукових досліджень концептуальне значення мають роботи, в яких розглядаються питання адміністративно-правового регулювання, формування наукових підходів щодо визначення та обґрунтування доцільності використання таких методів адміністративно-правового регулювання, які відповідають, за наявних умов право реалізації, меті та завданням публічно-владної діяльності із врахуванням її спрямованості на реалізацію норми частини другої статті 3 Конституції України, де встановлено, що зміст і спрямованість діяльності державивизначають права і свободи людини та їх гарантії, відповідальність держави перед людиною за свою діяльність та головний обов'язок держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини [122].

Якщо взяти до уваги обсяг підготовлених і презентованих у науковому обігу робіт, присвячених розкриттю методів, притаманних публічно-сервісній спрямованості діяльності держави, то більшість з них присвячена проблемам надання адміністративних послуг – сутності та правовій природі адміністративної послуги, процедурам їх надання. Слід зауважити, що саме така перевага у спрямованості теоретичних аналітичних робіт обумовлена необхідністю теоретично-правового обґрунтування адаптованої до чинного законодавства України та відповідної існуючим соціо-політичним умовам розвитку моделі надання адміністративних послуг. Вказані причини обумовили звернення до проблематики адміністративної послуги вчених, які

розробляли, а деякі з них – продовжують розробляти базові проблеми розвитку науки адміністративного права і процесу: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, В. К. Колпаков, Т. О. Коломєць, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов та ін. Серед наукових робіт, присвячених обґрунтуванню формування інституту адміністративної послуги в Україні, презентованих у формі монографії, можна назвати, зокрема, роботи О. М. Буханевича «Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення» (2017 р.) [35], В. В. Петьовки «Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика» (2014 р.) [222], Ж. В. Завальної, Ю. М. Ільницької «Адміністративні послуги як функція органів місцевого самоврядування» (2012 р.) [90] та ін. Викликає зацікавленість концепція Є. О. Легези щодо запровадження категорії «публічні послуги», доцільність якої обґрунтовано у докторській дисертації [139]. Потужний науковий доробок, присвячений окремим аспектам надання адміністративних послуг, презентований у формі кандидатських дисертацій, наукових публікацій. Так, можна відзначити роботи С. Л. Дембіцької, В. С. Долечек, Ю. М. Ільницької, О. М. Коліуша, І. Б. Коліушко, І. М. Кравчук, Л. М. Тимченко, В. П. Тимощука, О. К. Туркової, К. В. Ніколаєнко, Г. М. Писаренко, О. М. Соловйової та ін.

У 2013 р. результати узагальнення існуючих наукових напрацювань, присвячених проблемі правової природи надання адміністративних послуг, були оприлюднені К. А. Фуглевич. Вчена виділяє такі підходи, що сформувались у дослідженнях, присвячених юридичній природі адміністративних послуг: 1) визначення послуги результатом цілеспрямованої діяльності уповноважених суб'єктів (Є. О. Легеза); 2) з позицій діяльності таких суб'єктів, яка має характер розпорядчої (В. Б. Авер'янов), публічно-сервісної (О. А. Задихайло), дозвільно-реєстраційної (І. Б. Коліушко), публічно-владною (В. П. Тимошук), як

діяльність публічної адміністрації (М. П. Гурковський); 3) як правовідносини, пов'язані із реалізацією суб'єктивних прав фізичних чи юридичних осіб у заявному порядку в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу (С. Л. Дембіцька); 4) як сукупність правових норм (Г. М. Писаренко); 5) за функціональним підходом, який, на думку К. А. Фуглевич, є перспективним. Узагальнюючим висновком наукового огляду досліджень, присвячених проблемі правової природи адміністративної послуги, стала теза про триваючий науковий пошук і поступове формування декількох наукових підходів до визначення адміністративної послуги [391].

Слід вказати і про такі роботи, присвячені проблемам надання адміністративних послуг окремими органами державної виконавчої влади: міліцією громадської безпеки, МВС України (Є. О. Легеза [138], А. П. Рибінська [340]), прикордонною службою (О. Ю. Костін [130]), податковими органами (І. А. Мордвін [190]) та інші наукові напрацювання.

Вже після 2013 р. були підготовлені дослідження, присвячені проблемі надання адміністративних послуг, О. М. Буханевичем, В. В. Петьовкою, З. Л. Паньковою [216], М. О. Репецькою, О. В. Руденко, Я. І. Скоромним [354], О. В. Таможнім [370], О. К. Турковою, І. О. Тищенкою та ін.

Презентовані К. А. Фуглевич узагальнення існуючих наукових підходів до визначення правової природи адміністративної послуги, безумовно, являють собою авторську розвідку і мають бути враховані при подальшому науковому аналізі цієї проблеми. У контексті предмету дослідження перспективними є наукові роботи, в яких аналізується адміністративна послуга з позицій реалізації відповідної функції владним суб'єктом (органом державної виконавчої влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами) у межах компетенції, передбаченої чинним законодавством. Реалізація певної функції, в тому числі, і щодо надання

адміністративних послуг, здійснюється під час певної цілеспрямованої діяльності уповноваженого суб'єкта. При цьому має значення обсяг і спрямованість цієї діяльності, що відображається у її характері – публічно-правовому.

Про сервісну спрямованість адміністративної послуги можна зазначити, враховуючи заявний порядок здійснення діяльності щодо надання адміністративної послуги. Такий порядок передбачає реалізацію функції надання адміністративної послуги тільки за зверненням фізичної чи юридичної особи до уповноваженого суб'єкта – органу державної виконавчої влади, органу місцевого самоврядування (їх посадових осіб). За ініціативою уповноваженого суб'єкта адміністративні послуги не надаються. Вказуючи про перспективу дослідження адміністративної послуги, її правової природи, можна вказати про те, що адміністративну послугу можна аналізувати як правове явище (у матеріально-правовому аспекті) і з позицій процедурних (як перелік дій і процедур цілеспрямованого характеру).

Стосовно наукових робіт, в яких аналізуються питання дозвільної діяльності, доцільно зауважити про їх менший обсяг за кількістю, порівняно із роботами, де розглядаються проблеми надання адміністративних послуг. Так, протягом 2015–2018 рр. можна виділити такі дисертаційні роботи: докторські дисертації О. В. Джафарової [77], Я. Г. Вороніна [46]. Одними з перших були наукові роботи, присвячені дозвільній системі, здійснюваній органами внутрішніх справ, щодо спеціально визначених у законодавстві предметів і речовин – кандидатські дисертації В. А. Гуменюка, Я. Ю. Кондратьєва, С. Д. Подлінева та інших, виконаних у кінці 1990-х – початку 2000-х рр. Слід вказати про ту обставину, що і досі є чинними Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» [275], наказ МВС України від 21.08.1998 № 622 «Про затвердження Інструкції про порядок

виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів» [268], положення яких були критично проаналізовані у роботах вказаних та інших дослідників дозвільної діяльності щодо спеціальних дозволів.

Крім робіт, які стосуються спеціальних дозволів, слід вказати про дослідження, присвячені дозвільній системі (О. В. Харитонов та інші), дозвільній діяльності у сфері підприємництва в цілому (А. С. Ластовецький [137], В. І. Сіверін [351], І. В. Солошкіна [356] та ін.) або щодо окремих видів підприємницької діяльності, особливо у контексті забезпечення екологічної безпеки (М. М. Романяк та інші), щодо окремих видів дозволів (наприклад, ліцензування – С. С. Вітвіцький [43], О. В. Кашперський [106], І. Д. Пастух [218], А. О. Шеваріхін [402], Л. В. Шестак [404] та інші), щодо здійснення дозвільної діяльності органів державної виконавчої влади (наприклад, МВС України – Д. С. Денисюк [63], С. Д. Подлінець [229], Ю. П. Жванко [88] та ін.). Крім того, у деяких роботах окремі аспекти дозвільної діяльності досліджуються у межах ширшої проблеми надання адміністративних послуг. Вказане стосується робіт, в яких піддано аналізу питання ліцензування (А. А. Баженова, С. С. Вітвіцький та ін.).

Серед наукових досліджень, присвячених вивченню правової природи та розкриттю сутності дозвільної діяльності, можна назвати монографію К. І. Апанасенко, яка стосується господарсько-правового аналізу теоретичних основ, правової природи, основних характеристик дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності [19]. Критично аналізуючи наукові погляди у галузі адміністративного права, присвячені обґрунтуванню виділення

«адміністративно-господарських правовідносин», К. І. Апанасенко, спираючись на базові положення теорії господарського права, зазначає про належність відносин між дозвільними органами та суб'єктами господарювання з приводу видачі, анулювання (скасування), зупинення та продовження строку дії дозвільного документу до організаційно-господарських, які мають особливості, що дозволяють їх відмежувати від адміністративних правовідносин [19, с. 64–76], а також виділяє дозвільні правовідносини в окрему групу організаційно-господарських відносин у сфері господарювання, відмежовуючи їх від ліцензійних та антимонопольно-конкуренційних правовідносин [19, с. 88].

Попри існування потужного наукового доробку, присвяченого проблемам дозвільної діяльності, їх дослідницький потенціал не вичерпаний, що обумовлено, насамперед, активним процесом пошуку оптимального підходу до визначення меж застосування дозволів. Про наявність такого пошуку свідчать наукові роботи, в яких обґрунтовуються положення, присвячені визначенню дозволу, дозвільній діяльності, критеріям належності сфер підприємництва до таких, що об'єктивно потребують надання дозволу на здійснення уповноваженими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Слід вказати і на ту обставину, що у чинному законодавстві передбачено наявність значної кількості видів дозволів, різницю у процедурах їх надання, правовому статусі суб'єктів дозвільної діяльності. Крім того, відбувається постійне оновлення нормативних приписів, що відповідає, з одного боку, стратегії змін у пріоритетах публічно-владної діяльності у напрямку реалізації публічно-сервісної концепції, забезпечення «обслуговуючого» характеру завдань, функцій та компетенції, у першу чергу, органів державної виконавчої влади. Такий напрямок трансформацій пріоритетів в діяльності органів виконавчої влади був закріплений ще у 1998 році Концепцією адміністративної реформи

в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98.

Серед завдань, які мають бути вирішені при проведенні адміністративної реформи, було чітко вказано про «запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг» [288]. Хоча положення Концепції адміністративної реформи в Україні були закріплені у 1998 р. і на цей час потребують оновлення, проте основна ідея концептуальних перетворень діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування залишається незмінною.

Так, П. Д. Петренко, аналізуючи теоретико-правову проблему організації діяльності органів виконавчої влади в умовах євроінтеграції, обґрунтував зміну телеологічного призначення органів виконавчої влади у напрямку поступової втрати значення тенденцій патерналізму та переорієнтацією на подолання суперечностей між декларованими і нормативно закріпленими правами і свободами людини і громадянина та їх реалізацією. Серед проблемних питань концептуального значення виділено «відсутність теоретично обґрунтованої концепції взаємозв'язку виконавчої влади та суспільства» та запропоновано праворозуміння виконавчої влади як системи управління із суб'єктним складом – системою органів виконавчої влади та визначення суспільства в якості об'єкта системи управління [221, с. 438–439].

У наведених вище теоретичних положеннях, обґрунтованих П. Д. Петренко, відображено основний напрямок трансформаційних перетворень у системі органів виконавчої влади – забезпечення дієвості реалізації прав і свобод людини і громадянина, відсутність суперечностей між декларуванням, нормативним закріпленням у чинному законодавстві та

процесами реалізації прав і свобод. Такий стратегічний напрямок діяльності має стосуватись усіх суб'єктів, наділених владними повноваженнями, формуючи та реалізуючи, при цьому, гарантії демократичних перетворень в Україні в усіх сферах застосування владних повноважень, в тому числі – і у сфері дозвільної діяльності.

Системний підхід до дослідження «сфери дозвільної діяльності» як правового явища і системи управління дозволяє охарактеризувати особливості цієї діяльності, її місце серед інших функцій органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Необхідно окремо виділити роботи, присвячені дослідженню дозвільної системи у її нормативному значенні, передбаченому Постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему», Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV (далі – Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [254]. У вказаних нормативних актах передбачено різні підходи до визначення поняття дозвільної системи. Так, у Постанові Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» дозвільною системою названо особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян (п.1 Постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» [275]). Відповідно вказаний підхід критично аналізувався дослідниками, пропонувались інші підходи до визначення дозвільної системи. Так, пропонувалось визначення широкого і вузького її значення – з позицій видачі дозвільних документів (широке значення) та у значенні

охоронної діяльності відносно обмеженого кола предметів (вузьке значення) (В. А. Гуменюк [58, с. 27, 29], І. В. Солошкіна [357, с. 30]). Існують інші визначення поняття дозвільної системи, які формуються з позицій її визнання як певної діяльності, порядку здійснення дій у чітко визначеній законодавством сфері за конкретними правилами (Д. С. Денисюк [64, с. 21–23], Х. П. Ярмакі [411, с. 200] та ін.).

Пошук дослідників сутності дозвільної системи дозволив сформувати теоретичну основу запровадження поняття дозвільної та публічно-сервісної діяльності, яке аналізувалось у подальших наукових дослідженнях з адміністративного права як загального (О. В. Джафарова, Л. В. Спицька), так і предметного спрямування (наприклад, Я. Г. Воронін, М. М. Романяк та ін.).

Наукові розробки, які стосуються форм і методів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері містобудування, є поодинокими і виконаними переважно у окремих наукових публікаціях. Серед досліджень, виконаних протягом 2015–2021 рр. на дисертаційному рівні, були проаналізовані питання, присвячені наданню адміністративних послуг у сфері містобудування, здійснення дозвільної, публічно-сервісної діяльності та контрольно-наглядової діяльності: О. Б. Ляшко [176], М. Є. Околович [200], П. В. П'ятков [214], К. Р. Резворович [334], В. О. Резніченко [336], О. П. Омелян [209], А. П. Хряпинський [395], Е. Г. Шевчук [403]. На рівні монографії викладено авторські наукові положення О. В. Стукаленко щодо адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі [364]. Активізація наукового пошуку у напрямку аналізу актуальних проблем здійснення публічно-сервісної діяльності у формі надання адміністративних послуг у містобудівній галузі свідчить про увагу вчених щодо дослідження тієї сфери суспільної діяльності, яка наразі потребує наукового супроводження вирішення питання про формування ефективних форм і

методів державного впливу, пошуку оптимальної моделі співвідношення приватного і публічного у правовому регулюванні містобудівної діяльності.

У наведеному короткому огляді наукових робіт представлені тільки роботи вітчизняних вчених, які стосуються правової природи адміністративних послуг, дозвільної системи, дозвільної діяльності. Їх узагальнення дозволяє вказати про те, що проблема дозвільної діяльності у сфері містобудування, забезпечення законності дозвільної діяльності не була достатньо глибоко проаналізована. Наявність значної кількості наукових робіт, присвячених пошуку оптимальної теоретико-правової формули, в якій має бути відображено сутність публічно-сервісної діяльності, що здійснюється під час надання адміністративних послуг, дозвільної діяльності, свідчить про триваючий процес досліджень під час здійснення яких опрацьовуються положення, які можуть бути покладені в основу подальшого наукового аналізу. Так, серед вчених відсутні принципові застереження щодо заявного порядку надання адміністративних послуг. Про аналогічний – заявний – порядок відзначається і щодо здійснення дозвільної діяльності. Разом з тим, поглиблений критичний аналіз існуючих напрацювань дозволяє продовжити наукову розвідку з метою формування тих наукових положень, які можуть бути презентовані для подальшого обговорення.

Методологічною основою вивчення проблеми забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування є базові положення науки адміністративного права стосовно орієнтованості адміністративного права на громадянина, забезпечення його прав і свобод, їх захист з боку держави. Така орієнтованість не може похитнути висновок щодо публічності цієї галузі права, а тому, підкреслює Ю. П. Битяк, необхідно виключити із теорії і практики розгляд адміністративного права як приватно-публічного. Вчений виділяє мету реалізації публічної влади (виконавчої влади, системи

державного управління) – дотримання та сприяння реалізації прав і свобод громадян [24, с. 170–171].

Наведене теоретичне положення щодо спрямованості і призначення адміністративного права є базовим, виходячи з якого має формуватись юридична конструкція здійснення дозвільної діяльності у містобудуванні. По-перше, варто вказати про публічно-правовий характер дозвільної діяльності, але водночас перебування її основних пріоритетів у площині прав та свобод людини. По-друге, за допомогою окреслення сфери містобудівних відносин можна окреслити межі прав та свобод людини, на забезпечення яких спрямована дозвільна діяльність.

Права і свободи у сфері містобудування визначаються і виділяються, спираючись на конституційні положення Розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» і «звужені» (конкретизовані), виходячи з норм базових для регулювання містобудівної діяльності Законів України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780-XII (далі – Закон України «Про основи містобудування») [299], «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI (далі – Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності») [307], «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 № 687-XIV (далі – Закон України «Про архітектурну діяльність») [239].

Однак, звернення до зазначених законів не дозволяє виявити окремі статті, якими закріплено права і свободи людини у сфері містобудування, натомість визначено правові основи державного регулювання відносин, пов'язаних із діяльністю у сфері містобудування, управління містобудівною діяльністю, контролю, планування. Тільки у Законі України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 № 687-XIV визначено права і обов'язки суб'єктів архітектурної діяльності: архітектора, замовників, підрядників, власників та користувачів об'єктів архітектури (ст. 22–24, 26–

28). Слід виділити ст. 25, де встановлено права громадян і громадських організацій, які не беруть безпосередньої участі у створенні об'єктів архітектури.

Враховуючи такий стан правової визначеності прав, свобод громадян у сфері містобудування, можна запропонувати їх виділення, виходячи з норми ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780-ХІІ, якою закріплено поняття містобудування (містобудівної діяльності). У цьому понятті зазначено про такі ознаки містобудівної діяльності:

- цілеспрямованість щодо створення та підтримання повноцінного життєвого середовища;

- діяльність уповноважених суб'єктів – державних органів, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян.

У статті 1 Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780-ХІІ розкрито сутність діяльності «щодо створення та підтримання повноцінного життєвого середовища»: прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудова та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкція історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрація та реабілітація об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

Отже, права і свободи людини у сфері містобудування стосуються функціонування «повноцінного життєвого середовища», а вказане означає, що дозвільна діяльність у виділеній сфері має бути такою, що створює умови функціонування такого середовища та реалізації прав, свобод громадян: економічних, соціальних, культурних.

До економічних прав належать: право на здійснення підприємницької та іншої не забороненої законом економічної діяльності (ст. 42 Конституції

України), право приватної власності (ст. 41 Конституції України), право на участь у користуванні об'єктами публічної (природні об'єкти права власності народу, державної і комунальної) власності (ст. 13, 41 Конституції України), так само як і право на користування соціальними і культурними благами, необхідними для існування людської особистості [235, с. 315]. Серед соціальних прав виділені: право на працю, право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї. До культурних прав належать право на освіту, свободу творчості, право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності [235, с. 320–322].

Таке сприйняття сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування не суперечить доктринальному погляду на визначення публічно-сервісного характеру діяльності органів, наділених владними повноваженнями. В. Б. Авер'янов підкреслював, що «Дефініція «публічно-сервісне право» акцентує вирішальне спрямування цієї галузі на служіння потребам найповнішого забезпечення реалізації та захисту належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів у їх стосунках з органами публічного (державного і самоврядного) управління» [2, с. 270].

Отже, при визначенні поняття дозвільної діяльності у сфері містобудування слід виходити із загальних позицій теорії адміністративного права щодо сутності публічно-сервісної діяльності як такої, що має створювати умови реалізації прав і свобод громадян у сфері містобудування. Такі права і свободи можуть бути визначені, виходячи зі ст.1 Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780-XII, і стосуватись функціонування «повноцінного життєвого середовища», а саме економічних, соціальних і культурних прав.

У зв'язку із наведеним, представляє інтерес проблематика співвідношення понять «адміністративна послуга» та «дозвільна діяльність» саме як сфера забезпечення законності. Законодавчі дефініції не дають

можливості дійти однозначного висновку щодо цього питання. Зокрема, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», сутність адміністративної послуги пов'язується із її вираженням публічним характером: результат реалізації владним суб'єктом своїх повноважень. Відповідний акт має юридичний характер, тобто впливає на права та обов'язки особи, якій надано відповідну послугу. Єдиною підставою для надання адміністративної послуги визначається волевиявлення особи-отримувача. Натомість, у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» не дається визначення відповідного поняття (на кшталт «дозвільна діяльність» або «дозвільна дія»). Але у ч. 1 ст. 1 зазначеного Закону дається визначення декількох понять, системний аналіз яких дає можливість встановити співвідношення дозвільної діяльності із наданням адміністративних послуг. Такими поняттями є: «дозвільна система» (абз. 1); «документ дозвільного характеру» (абз. 4); «дозвільна (погоджувальна) процедура» (абз. 12). Зокрема, видання документу дозвільного характеру свідчить про надання приватній особі суб'єктом публічної влади права на здійснення певних дій або видів господарської діяльності.

Крім того, підлягають врахуванню положення ч. 3 ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги», відповідно до якої до адміністративних послуг прирівнюються окремі акти суб'єктів владних повноважень, що не спрямовані на зміну юридичного статусу їх отримувача, а мають на меті підтвердження існування певних юридичних фактів (видача довідок, витягів, виписок з реєстрів).

Саме тому перспективними з позицій врахування при визначенні сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування та, відповідно, окресленні способів та засобів забезпечення законності, є положення, обґрунтовані вченими щодо визначення адміністративної послуги.

Опрацювання дисертаційних досліджень з проблем правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг, визначення правової природи адміністративних послуг свідчить про наявність посилянь переважно на такі роботи, в яких містяться обґрунтовані, цілісні, теоретично коректні наукові погляди на сутність виділених проблем.

Так, Ю. М. Ільницька у дослідженні, присвяченому проблемі адміністративної послуги в системі функцій органів місцевого самоврядування, доводить наявність специфіки суб'єктного складу відповідної цілеспрямованої діяльності, а саме відносить до таких тільки суб'єктів владних повноважень. Щодо спрямованості такої діяльності – задоволення прав та інтересів осіб, які звернулись за наданням адміністративної послуги. Важливим є відображення у визначенні адміністративної послуги – результату здійснення відповідної діяльності – адміністративний акт [103, с. 177].

Видача дозволів також являє собою цілеспрямовану діяльність. На відміну від діяльності щодо надання адміністративних послуг, дозвільна діяльність є «вужчою» і стосується видачі певних документів – дозволів, документів дозвільного характеру (І. В. Солошкіна [357]), дозвільних документів (М. М. Романяк [343]).

У наукових дослідженнях з адміністративного права, які стосуються проблем дозвільної діяльності, можна виділити роботи, присвячені питанням адміністративно-правового регулювання ліцензування. Так, серед досліджень, виконаних на дисертаційному рівні протягом останніх двох років, можна виділити кандидатську дисертацію Н. А. Баженової «Адміністративно-правове регулювання ліцензування господарської діяльності» (2017 р.), в якій дослідниця проводить узагальнення існуючих наукових напрацювань, присвячених дозвільній діяльності, враховуючи, що ліцензійне провадження, як вірно наголошує А. А. Баженова, вчені

розглядають як різновид дозвільного провадження [21, с. 8]. При цьому викликає зацікавленість підхід А. А. Баженової щодо розкриття сутності ліцензування – з позицій характеристики адміністративно-правового регулювання ліцензування, виділення процедури ліцензування, у межах якої встановлено декілька видів проваджень: щодо видачі ліцензії; ліцензійного контролю; переоформлення ліцензії; анулювання ліцензії; ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів. Встановлені стадії та процедури кожного з вказаних ліцензійних проваджень [21, с. 178–181].

Дослідниця, крім дисертації В. А. Гуменюка, виділяє роботи С. В. Лихачова, О. В. Харитонова, І. В. Солошкіної, М. М. Романяка, В. І. Сіверіна, Г. С. Завірюхи [21, с. 8–12]. Викладений Н. А. Баженовою матеріал, присвячений огляду наукових досліджень щодо дозвільної діяльності, має описовий характер, а сама дослідниця уникає формування висновків за результатами огляду вказаних нею робіт. Поряд із цим, представлений Н. А. Баженовою огляд наукових робіт може бути використаний з метою виділення теоретичних положень, щодо яких відсутні принципові суперечності серед вчених, а також ті, які є неоднозначними.

Серед положень, які обґрунтовані дослідниками щодо сутності дозвільної діяльності, відсутні принципові суперечності відносно визнання спрямованості цієї діяльності на забезпечення реалізації прав громадян, її відкритого характеру та відповідальності органів виконавчої влади за свою діяльність (С. В. Лихачов [21, с. 9; 171]). Обґрунтованим є підхід О. В. Джафарової щодо визнання об'єктом дозвільних відносин дії їх учасників, що несуть потенційну небезпеку для життя, здоров'я людей, а також для довкілля та національних інтересів держави [79, с. 40], а також інших дослідників проблеми дозвільної діяльності. З огляду на викладене, застосування такого інструменту як дозвільна діяльність є природним для такої сфери, як містобудування з огляду її істотне суспільне значення. Адже

небезпеку для довкілля та для учасників суспільних відносин може становити як неякісне проведення підготовчих та будівельних робіт, так і неякісний результат їх проведення.

Суспільні трансформації та активний пошук вчених у напрямку формування нових теоретичних конструкцій, в яких мають бути відображені соціально-політичні перетворення, а також новий напрямок і сутність діяльності органів, наділених владними повноваженнями, обумовили обґрунтування і презентацію вченими-дослідниками адміністративно-правових проблем положень, в яких відображено демократичні цінності. Для сучасних наукових досліджень вказані вище наукові положення можна назвати усталеними.

Так, Г. М. Писаренко у дослідженні, присвяченому проблемі сутності адміністративної послуги, виконаному у 2006 р., при визначенні поняття «адміністративна послуга» виділяє правозобов'язальну роль діяльності держави щодо надання послуг відносно приватних осіб, щодо проявляється у юридичному оформленні тих умов, які необхідні для гарантування реалізації приватними особами прав і охоронюваних законом інтересів, а також на публічно-владному характері адміністративної послуги [225, с. 8].

По суті, основні суперечки вчених, які аналізували сутність адміністративної послуги, стосувались підходів, що передбачали визнання діяльності щодо надання послуги «публічно-сервісною» (В. Б. Авер'янов) або «публічно-владною» (Г. М. Писаренко) діяльністю.

По суті про публічно-правовий характер відносин щодо реалізації органами виконавчої влади повноважень у сфері дозвільної діяльності вказували її дослідники, відзначаючи такі риси дозвільної діяльності, які позначались термінами «державно-управлінська», «організаційно-розпорядча», поряд із терміном «владний».

Зокрема, Д. С. Денисюк, аналізуючи адміністративно-правові засади дозвільної діяльності Державної автомобільної інспекції МВС України, визначав таку діяльність організаційно-розпорядчою, підзаконною, владною, державно-управлінською діяльністю. До її суб'єктів були віднесені уповноважені державні органи (посадові особи). Формою здійснення дозвільної діяльності названо процедури щодо видачі дозвільних документів. Врахування її цілеспрямованого характеру дозволило досліднику визначити в якості спрямованості – реалізацію державної політики щодо забезпечення громадської безпеки. Дозвільну діяльність Державної автомобільної інспекції МВС України віднесено до одного з напрямків зовнішньої адміністративної діяльності міліції [64, с. 7–8].

Про аналогічний (організаційно-розпорядчий, підзаконний, владний, державно-управлінський) характер дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки вказував М. М. Романяк. Предметом адміністративно-правового регулювання та об'єктом дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки названо види господарювання, внаслідок здійснення яких існує ризик заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу [344, с. 7–8].

На думку І. В. Солошкіної, дозвільна діяльність щодо підприємництва являє собою зовнішню діяльність уповноважених органів виконавчої влади (їх посадових і службових осіб) щодо видачі документів дозвільного характеру [357, с. 7–8]. Серед ознак вказаної діяльності названо, в тому числі – цілеспрямований, підзаконний, організаційно-розпорядчий характер [357, с. 166].

Отже, у наведених роботах підкреслено владний характер діяльності уповноважених державних органів (насамперед, органів державної виконавчої влади) щодо видачі дозволів. Разом з тим, відзначаючи владність як іманентну характеристику діяльності дозвільних органів, не можна

ігнорувати заявний порядок дозвільної діяльності, що передбачає необхідність звернення до дозвільних органів. Публічна владність характеру діяльності дозвільних органів є гарантією реалізації суб'єктом, який звернувся за наданням дозволу, конституційних прав на здійснення тих видів діяльності, які потребують видачі дозволів.

У цьому зв'язку доцільно зауважити про те, що наведену суперечку відносно «публічно-владного» та «публічно-сервісного» характеру діяльності щодо надання адміністративних послуг не можна назвати такою, яка стосується принципово різних підходів до характеристики сутності такої діяльності. Особливо, зважаючи на підхід, презентований Г. М. Писаренко, у якому розкрито сутність адміністративної послуги, виходячи з позицій, що відповідна діяльність здійснюється під час застосування адміністративним органом публічно-владних повноважень у зв'язку з реалізацією фізичною чи юридичною особою суб'єктивних прав у заявному порядку [225, с. 5]. Презентовані положення Г. М. Писаренко дозволяють усунути суперечності між «сервісним» і «владним» характером діяльності щодо надання адміністративних послуг, враховуючи, що «владність» забезпечується призначенням і відповідною компетенцією адміністративного органу (органу державної виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування), а «сервісний» характер впливає із порядку надання послуг, який є заявним, тобто не здійснюється за ініціативою адміністративного органу.

Наведені теоретичні положення щодо сутності адміністративної послуги, характеру діяльності щодо надання адміністративних послуг можуть бути застосовані і до дозвільної діяльності, враховуючи належність дозвільної діяльності до різновиду діяльності щодо надання адміністративних послуг, а дозволів – відповідно до виду таких послуг.

Однак у подальших наукових дослідженнях, присвячених проблемам адміністративної послуги, можна віднайти і інші підходи.

Так, В. В. Петьовка, виділяючи ознаки адміністративної послуги, наголошував на тому, що відповідна діяльність являє собою окремий вид діяльності уповноваженого суб'єкта (органу державної виконавчої влади, органу місцевого самоврядування), а тому пов'язана із реалізацією таким суб'єктом функцій; стосується сприяння реалізації фізичною чи юридичною особою конституційно визначеного права; полягає у юридичному оформленні умов реалізації суб'єктами прав, свобод і законних інтересів; її споживачем є індивідуалізований суб'єкт – фізична чи юридична особа, яка звертається до уповноваженого суб'єкта зі зверненням щодо надання такої послуги; нормативне закріплення вартості надання адміністративної послуги; встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг – дисциплінарної, цивільної, адміністративної або кримінальної (ч. 1 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги») [223, с. 12].

У наведених вище положеннях, порівняно із вже існуючими, вказано про «споживача» послуги. Така новела уведена В. В. Петьовкою, виходячи з усталеного розуміння сервісної діяльності, як такої, що передбачає надання послуг у їх приватно-правовому значенні.

Так, послугу визначають через визнання її певним нематеріальним благом. Таке благо однією особою (виконавцем) надається, а іншою особою (замовником) споживається. Надання послуги є діяльністю або певними діями виконавця (І. В. Жилінкова) [397, с. 399].

Застосування підходу В. В. Петьовки щодо сутності діяльності з надання адміністративних послуг, виходячи з визначення послуги у її приватно-правовому значенні, до дослідження публічно-правового характеру дозволяє сприймати діяльність щодо надання адміністративних послуг уповноваженими суб'єктами (органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування) з позицій визнання їх «споживчої

якості», зміст якої відрізняється від прийнятого і усталеного у теоретичних положеннях науки цивільного права. У публічно-правовій діяльності є пріоритетним забезпечення прав і свобод, законних інтересів особами, які звертаються за наданням адміністративної послуги. Таких осіб назвати «споживачами» адміністративних послуг можна тільки умовно, оскільки цивільно-правове значення терміну «споживач» не може бути застосоване для позначення категорій публічно-правового характеру. Сутності і характеру публічно-правових відносин у сфері надання адміністративних послуг відповідає термін «отримувач» адміністративної послуги, який відображає зміст діяльності особи, яка звертається із заявою до уповноваженого суб'єкта з метою реалізації своїх конституційно визначених прав, а уповноважений суб'єкт надає адміністративну послугу у формі, зокрема, видачі дозволів, здійснення реєстрації тощо при реалізації відповідної функції у межах, передбачених чинним законодавством.

Тож дозвільну діяльність також можна назвати такою, що є «публічно-сервісною» і стосується реалізації публічно-владних повноважень уповноваженими суб'єктами – органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Таке праворозуміння розкривається у наступній теоретичній формулі:

дозвільна діяльність здійснюється у межах реалізації публічно-владних повноважень уповноваженими чинним законодавством органами (їх посадовими особами) у заявному порядку, що вказує про її сервісну спрямованість.

Однак співвідношення ознак «сервісний» і «публічно-владний» потребує додаткового тлумачення, виходячи з публічно-правової природи відносин, пов'язаних із діяльністю щодо надання адміністративних послуг (в тому числі, одного з її видів – дозвільної діяльності). Уникненню необхідності пояснень щодо сутності виділених ознак сприятиме

запровадження ознаки «правозабезпечувальний», виходячи з призначення діяльності щодо надання адміністративних послуг (в тому числі, одного з її видів – дозвільної діяльності) – створення умов правореалізації конституційних прав особою, що звертається за наданням адміністративної послуги.

Серед тез і підходів, презентованих дослідниками, які можуть бути піддані критичним застереженням, а тому є перспективними для подальшої наукової розвідки, є:

- систематизація форм та видів дозвільної діяльності (С. В. Лихачов пропонує виділяти два види дозвільних проваджень: реєстраційно-ліцензійне та установчо-дозвільне [21, с. 9; 171]; О. В. Харитонов обмежує предмет дослідження тільки спеціальними дозволами, передбаченими Положенням про дозвільну систему, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 [21, с. 10; 392]; І. В. Солошкіна обґрунтовує підхід щодо класифікації видів дозвільної діяльності у сфері підприємництва, критерієм якої запропоновано напрямки здійснення дозвільної діяльності [21, с. 10; 356] та ін.);

- критерії встановлення видів підприємницької діяльності або певних сфер підприємництва щодо здійснення яких потрібні дозволи (І. В. Солошкіна [21, с. 10; 356]);

- систематизація процедур видачі ліцензій (І. В. Солошкіна [21, с. 10; 356]), дозвільних процедур у сфері підприємницької діяльності (Г. С. Завірюха [21, с. 11–12; 91]);

- обґрунтування поняття дозвільної послуги (В. І. Сіверін [21, с. 11; 351]).

Викликає зацікавленість підхід О. В. Джафарової щодо визначення дозвільної діяльності та трьох підходів до її розуміння. Так дозвільну діяльність запропоновано визначати основним інструментарієм держави, що

застосовується із гармонізуючою метою, яка полягає у забезпеченні балансу інтересів – індивідуальних, групових та національних – за умови збереження пріоритету прав і свобод людини і громадянина. Серед трьох підходів до розуміння дозвільної діяльності виділено: широке розуміння як основної діяльності держави, визначеної законодавством; як правовідносини охоронного змісту; у процедурному аспекті та засадах адміністративно-процесуальних норм, що стосується погодження або надання «дозвільних документів на конкретний вид діяльності (або об'єкт), яка може бути потенційно небезпечною для життя, здоров'я людей, а також для навколишнього природного середовища та національних інтересів» [77, с. 5]. Серед основних рис дозвільної діяльності публічної адміністрації названо наступні: 1) за допомогою цієї діяльності реалізуються права, свободи та законні інтереси певної групи фізичних та юридичних осіб, що закріплені в Конституції України, з одного боку, з іншого – не порушуються та перебувають під захистом держави права, свободи та законні інтереси іншої групи фізичних та юридичних осіб, а також національні інтереси; 2) основною метою є забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів; 3) зобов'язання при реалізації певного права як фізичними, так і юридичними особами повинно встановлюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави; 4) є загальнообов'язковою; 5) є самостійним правовим засобом правового регулювання діяльності (або поводження з об'єктами), що становить потенційну небезпеку та складається із сукупності матеріальних та процесуальних норм, юридичних процедур, що об'єднані в окремий публічно-правовий інститут; 6) обов'язкова участь органів публічної адміністрації, які мають дозвільні повноваження; 7) наявність системи гарантій законного та обґрунтованого запровадження та реалізації дозвільної діяльності [77, с. 10–11].

В обґрунтованих О. В. Джафаровою теоретичних положеннях щодо сутності дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, можна виділити такі ключові, наявність яких дозволяє виділити дозвільну діяльність серед інших видів діяльності органів публічної адміністрації: 1) поєднання правореалізації і правозахисту; 2) наявність повноважень конкретного змісту – дозвільних; 3) застосування системного підходу до визначення гарантій законності дозвільної діяльності, що обумовило виділення системи відповідних гарантій.

Проте певні положення, презентовані вченою, можуть бути піддані критичним застереженням. Вказане стосується визнання загальнообов'язковою дозвільну діяльність [77, с. 5–6], хоча передбачено обов'язок її здійснення на підставах і в межах, встановлених чинним законодавством. Крім того, виникає питання стосовно визначення дозвільної діяльності «самостійним правовим засобом правового регулювання» стосовно певної діяльності та виділення її самостійним публічно-правовим інститутом [77, с. 5–6]. Наявність останнього зауваження обумовлена використанням для характеристики правового режиму здійснення дозвільної діяльності ознаки «самостійний», яка потребує додаткового розкриття сутності. Швидше за все, дослідниця мала на увазі ознаку «окремий», а не «самостійний».

У докторській дисертації Я. Г. Вороніна презентовано функціональний підхід до визначення і характеристики дозвільної діяльності у нафтогазовому комплексі. Дослідник у положеннях наукової новизни зазначає, що за функціональним підходом такий вид дозвільної діяльності являє собою економічну функцію держави та функцію управління. Застосування такого підходу дозволило визначити правову природу дозвільної діяльності у нафтогазовому комплексі як публічно-сервісну і вид адміністративної послуги [46, с. 12].

У наведених теоретичних положеннях, обґрунтованих дослідниками проблеми дозвільної діяльності, привертають увагу наукові підходи щодо визначення цієї діяльності. Стосовно підходу Я. Г. Вороніна, доцільно зазначити, що визначення дозвільної діяльності у нафтогазовому комплексі як економічної функції держави обумовлено значенням цього комплексу для розвитку економіки. Щодо положень, сформульованих О. В. Джафаровою, новаторський характер має визнання балансуєчого (гармонізуючого) значення дозвільної діяльності, що виявляється у поєднанні правореалізаційного і правозахисного характеру. Виділені положення є перспективними для подальших наукових розвідок, присвячених проблемам сутності дозвільної діяльності. Зокрема вказане стосується необхідності врахування предмету дозвільної діяльності для її характеристики та правової природи.

Серед наукових робіт, в яких аналізуються питання законності дозвільної діяльності, можна виділити дисертаційне дослідження Т. І. Шапочки, присвячене адміністративно-правовим засадам контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності [400]. Дослідниця формулює поняття контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності як діяльності посадових осіб уповноважених на те органів виконавчої влади, які мають право перевіряти коло питань, що пов'язане лише з дотриманням правил дозвільної системи, давати обов'язкові до виконання вказівки; застосовувати заходи адміністративного примусу; а також надавати матеріали відповідним органам для притягнення винних осіб до адміністративної або кримінальної відповідальності [401, с. 182].

Наведений науковий підхід передбачає врахування декількох аспектів контролю та нагляду за законністю дозвільної діяльності: 1) здійснення уповноваженими суб'єктами; 2) обмеження за предметом застосування контрольних і наглядових повноважень – дотримання правил дозвільної

системи; 3) передбачає застосування наступних заходів: надання вказівок, обов'язкових до виконання, застосування заходів примусу, реалізація компетенції щодо направлення матеріалів, оформлених за результатами контролю та нагляду, до органів, уповноважених щодо притягнення до юридичної відповідальності винних осіб. Зазначений науковий підхід може бути врахований при подальшому науковому аналізі проблеми забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

При визначенні дозвільної діяльності у сфері містобудування мають бути враховані такі теоретичні положення, обґрунтовані вченими:

- має публічно-правову природу (В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк та ін.);
- належить до адміністративних послуг (О. В. Кузьменко та ін.), видів діяльності щодо надання адміністративних послуг;
- має публічно-сервісний характер;
- здійснюється у заявному порядку;
- є цілеспрямованою щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян і стосується створення умов для реалізації. Вказане означає, що окремі права і свободи громадян можуть бути належним чином реалізовані на підставі виданого уповноваженим суб'єктом за заявою зацікавленої особи певного, законодавче визначеного документа – дозволу;
- здійснюється уповноваженими суб'єктами – органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами;
- завершується прийняттям адміністративного акту у формі, передбаченої чинним законодавством – формі дозволу (або документу дозвільного характеру, або дозвільного документу).

Доведення необхідності додаткового розкриття сутності таких ознак діяльності щодо надання адміністративних послуг (в тому числі, одного з її видів – дозвільної діяльності) як «публічно-сервісний» та «публічно-

владний» та врахування спрямованості діяльності щодо надання адміністративних послуг (в тому числі, одного з її видів – дозвільної діяльності) – забезпечення реалізації конституційних прав і свобод особами, які звертаються за надання послуги, дозволило запропонувати уведення узагальнюючої ознаки «правозабезпечувальний» щодо характеристики діяльності з надання адміністративних послуг (в тому числі, одного з її видів – дозвільної діяльності). Стосовно позначення суб'єкта, який звертається за наданням адміністративної послуги (у формі дозволу, здійснення реєстрації тощо) запропоновано уведення до наукового обігу терміну «отримувач» послуги (дозволу).

У сучасних наукових дослідженнях проблем організації діяльності органів державної виконавчої влади запропоновано праворозуміння виконавчої влади як системи управління (П. Д. Петренко). За таким підходом дозвільна діяльність у сфері містобудування може бути охарактеризована як засіб управління, суб'єктами застосування якого є уповноважені органи публічної влади. Об'єктом управління виступає певна сфера суспільних правовідносин. На відміну від дозвільної діяльності, дозвіл є лише правовою формою застосування такого інструменту адміністрування.

Застосування системного підходу до дослідження дозвільної діяльності уможлиблює визначення системою управління «сферу дозвільної діяльності» як правове явище системного характеру, до структури якого належать елементи, суб'єкт і об'єкт управління.

Дослідження дозвільної діяльності у сфері містобудування з позицій системного підходу є перспективним для окремого напрямку наукового пошуку. Аналіз проблеми забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні передбачає обрання наукового підходу, який дозволяє встановити (виділити) способи забезпечення законності. Проте системний підхід дозволяє виявити пріоритет у спрямованості дозвільної діяльності та

проблемні питання, вирішення яких потребує теоретичного обґрунтування. Вказане стосується проблеми забезпечення єдності теорії, нормативного закріплення і практики правореалізації прав, свобод, законних інтересів під час здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Пошук наукового підходу щодо характеристики дозвільної діяльності у сфері містобудування, виходячи з існуючих теоретичних напрацювань, дозволяє критично розглянути кожний із запропонованих вченими: за функціональним підходом, як правовідносини, за процедурним підходом.

За функціональним підходом дозвільна діяльність у сфері містобудування розглядається як функція органу державної виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, що реалізується у межах компетенції, встановленої чинним законодавством.

Дозвільну діяльність можна розглядати як правовідносини, що виникають, змінюються і припиняються на підставах, передбачених чинним законодавством.

Дозвільну діяльність також можна розглядати з позицій певної правової процедури позитивного характеру, що здійснюється у встановленому порядку, а саме – управлінською, тобто такою, що не пов'язана із застосуванням примусу у будь-якій формі.

Кожен з наведених вище наукових підходів щодо визначення дозвільної діяльності – як функції, як правовідносин, як процедури – передбачає особливості розкриття основних положень.

Так, у разі характеристики дозвільної діяльності як функції мають бути розкриті наступні питання: місце цієї функції серед інших функцій уповноважених суб'єктів; склад суб'єктів, які здійснюють відповідну діяльність щодо реалізації вказаної функції; принципи та форми здійснення дозвільної діяльності.

У разі характеристики правовідносин щодо здійснення дозвільної діяльності (дозвільних правовідносин) необхідно виходити з визнання наявності належного правового забезпечення, без якого такі відносини не існують. Їх характеристика має відбуватись на засадах врахування загальнотеоретичної структури: суб'єкт, об'єкт, підстави, зміст. Однак проблема забезпечення законності у разі праворозуміння дозвільної діяльності з позицій правовідносин має бути розкрита, виходячи з необхідності висвітлення питань правового режиму законності, що має загальнотеоретичний характер і виходить за межі предмету дослідження.

Характеристика дозвільної діяльності у процедурному аспекті дозволяє вирішити питання щодо оптимізації дій і процедур. Проте проблема забезпечення законності дозвільної діяльності має бути вирішена також у процедурному аспекті, тобто передбачати визначення і розкриття переважно відповідних процедурно-процесуальних способів і засобів гарантування законності. Реалізація такого підходу можлива у межах вирішення концептуальної проблеми – формування основ адміністративного процесуального права.

Отже, методологічну основу подальшого дослідження становлять гарантії реалізації прав людини у сфері містобудування, які містяться у процедурах дозвільної діяльності. При цьому варто враховувати цільову спрямованість вказаних гарантій та їх функціональні зв'язки.

1.2. Сутність та гарантії законності дозвільної діяльності: становлення та розвиток наукових підходів до визначення

Сучасне законодавство у сфері містобудування, зокрема – і видача документів дозвільного характеру характеризується рядом недоліків, що

призводять до зловживань у цій сфері, причому не тільки з боку отримувачів відповідних документів, але й боку суб'єкта публічної влади. Поширеним є застосування категорій будівельного законодавства не за їх призначенням з метою «узаконення» тих чи інших фактів чи станів. Так, у рішенні Вищого адміністративного суду України від 28.11.2017 у справі № 826/20832/14 було зобов'язано орган архітектури та містобудування видати заявнику містобудівні умови та обмеження, оскільки зазначений суб'єкт публічної влади не навів підстав для відмови у такій видачі, а у постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17.11.2022 у справі № 640/1636/19 [262; 410]. Традиційно проблематичним залишається правове регулювання оформлення права власності на об'єкти незавершеного будівництва. З метою усунення зазначених та інших проблем висувались різні законодавчі ініціативи (див., наприклад, Проект Закону про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому від 17.02.2021 № 5091 [330]; Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності від 13.04.2022 № 7282 [326]; Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності від 11.06.2021 № 5655 [328]). Законами України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII [249], «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» від 12.05.2022 № 2254-IX [247] та деякими іншими було внесено значні зміни до актуального законодавства, зокрема щодо: категорій складності об'єктів будівництва; структури дозвільної системи у сфері будівництва; спрощення оформлення початку виконання будівельних робіт та ін. [199]. Подібне

значення за своєю масштабністю мають і зміни, передбачені на рівні не тільки законодавчих, але й підзаконних нормативних актів [72; 247; 277].

Узагальнення судової практики дозволяє виділити окремі документи дозвільного характеру у сфері містобудівної діяльності, рішення щодо яких найчастіше оскаржуються в судовому порядку. Так, за даними Єдиного державного реєстру судових рішень за період з 01.01.2018 по 02.05.2023 найбільша кількість рішень адміністративних судів стосувалась:

А) містобудівних умов та обмежень:

- надання/скасування/анулювання/зупинення дії містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки та пов'язаними діями – 3416 рішень адміністративних судів першої інстанції, судами касаційної інстанції прийнято 1258 постанов (як приклади можна навести рішення Чернігівського окружного адміністративного суду від 17.01.2023 у справі № 620/18833/21 [244], рішення Сумського окружного адміністративного суду від 15.03.2021 у справі № 480/8727/20 [260], постанову Верховного Суду від 11.11.2020 справа № 826/14406/18 [320], постанову Верховного Суду від 16.03.2023 у справі № 806/1560/17 [263] та ін.);

- відмова у видачі містобудівних умов та обмежень (як приклади можна навести рішення Одеського окружного адміністративного суду від 12.02.2018 справа № 815/6306/17 [258], рішення Тернопільського окружного адміністративного суду від 28.03.2023 у справі № 500/4431/22 [261]);

- бездіяльність щодо видачі містобудівних умов; накази про скасування рішень щодо видачі або ж скасування містобудівних умов; відмова у внесенні змін до містобудівних умов та обмежень; втрата чинності наказами про затвердження містобудівних умов та обмежень та деякі інші питання;

Б) реєстрації повідомлення про початок виконання будівельних робіт (реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт) – 2035 (1542) рішень адміністративних судів першої інстанції відповідно,

судами касаційної інстанції прийнято 901 (928) постанов відповідно (як приклади можна навести рішення Березівського районного суду Закарпатської області від 18.12.2020 справа № 297/2468/18 [243], рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 06.03.2023 у справі № 160/20171/22 [255] постанова Верховного Суду від 04.06.2019 справа № 813/7947/14 [242], постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 22.03.2023 у справі № 826/11759/18 [323]. Предметом розгляду адміністративного суду стає також: скасування реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт, бездіяльність, яка полягає у нездійсненні реєстрації декларації/невнесенні повідомлення про початок виконання підготовчих робіт, неповернення одного примірника декларації про початок виконання будівельних робіт, відмова у реєстрації декларації про початок виконання робіт, визнання недійсними декларацій про початок виконання будівельних робіт, визнання протиправними і скасування приписів про зупинення підготовчих та будівельних робіт з будівництва та деякі інші питання;

В) скасування дозволу на виконання будівельних робіт (анулювання дозволу на виконання будівельних робіт) – 2390 (808) рішень адміністративних судів першої інстанції відповідно, судами касаційної інстанції прийнято 1050 (251) постанов відповідно (як приклади можна навести рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 09.06.2020 у справі № 400/1433/20 [257], рішення Київського окружного адміністративного суду від 23.02.2023 у справі № 320/5009/19 [324], постанову Верховного Суду від 08.12.2020 у справі № 826/11282/17 [264]).

За результатами узагальнення судової практики (а саме постанов та рішень судів України, в тому числі судів касаційної інстанції), враховуючи частоту повторюваності вимог/кількість судових рішень у справах щодо оскарження та саме з вимогами про скасування/анулювання документів/актів

дозвільного характеру у сфері містобудування можна дійти однозначного висновку, що найчастіше у судовому порядку оскаржуються дозволи на виконання будівельних робіт. Слід також вказати про те, що більшість справ, які стосуються спорів щодо реєстрації повідомлення/декларації про початок виконання будівельних робіт – оскарження наказів «Про скасування реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт», а не оскарження факту реєстрації декларації (постанова Верховного Суду від 11.11.2020 справа № 640/10134/19 [265], постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 06.04.2023 у справі № 826/13705/17 [318]).

Зазначене свідчить про необхідність поглибленого аналізу сутності категорій дозвільної системи у сфері містобудування та безпосередньо пов'язаної проблеми законності дозвільної діяльності. Таке завдання передбачає дослідження історичного розвитку дозвільної діяльності та сутності законності у цій сфері.

Попри наявність значної кількості практичних проблем у правозастосуванні у сфері містобудування, наукову увагу щодо відповідних проблем не може бути визнана достатньою. Зокрема, необхідно відмітити роботи, присвячені питанням визначення сутності адміністративної послуги у сфері містобудування (О. Б. Ляшко, 2015 р.) [176], сутності та призначення державного архітектурно-будівельного контролю (І. О. Мамонтов, 2017 р.) [180]. Викликає зацікавленість також дисертаційне дослідження П. В. П'яткова, присвячене забезпеченню законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, в якій значення законності розкрито у праворозумінні принципу діяльності суб'єктів його забезпечення щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування [214, с. 9]. А. П. Хряпинський серед проблем забезпечення законності досліджував проблему контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування

А. П. Хряпинський [395]. Слід відмітити публікації загального характеру, що мають значення для визначення правової природи дозвільної діяльності, в тому числі і у сфері містобудування, та правової природи її законності. Зокрема, К. О. Рибак досліджує містобудівну діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання (2018 р.) [338]. Необхідно визнати наявність публікацій історичного характеру стосовно досліджуваної тематики: історія розвитку дозвільної системи України (В. В. Мартиновський, 2012 р.) [182], історичний розвиток будівельного законодавства в Україні (О. О. Квасніцька, 2012 р.) [107]. Проте, в жодному з вказаних вище досліджень не надано належної уваги історичному розвитку дозвільної діяльності у сфері містобудування, а також розкриттю сутності законності у цій сфері та проблем її забезпечення.

Загальнотеоретичне юридичне значення законності формується у праворозумінні фундаментальної, багатоаспектної, комплексної, соціальної та правової категорії, яка відображає систему складних взаємозв'язків суспільства, держави і права. Таке праворозуміння визначає необхідність розгляду законності не лише як загальноправового принципу (як найбільш поширеного її розуміння), а й виділення інших значень: 1) як режиму соціально-політичного життя; 2) як принципу здійснення публічної влади; 3) як основи правового статусу людини і громадянина [37, с. 148].

Зважаючи на найбільш поширене розуміння законності як принципу, його сутність може бути розкрита у значенні принципу діяльності суб'єктів публічної влади загалом. У юридичній літературі наводиться розуміння принципу законності, що втілюється у наступному: значення акту уповноваженої особи щодо підтримання актуального правопорядку; дотримання передбачених законом меж повноважень (компетенції) при вчиненні відповідного акту; вчинений акт не порушує приписів чинного законодавства [6, с. 270].

Ключовими щодо змісту принципу законності можна вважати й правові позиції Конституційного Суду України у рішеннях: від 09.02.1999 р. № 1-рп/99, від 25.01.2012 № 3-рп/2012 від 19.04.2000 № 6-рп/2000 від 25.11.1997 № 6-зп [381; 382; 384; 407].

Вимоги принципу законності мають ключовий вплив стосовно діяльності не тільки суб'єктів публічної влади, але й приватних осіб. Зазначене виражається у обов'язках приватних осіб дотримуватись, виконувати чи використовувати норми права, що видаються суб'єктами публічної влади у передбаченому законом порядку [372, с. 337]. При цьому принципове значення має увесь масив законодавства – законодавчі та підзаконні нормативні акти.

У юридичній літературі визначаються основні цілі, на досягнення яких приймаються підзаконні нормативні акти: недостатність врегулювання конкретної сфери суспільних відносин виключно законами внаслідок її складності та мінливості; підзаконні акти у таких сферах суспільних відносин є наслідком та одночасно формою реалізації суб'єктом публічної влади своїх владних повноважень [372, с. 202]. У цьому зв'язку необхідно вказати на складність дозвільної діяльності як сфери суспільних відносин та її динамізм. Зокрема, виходячи зі змісту наведених вище юридичних публікацій, наукових досліджень, можна вказати про виділення дослідниками проблем правового регулювання адміністративних послуг: їх невиправдано великий перелік, дублювання правових норм, необхідність внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI (далі – Закон «Про адміністративні послуги») [237] тощо.

Формування підходу до розкриття сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування та законності її здійснення має спиратись на методологію правового пізнання.

Ю. М. Оборотов та К. В. Горобець, характеризуючи методологію правового пізнання, розуміють її як систему засобів, що застосовується для осмислення правових явищ та права загалом. Зазначені засоби розподіляються за рівнем дві групи: концептуальні та такі, що дозволяють здійснювати пізнання евристично. Концептуальними визначено: концепції, теорії, концептуальні підходи, методологічні принципи, парадигми. Засобами евристичного характеру визначено: поняття, категорії, концепти, методи. Засоби евристичного характеру дозволяють здійснювати пізнання у принципі. Засоби концептуального характеру задають напрям пізнання та його загальний стан [39, с. 460].

Таким чином, найвищим рівнем засобів правового пізнання виступає правова парадигма як сукупність визначальних засад (метатеоретичних, загальнотеоретичних, філософських) науки [41, с. 884]. Сучасна парадигма у пізнанні права базується на твердженні про суб'єктивний характер права як результату інтерпретації об'єктивної дійсності [39, с. 461].

Завданням цього дослідження є створення теоретичної основи для визначення сутності конкретних правових понять: законність як засада здійснення дозвільної діяльності та власне дозвільна діяльність. Зазначені категорії не виходять за своїм змістом за межі права, а тому обрання методологічного підходу щодо їх пізнання не вимагає вирішення питання на рівні парадигми праворозуміння. Натомість, саме розмивання сутності зазначених понять, що має місце у сучасній юридичній науці та практиці, зумовлює необхідність критичного аналізу існуючих концептуальних підходів до їх визначення.

Найбільш поширеними концептуальними підходами, що використовуються у сучасних юридичних дослідженнях називають: аксіологічний, антропологічний, герменевтичний та інші. Кожен із зазначених підходів являє собою стратегію дослідження, що ґрунтується на

досягненнях конкретної гуманітарної науки, що за своїми межами виходить за межі права. Так, аксіологічний підхід ґрунтується на досягненнях, передусім, загальної філософії права, антропологічний – на здобутках соціальної антропології тощо. Серед інструментальних засобів пізнання виділяють, у першу чергу, методи, серед яких виділяються: формально-логічний метод, системний метод, метод моделювання та інші. Якщо концептуальний підхід є стратегією дослідження, що передбачає врахування даних іншої галузі знань, ніж право, то метод являє собою алгоритм розв’язання конкретної задачі [39, с. 461–462].

Останнім часом у юридичних наукових дослідженнях набуває поширення системний підхід. Якщо аксіологічна стратегія дослідження базується на керівному характері цінностей, що мають забезпечуватись правом, а антропологічна стратегія – на розгляді права як наслідку культурного розвитку, то системний підхід передбачає розгляд будь-якого правового явища, що досліджується, як системи. Системний підхід може бути охарактеризований, у першу чергу, як метод пізнання. Системний підхід можна розглядати як вияв діалектичного методу при застосуванні загальної теорії систем [390, с. 584]. З іншого боку, переважна більшість правових явищ можуть бути представлені як системи різних рівнів, що характеризує широту такого методу та широкі можливості його застосування.

Безумовною перевагою системного методу у дослідженнях онтологічного характеру, є безпосереднє врахування таких параметрів системи, як: цілісність, пріоритет цілого на сукупність частин, ієрархічність, полісистемність [390, с. 584]. Втім, аналіз сучасних онтологічних досліджень показує, що такий метод використовується не повною мірою.

Так, Н. Тюхтій, досліджуючи історичний розвиток правового регулювання реалізації особистих немайнових відносин, виділяє періоди такого розвитку. Втім, дослідник приділяє належну увагу виділенню

основних тенденцій визначення особистих немайнових відносин у конкретний історичний період, обмежуючись перерахуванням конкретних визначальних реформ того часу. Так, характеризуючи третій період розвитку правового регулювання особистих немайнових прав (середина XVIII ст. – 1917 р.) вказується про такі реформи: збільшення ролі держави у сфері регулювання медичної допомоги; зміни у керівництві медициною; запровадження наказної медицини; зміни у порядку присудження наукових ступенів у сфері медицини та інші [380, с. 84–85].

Необхідно визнати поширеність подібних наукових підходів й стосовно досліджень адміністративно-правового спрямування. Так, О. О. Мартиновський, досліджуючи розвиток дозвільної системи в Україні, виділяє шість етапів її розвитку, в межах кожного з них відзначаючи їх характерні особливості [182, с. 261–265]. Дослідники проблем дозвільної діяльності та дозвільної системи відмічають відсутність єдності наукових підходів щодо визначення цих категорій, приділення науковцями основної уваги щодо окремих напрямів дозвільної діяльності: реєстрація, стандартизація, ліцензування тощо [77, с. 1].

Однак, поглибленої уваги потребує загальна характеристика дозвільної системи, виділення її структурних складових, окреслення завдань і функцій. Відсутність єдиного методологічного підходу до розкриття сутності дозвільної діяльності спонукає до подальшого його пошуку з метою уникнення фрагментарності наукового аналізу, що забезпечується застосуванням системного підходу. Попри наведене, застосування системного підходу на сучасному етапі розкриття сутності категорій «законність» та «дозвільна діяльність» дозволяє істотною мірою доповнити існуючі наукові результати.

П. Йолон вказує про поступове розгортання множини системних категорій та понять у системну методологію, теоретичною базою якої

виступає загальна теорія систем [390, с. 584]. Тому застосування системного підходу передбачає: з'ясування елементного складу досліджуваного явища, а також зв'язків між елементами; вивчення взаємодії елементів, а також взаємодії досліджуваної системи із оточуючими її системами, а також системами вищого рівня. Крім того, важливим є врахування походження та розвитку системи до теперішнього часу; перспектив подальшого розвитку системи. Послідовність опрацювання системи залежить від конкретної сфери суспільних відносин, особливостей самої системи та специфіки її функціонування.

Стосовно наукових здобутків В. В. Мартиновського можна зауважити про генезу функціонального призначення дозвільної системи. Зокрема, перший етап її розвитку пов'язаний із післявоєнним та після революційним часом, що зумовило наявність у населення значної кількості нелегальної зброї, вибухових речовин тощо. Необхідність контролю у цій сфері зумовило й відповідний напрям розвитку дозвільної системи. У подальшому (другий період) створювались умови щодо здійснення контролю інших найбільш небезпечних видів діяльності (торгівля зброєю, спиртними напоями, печатками, друкарськими пристроями тощо), що визначило напрями подальшого розвитку дозвільної системи.

Функції дозвільної системи у конкретний період її розвитку визначають спрямованість правових вимог забезпечення законності у цій сфері. Наслідком повсюдності юридичного позитивізму виступала поширення вимог законності переважно на приватних осіб із презумпцією законності діяльності суб'єктів публічної влади. Така спрямованість вимог правозаконності була актуальною й стосовно здійснення дозвільної діяльності, в тому числі – і у досліджуваній сфері містобудування. Сьогодні, як відзначає О. В. Джафарова, необхідно виділяти принцип верховенства права як основоположний принцип дозвільної діяльності. Поряд із цим

вказано принцип вищої юридичної сили закону [78, с. 98]. Отже, суспільні трансформації, тенденції до імплементації загальногуманітарних цінностей справедливості та правозаконності визначає переосмислення сутності принципу дозвільної діяльності.

Необхідно вказати, крім того, на недостатність врахування вченими періоду становлення та існування Радянського Союзу досвіду розвитку законодавства до 1917 р., в тому числі й у сферах дозвільної діяльності та містобудування. Зокрема, О. О. Квасніцька зазначає про фактично, втрату надбань Російської Імперії у сфері містобудування після революції 1917 р., що можна вважати вагомою причиною подальшої недосконалості будівельних стандартів, зокрема – їх громіздкості, складності сприйняття та вузькоспеціалізованого характеру загалом [107, с. 374].

Принципово новим етапом у розвитку цього поняття можна вважати період, що починається з проголошення 24.08.1991 Акту незалежності України. Особливе значення має прийняття 28.06.1996 Конституції України, у ст. 3 якої «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», а зміст і спрямованість діяльності держави визначають права і свободи людини та їх гарантії. Висхідною для праворозуміння законності є конституційна норма ст. 6 про здійснення повноважень органами усіх гілок влади у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Основною перевагою системного підходу як основи дослідження історичного розвитку праворозуміння законності дозвільної діяльності та відтворення вимог правозаконності у законодавстві є можливість розкриття сутності законності у взаємозв'язку із тенденціями розвитку суспільства і держави, що дозволяє виділити наступні ключові (базові) чинники впливу на формування відповідних концептуальних підходів: конкретні завдання дозвільної системи у певний історичний період; вплив на дозвільну систему

політичних, ідеологічних, соціальних, економічних умов розвитку суспільства і держави (трансформація економічних відносин від ринкових до відносин моновласності держави із поступовим запровадженням елементів ринкової економіки у вкрай обмеженому обсязі та подальшим перетворенням у повсюдну планову, революційним переходом від «стихійного» ринку 1990-х рр. до формування конкурентного ринкового середовища із відповідними нормативними гарантіями законності); ступінь наукового осмислення сутності дозвільної діяльності, що безпосередньо впливає на об'єктивність прогнозування наступного етапу генезису дозвільної системи та законності її здійснення.

У межах історичного розвитку наукових поглядів щодо сутності законності у сфері дозвільної діяльності після 1917 р. можливо умовно виділити три етапи: 1) з 1917 р. до 1950-х рр. (превалювання «політичної доцільності» над законністю); 2) з 1950-х років до 24.08.1991 (наближення гарантій законності до їх сучасного вигляду, але значна обумовленість тогочасними політичними та ідеологічними чинниками); 3) з періоду набуття Україною незалежності і по теперішній час (актуалізація прав людини у всіх сферах національної правової системи обмежує юридичний позитивізм). Саме на третьому етапі у юридичній літературі з'являється поняття «правова законність». Розкриття особливостей кожного етапу розвитку наукових поглядів щодо сутності законності у сфері дозвільної діяльності має, певною мірою, умовний характер, проте із відображенням поглядів, які відбивають у собі конвергенцію закріплення у чинному законодавстві дозвільних правил, меж та процедур їх застосування, та рівня соціально-економічного розвитку, тенденції політико-правового середовища. Поширення концепції гуманістичної сутності права при застосуванні положень законодавства, яке спостерігається на сучасному етапі розвитку державності, становить

перспективний напрям формування й впровадження в усі сфери суспільної діяльності праворозуміння правової законності.

Зазначаючи про сутність законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, доцільно виходити з приписів ст. 6, 8 Конституції України щодо суворого обмеження законом діяльності органів державної влади та визнання і дії в Україні принципу верховенства права.

Специфіка дозвільної системи зумовлює особливу роль саме позитивістських підходів у її врегулюванні та правозастосуванні. Втім, сучасними керівними положеннями у даній сфері є імператив щодо людини як найвищої соціальної цінності та її прав (ч. 1 ст. 3 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», ч. 2 ст. 2, ч. 1, 2 ст. 6 КАС України).

Перспективною проблематикою подальшого розвитку дозвільної діяльності є співвідношення зазначених засад як прояву співвідношення принципів верховенства права та законності у цій сфері, вдосконалення правозастосування у напрямку поширення впровадження зазначених засад відповідно до сучасних міжнародних стандартів.

Визначення подальших перспектив співвідношення принципу верховенства права та принципу законності передбачає врахування наукових надбань стосовно сутності верховенства права як, передусім, принципу національної правової системи. Сьогодні поняття верховенства права отримало значну увагу у науковій юридичній літературі, а також в окремих позиціях Конституційного Суду України.

Категорія «верховенство права» є надзвичайно широкою та може використовуватись як модель чи спосіб організації влади держави у суспільстві. Зазначене відповідає «широкому» розумінню цієї категорії. У вузькому розумінні верховенство права розглядається як модель співвідношення права та закону. В обох випадках верховенство права

розглядається, у першу чергу, як принцип [372, с. 335]. Сутність сучасного принципу верховенства права визначають з позицій панування права (передусім з його природно-правових засад) над політичною волею держави [37, с. 27]. Подібну позицію займає й Конституційний Суд України у Рішенні у справі про призначення судом більш м'якого покарання від 02.11.2004 № 15-рп/2004, де наголошено на пріоритеті вимог моралі та справедливості та інших правових цінностей над суто позитивними нормативними приписами [383].

В юридичній літературі формується єдиний підхід щодо співвідношення принципів верховенства права і законності. Зокрема, у сучасній теорії права підтримано висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) у доповіді про верховенство права (2011 р.), в якому законність розглядається як один з елементів верховенства права. Положення принципу верховенства права проявляються у змісті законності у таких вимогах, як прозорість, демократична процедура прийняття законів, підзвітність та інші [372, с. 335]. Такі позиції узгоджуються з поглядами провідних фахівців у питаннях законності, що виділяють поняття «правозаконності» на, фактично, подібних засадах [352, с. 489–490].

О. С. Ткачук, досліджуючи питання принципу верховенства права як стандарту судового тлумачення та правозастосування, визначає співвідношення між принципами верховенства права та законності, враховуючи практику суб'єктів міжнародного права: Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) та Венеційської комісії. Зокрема, виділено формальний та змістовний аспекти законності. Перший полягає у наявності правового регулювання конкретної ситуації (з позиції правотворення), а також належного тлумачення та застосування наявного правового регулювання (з позиції правозастосування). Змістовний аспект законності

полягає у «правовому» змісті існуючих норм законодавства [379, с. 315]. Попри формулювання цих положень у дослідженні проблем реалізації судової влади у цивільному судочинстві, доцільно вказати про їх перспективність для подальшого наукового аналізу. Так, спроби розкрити сутність категорії «законність» як окремого правового явища стикаються із тим фактом, що усі вимоги до якості законодавства, зокрема – прозорість, демократичний характер процедури прийняття законів, підзвітність, якість закону та інші – насправді мають витoki у верховенстві права, насамперед, таких змістовних засадах як справедливість, що передбачає також прозорість закону та порядку його прийняття, доступність й інші вимоги до якості закону. Тому слід підтримати праворозуміння законності як елементу принципу верховенства права.

Спираючись на наведений вище підхід щодо базового значення верховенства права для правотворчої та правозастосовної діяльності, доцільно вказати на таке його значення і щодо дозвільної системи загалом та у сфері містобудування, зокрема, що визначає необхідність розмежування законності та верховенства права як правових принципів дозвільної діяльності із врахуванням особливостей цієї сфери суспільних відносин.

Конституційна формула ст. 6 щодо здійснення повноважень владними суб'єктами суворо у межах чинного законодавства зумовлює необхідність значного збереження позитивістських засад правового регулювання відносин у сфері дозвільної діяльності. Так, О. В. Джафарова виходить з необхідності виокремлення ступенів свободи щодо реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів: повна свобода; свобода, але з обов'язковим повідомленням суб'єкта публічної влади про намір щодо реалізації суб'єктивного права; обов'язок зареєструвати свої дії щодо реалізації прав; обов'язок отримати дозвіл на реалізацію свого права; можливість застосування суб'єктом публічної влади дискреційних повноважень при

вирішенні питання щодо видачі дозволу; повна несвобода [78, с. 24]. Вчена виокремлює чотири перші ступені свободи, що реалізуються внаслідок здійснення дозвільної діяльності. Крім того, не викликає заперечень твердження О. В. Джафарової щодо визнання дозвільної діяльності як основного державного інструменту для забезпечення балансу приватного та публічного інтересу [77, с. 11]. Звернення до наукових публікацій дослідників проблеми сутності дозвільної системи дозволяє вказати, що підхід О. В. Джафарової не протирічить положенням О. В. Харитонова, презентованим у 2004 р., спираючись на який можна виокремити наступні ознаки дозвільної діяльності: 1) призначення – забезпечення балансу та безпеки у правовідносинах між владою та приватною особою; 2) існування особливої суспільної небезпеки у певній сфері суспільних відносин [393, с. 173–174].

Виключно публічно-правовий характер відносин дозвільної діяльності, безпосередній вплив цієї діяльності на виникнення суб'єктивних прав та обов'язків, а також інші їх характерні риси визначають необхідність збереження пріоритетності їх жорсткої нормативної регламентації. Особливістю співвідношення принципів верховенства права та законності на стадії правореалізації є неможливість суб'єкта публічної влади застосувати адміністративний розсуд у разі сумніву відповідності закону принципу верховенства права. При цьому має бути враховано правову позицію Європейського суду з прав людини, який зазначив, що «верховенство права залежить від морального консенсусу в суспільстві, а при демократії право не може дозволити собі ігнорувати моральний консенсус у суспільстві» [37, с. 31]. Вказане означає неможливість абсолютизації законності, що може суперечити принципу верховенства права [37, с. 30], що означає збереження цього принципу випадку наявності недоліків правового регулювання

(прогалин чи колізій) як керівних засад діяльності суб'єктів публічної влади, в тому числі і у дозвільній сфері.

У юридичній літературі з адміністративного права усталеним є підхід щодо сприйняття законності не тільки як правового принципу, що передбачає певні вимоги до правової дійсності, але й як методу державного управління, а також режиму існування та розвитку суспільних відносин [6, с. 270]. Такий підхід дозволяє врахувати соціальний зміст цієї категорії у взаємозв'язку із її правовою формою, що відповідає вимогам справедливості як основного правового імперативу, а також ілюструє стабілізуючу функцію правового регулювання. Не викликає сумнівів підхід, що наводиться у юридичній літературі, щодо вимоги врахування принципів і напрямів законодавчої політики держави при прийнятті правових рішень, а також щодо вирішення в такий спосіб проблеми відповідності законодавства поточним суб'єктивним та об'єктивним запитам [2, с. 52].

Враховуючи вказане, слід підтримати комплексний підхід до визнання законності не тільки як правового принципу, але й як методу державного управління та правового режиму, який можна поширити на практично усі публічні правовідносини, в тому числі у сфері дозвільної діяльності. Визнання комплексного підходу до праворозуміння законності дозволяє доповнити наукові напрацювання (наприклад: О. В. Харитонов (2004 р.) [393], І. В. Солошкіна (2006 р.) [357], М. М. Романяк (2010 р.) [344] та ін.), в яких дозвільна діяльність розглядається переважно на рівні правозастосування – з позицій вирішення питань щодо видачі дозвільних документів, документів дозвільного характеру.

Визнання комплексного підходу до визначення законності дозволяє підтримати положення О. В. Джафарової щодо широкого розуміння поняття дозвільної діяльності, яке передбачає не тільки власне правозастосування

(зокрема видачу дозволів), але й діяльність щодо формування політики держави у сфері дозвільної системи (регуляторна політика) [77, с. 22].

Отже, у сфері дозвільної діяльності зберігається значення законності одночасно і як методу публічного адміністрування, і як правового принципу. Це передбачає врахування не тільки правозастосовного аспекту розвитку досліджуваної сфери суспільних відносин, але й нормотворчого.

Висновку про необхідність підвищення рівня законності дозвільної діяльності, в тому числі і у сфері містобудування, можна дійти з тверджень, які висловлюють не тільки представники юридичної науки, але й учасники юридичної практичної діяльності, зокрема – адвокати, а також представники суб'єктів публічної влади [36]. Так, П. В. П'ятков виділяє серед проблем забезпечення законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування –проблеми організаційного характеру, а також недостатній рівень правової культури посадових осіб суб'єктів публічної влади, що здійснюють контроль у цій сфері [214, с. 3]. На необхідність оновлення існуючих гарантій законності у сучасній правовій системі вказує й Р. В. Ленівський, обґрунтовуючи вказане чинниками інтенсивного розвитку правової системи загалом, а також окремими причинами політичного характеру [141, с. 4]. Колишній керівник Державної архітектурно-будівельної інспекції України О. Кудрявцев вказує на поширеність корупції і, зокрема хабарництва при вирішенні питання щодо отримання дозволів на будівництво [81].

Про наявні спроби вдосконалити правове забезпечення відносин у сфері гарантування законності свідчать існуючі законодавчі ініціативи. Так, проектом Закону України № 165-IX від 03.10.2019 передбачено посилення адміністративної відповідальності посадових осіб дозвільних органів за правопорушення, пов'язані із видачею дозвільних документів. Крім того, запропоновано введення додаткових гарантій належного виконання

зазначеними посадовими особами своїх обов'язків [98; 329]. Ряд відповідних змін внесено й у Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 № 208/94-ВР [245].

Наведені приклади існуючих проблем гарантування законності дозвільної діяльності у сфері містобудування свідчать про необхідність поглибленого опрацювання наукового підходу щодо їх вирішення, який не вичерпується існуючим науковим доробком та рівнем розвитку сучасного законодавства в напрямку імплементації європейських ціннісних орієнтирів. Формування такого підходу має спиратись на здобутки вчених, які вивчали аналогічну або пов'язану проблематику.

Так, загальні проблеми гарантування законності надання публічних послуг вивчала О. В. Бойко. Дослідниця пропонувала визначення поняття гарантій забезпечення законності надання публічних послуг як правових норм, «що визначають специфічні юридичні засоби, умови й порядок реалізації прав, юридичні засоби їх охорони та захисту в разі порушення у процесі розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозволу, ліцензії, сертифіката, акта, посвідчення тощо)». До видів таких гарантій запропоновано віднести: «оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів із надання публічних послуг; контроль за діяльністю відповідних суб'єктів щодо надання публічних послуг; звернення фізичних осіб (громадян та осіб без громадянства) відповідно до Закону України «Про звернення громадян»; притягнення до відповідальності публічних службовців за відмову в наданні певного виду публічних послуг» [28, с. 4].

Серед наукових робіт можна також виділити напрацювання, присвячені адміністративно-правовим засобам забезпечення законності (Р. В. Ленівський, 2018 р.) [141], забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування (П. В. П'ятков, 2016 р.)

[215]. Необхідно відмітити загальнотеоретичні роботи щодо дозвільної діяльності, що носять комплексний характер, і теж містять дослідження адміністративно-правових засобів забезпечення законності у цій сфері (О. В. Джафарова, 2015 р.) [78] та ін. Втім, наведеними та іншими науковими напрацюваннями не вичерпано пошук шляхів вирішення проблеми вдосконалення гарантування законності дозвільної діяльності, особливо у сфері містобудування як такої, що потребує посиленої уваги, про що свідчать, зокрема, чисельні спроби реорганізації управління цією сферою.

Так, 15.09.2021 було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Питання Державної інспекції архітектури та містобудування», згідно якої на Державну інспекцію архітектури та містобудування за пропозицією Міністерства розвитку громад та територій було покладено функцію щодо державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду [226]. Положення про Державну інспекцію архітектури та містобудування (далі – ДІАМ) було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2021 № 1340, в якій основним завданням визначено реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду [76]. До прийняття зазначених постанов Кабінету Міністрів України (від 15.09.2021 № 960 та від 23.12.2021 № 1340) функція державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду була покладена на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України [274], а також Державну інспекцію містобудування України [297], Положення про яку втратило чинність, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 № 1340. Крім того, зазначеною Постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 № 1340 було утворено комісії з ліквідації Державної інспекції містобудування України та Державної сервісної служби містобудування.

Грунтовну характеристику системи гарантій законності надання адміністративних послуг у сфері містобудівної діяльності здійснює П. В. П'ятков. Дослідник пропонує систематизацію таких гарантій, визначає напрями їх подальшого розвитку [215, с. 148–149]. При цьому П. В. П'ятков дотримується загальнотеоретичного підходу щодо розуміння гарантій як певних засобів, що забезпечують існування та розвиток певних правових явищ та станів [215, с. 148–149]. З подібних позицій виходять також Р. В. Ленівський [141, с. 19, 20, 32] та О. В. Джафарова [78, с. 34, 108, 120].

Історичне дослідження наукових поглядів щодо сутності законності загалом та її сутності у сфері дозвільної діяльності зокрема, має базуватись на розумінні функцій цієї категорії, взаємодії з іншими пов'язаними категоріями, такими як правопорядок, верховенство права та інші. Крім того, необхідно виявити закономірності варіацій наукових поглядів щодо змісту законності з урахуванням систем вищого рівня: політичного, економічного, ідеологічного тощо стану суспільства у конкретний суспільно-історичний період. Таким чином, історичне дослідження зазначеного принципу має враховувати результати його розгляду як у статиці, так і у динаміці.

Як вказує В. В. Мартиновський, першим етапом розвитку дозвільної системи на території сучасної України є її розвиток після Революції 1917 р. [182, с. 261–265].

Сьогодні можна стверджувати про становлення «правової законності» [352, с. 489]. Очевидним постає висновок, що тісний зв'язок зазначеного поняття із тогочасним політичним режимом зумовлював і значну специфіку гарантій забезпечення такої законності. Висновку щодо основної гарантії можна дійти вже з аналізу власне етатистської моделі законності: можливість застосування державного примусу у випадку невиконання особою свого обов'язку перед державою.

Отже, з огляду на значно меншу диференційованість тогочасної правової системи загалом, необхідно відзначати про відсутність гарантій законності (в тому числі стосовно сфери дозвільної діяльності) як самостійного предмету наукових досліджень, аж до другої половини ХХ ст. Отже, можна зробити висновок, що до здобуття Україною незалежності законність носила обслуговуючий характер стосовно політичного режиму та політичних пріоритетів. Право (у тому числі й суб'єктивне) не розглядалось як один з керівних векторів розвитку суспільства та правової системи, на відміну від сучасності.

Відповідно до ч. 1 ст. 3 Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, найвищою соціальною цінністю в Україні є людина. Відповідно до ч. 1 ст. 8 Конституції України, принцип верховенства права визнано таким, що має не тільки суто теоретичне значення, але й практичний вплив. Зазначені положення є керівними й стосовно розвитку гарантій законності у сфері дозвільної діяльності.

Права людини сьогодні розглядаються як засади правового статусу приватної особи, обов'язковий елемент сучасної правової держави та громадянського суспільства (В. П. Нагребельний) [40, с. 689]. Відповідно до ч. 1 ст. 22 Конституції України, права і свободи людини і громадянина не вичерпуються тими, що закріплені у Конституції України. Це означає потенціал та вектор до урізноманітнення прав та свобод людини та розширення змісту закріплених прав і свобод [123, с. 159]. Не буде помилковим твердження про заснованість прав і свобод людини на природних засадах існування людини та розвитку суспільства, а тому неможливість їх вичерпного визначення у законодавстві. Разом з тим, відсутність позитивного закріплення певних прав і свобод не означає втрату ними значення вектора розвитку вітчизняної правової системи.

Права людини як категорія, що позначає можливості людини у сучасному суспільстві, не можуть безпосередньо визначати якісний стан актуального законодавства, впливати на його внутрішню узгодженість або аналогічно визначати інші гарантії правової законності. Втім, не можна не погодитись із тим, що ця категорія безпосередньо визначає зміст конкретних гарантій правової законності. Так, не може вважатись якісним законодавство, в якому не дістали свого належного закріплення права людини, суб'єктивні свободи й законні інтереси. Більше того, саме послідовне їх закріплення у чинному законодавстві визначає його якість. Подібне можна вказати й щодо інших гарантій правової законності.

Отже, засади законності та її гарантій у сучасному вигляді набувають самостійного значення тільки після набуття Україною незалежності.

Реалізація прав і свобод людини є визначальним вектором розвитку усіх юридичних гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: якісного стану законодавства, принцип поділу влади тощо.

Сьогодні сформувались достатньо усталені наукові погляди щодо системи гарантій законності. Так, О. Ф. Скакун виділяє загальносоціальні та спеціально-юридичні гарантії правової законності. Загальносоціальними вона визначає: політичні, економічні, соціальні, ідеологічні. До спеціально-соціальних (юридичних) гарантій відносяться: юридичні умови, правові способи, організаційно-правові засоби. Так, політичними гарантіями виділяються: рівень демократії, політичного плюралізму, дотримання принципу поділу влади тощо. Юридичними умовами правової законності визначається зокрема: якісний стан чинного законодавства, а також офіційних актів, пов'язаних із правозастосуванням. Правовими способами визначено: досконалість законодавства, сумлінне здійснення нагляду та контролю за станом правової законності, діяльність щодо попередження та припинення протиправної діяльності тощо [352, с. 496–497].

Наведені вище положення О. В. Джафарової та інших дослідників стосовно сутності та особливостей дозвільної діяльності дозволяють вказати про можливість поширення зазначених положень і щодо правовідносин у цій сфері. З іншого боку, відповідальний характер дозвільної діяльності як такої, що безпосередньо стосується реалізації правового статусу приватних осіб, передбачає підвищені вимоги до правового регулювання у цій сфері, а також інших юридичних гарантій законності. Зокрема, у контексті правових способів особливе значення необхідно надати здійсненню контролю у сфері дозвільної діяльності. Щодо організаційно-правових засобів, то принципового значення набувають такі гарантії, як гарантії належного матеріального забезпечення працівників, не тільки ретельний підбір кадрів, на що наголошує О. Ф. Скакун, але й приділення значної уваги їх навчанню, підвищенню кваліфікації.

О. Ф. Скакун виділяє міжнародні гарантії правової законності, під якими розуміє діяльність суб'єктів міжнародного права щодо: контролю за дотриманням прав людини у конкретних сферах суспільних відносин; застосування санкцій чи заохочень у зв'язку із дотриманням або порушенням державами своїх міжнародних зобов'язань у певних сферах [352, с. 497–498]. У контексті дозвільної діяльності необхідно вказати про таких суб'єктів, як наприклад Європейський суд з прав людини. Хоча в Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [118; 304] не передбачено права, що безпосередньо стосуються дозвільної системи, але закріплено права, що можуть порушуватись внаслідок неналежного здійснення дозвільної діяльності суб'єктом публічної влади. Такими можна визначити право на: свободу думки, совісті і релігії (ст. 9) – у разі відмови зареєструвати релігійну організацію; свободу вираження поглядів (ст. 10) – у разі відмови зареєструвати відповідну діяльність; свободу зібрань та об'єднань (ст. 11) – у разі відмови у реєстрації професійної спілки; заборона дискримінації (ст. 14).

Отже, після вичерпання національних засобів захисту таких прав особа може звернутись за їх захистом до Європейського суду з прав людини.

Прикладами інших суб'єктів можна навести суб'єктів прийняття міжнародних документів, що містять стандарти адміністративної діяльності, в тому числі і у сфері дозвільної системи. Так, органами співробітництва України та Європейського Союзу є: Комітет з парламентського співробітництва, Комітет з питань співробітництва, Рада з питань співробітництва [359, с. 169].

Отже, до гарантій законності дозвільної діяльності варто відносити й загально соціальні гарантії законності. При цьому особливого значення набувають міжнародні гарантії як діяльність уповноважених міжнародних організацій у цій сфері.

Основу законодавства у сфері дозвільної діяльності складають зокрема, такі нормативні акти, як Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» 06.09.2005 № 2806-IV (далі – Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності») [254], Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11.01.2000 № 1370-XIV [253]. Втім, існує значна кількість інших законодавчих та підзаконних актів. При цьому, особливими засадами правового регулювання у сфері дозвільної діяльності можна вказати зокрема, достатньо широке коло питань, що визначаються виключно законами: випадки необхідності одержання дозвільних документів; суб'єкт видачі таких документів; оплатність дозвільної діяльності; строк видачі дозвільного документу та деякі інші (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»).

Вихідною ознакою правового позитивізму є обмеження змісту права виключно закріпленими у встановленому порядку нормами. При цьому зміст таких норм не обов'язково має співвідносити з такими поняттями, як мораль

та справедливість [39, с. 669–670]. Сьогодні спостерігається поступове зближення позицій правового позитивізму та природного права. Одним з виявів такого зближення є позиція так званого «м'якого позитивізму», відповідно до якої певний мінімум природно-правового змісту є умовою чинності легально встановлених приписів. Набувають поширеності й інші підходи, в яких правовий позитивізм поєднується із окремими формами соціологічного підходу у праві, або ж правового реалізму [39, с. 672].

З наведеного можна зробити висновки щодо переваги позитивістського підходу законодавця до врегулювання відносин у сфері дозвільної діяльності. Такий висновок вбачається у наступному. По-перше, у чіткому визначенні сфер суспільних відносин, в яких здійснюється дозвільна діяльність (господарська діяльність та діяльність щодо використання ядерної енергії). В інших сферах необхідно зазначати про надання адміністративних послуг. По-друге, жорстка прив'язка до рівня нормативних актів, якими мають врегульовуватись засади здійснення дозвільної діяльності, визначення конкретних засад. Такий підхід законодавця необхідно повністю підтримати, з огляду на значення дозвільної діяльності як для держави (є інструментом державного управління у сфері суспільних відносин із винятковим суспільним значенням), так і для особи (виникнення, зміна, припинення суб'єктивних прав, на відміну від адміністративних послуг, надання яких тільки створює умови для реалізації вже існуючих суб'єктивних прав).

Втім, такий висновок логічно обумовлює необхідність розвитку гарантій законності у сфері дозвільної діяльності. Зокрема, в юридичній літературі відмічається іманентне прагнення правового позитивізму до чіткості та визначеності закріплених правових норм. Крім того, відмічається особлива роль законослухняної поведінки, довіра до встановленого правопорядку [39, с. 672]. Вказане впливає й на визначення гарантій

законності у правовому позитивізмі (в його історичній або «жорсткій») формі.

Актуальне сьогодні зближення природно-правових та позитивістських підходів у сфері дозвільної діяльності дозволяє врахувати надбання щодо гарантій правової законності при визначенні гарантій законності у сфері здійснення дозвільної діяльності.

Зокрема, наведені вище положення щодо чіткості та визначеності встановлених норм зумовлює особливе значення такої гарантії, як якісне законодавство у сфері дозвільної діяльності (юридична умова законності). Такий пріоритет, як орієнтація на законослухняну поведінку обумовлює необхідність високого рівня виконавської дисципліни посадових осіб суб'єктів публічної влади. В умовах розвиненого позитивістського регулювання дозвільної діяльності дієвим засобом забезпечення цього є наявність дієвого контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності.

Отже, в сучасних умовах якісне законодавство та належне здійснення контролю за його дотриманням набувають першочергового значення щодо забезпечення законності у досліджуваній сфері.

Сьогодні є поширеною класифікація гарантій законності за критерієм найближчої мети – на охоронні та захисні. Охоронні спрямовані на недопущення протиправної діяльності в майбутньому або недопущення настання негативних наслідків правопорушень, що вчиняються. Захисні спрямовані на усунення наслідків вже вчинених правопорушень, відновлення порушених прав, покарання правопорушника [352, с. 498]. Коментуючи такий підхід, необхідно вказати на наукову позицію щодо функцій правосуддя, одна з яких полягає у запобіганні подальшим конфліктам, що досягається за рахунок передбачуваності у вирішенні правових спорів [211, с. 383]. Тому виділені захисні гарантії мають одночасно й значний превентивний вплив, що наближує їх до охоронних. Втім, безпосередня мета

їх здійснення (розгляд правового спору, притягнення до юридичної відповідальності тощо) зумовлює істотну специфіку правових конструкцій відповідних суспільних інститутів. Виходячи з цього, доцільним є приділення окремої уваги зазначеним гарантіям.

У сучасній науці адміністративного права виділяється така категорія, як засоби забезпечення законності та вказуються на такі їх основні групи: контрольна діяльність; реагування суб'єктів публічної влади на звернення приватних осіб щодо захисту їх суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; судовий захист вказаних прав, свобод, законних інтересів; притягнення особи до юридичної відповідальності [9, с. 350].

О. Ф. Скакун виділяє такі захисні гарантії законності, як: компенсація понесених особою збитків; відновлення суб'єктивного порушеного права; понесення правопорушником покарання [352, с. 498]. Необхідно вказати, що зазначені вище адміністративно-правові засоби забезпечення законності фактично відповідають за своїм призначенням захисним гарантіям правової законності.

Загальновідомою є теза щодо реалізації суб'єктами публічної влади своїх владних повноважень виключно у формі, встановленій законом [372, с. 268]. Зазначене не є виключення і щодо застосування окреслених засобів.

Виходячи з наведених та інших аспектів застосування терміну «гарантії», не буде помилкою стверджувати про визначення у сучасній теорії права гарантій як певних засобів, спрямованих на забезпечення належного існування та розвитку певних правових явищ. Однією з визначальних та відмежувальних ознак певного явища як системи є виділення його мети або призначення, для досягнення чого воно функціонує як система [390, с. 584]. З цієї точки зору кожен з наведених адміністративно-правових засобів може бути представлений як окрема гарантія законності у сфері здійснення дозвільної діяльності.

Таким чином, можливо попередньо виділити наступні гарантії: контрольна діяльність; реагування суб'єктів публічної влади на звернення приватних осіб щодо захисту їх суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; судовий захист вказаних прав, свобод, законних інтересів; притягнення особи до юридичної відповідальності. Усі наведені гарантії реалізуються у визначеній законом процесуально-процедурній формі.

Втім, такий поділ підлягає уточненню. Зокрема, виділення притягнення до юридичної відповідальності як самостійної категорії зумовлено специфічним змістом категорії «адміністративно-правові засоби забезпечення законності» порівняно із гарантіями, оскільки перша категорія має більш виражений прикладний, практичний зміст, оскільки передбачає виділення власних ознак, яким мають відповідати явища, що складають такі засоби [141, с. 32, 34–35]. Категорія «гарантії» є ширшою за змістом і передбачає охоплення не тільки засобів гарантування законності та підстав їх застосування, а також способів гарантування. В аспекті адміністративної відповідальності зазначене зумовлює можливість врахування її матеріально-правової складової, що полягає у застосуванні до правопорушника передбачених законом засобів – адміністративних стягнень [11, с. 288]. Виходячи із зазначеного, адміністративну відповідальність за порушення правил здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування можна розглядати як комплексну захисну гарантію, яка полягає у наявності правової можливості притягнення до адміністративної відповідальності та відповідної правової процедури. Поряд із цим, слід вказати, що дозвільну діяльність можна розглядати як окрему гарантію законності дотримання загальнообов'язкових правил у сфері містобудування. Такий підхід визначений спрямованістю дозвільної діяльності, здійснення якої передбачає встановлення ступеню відповідності дій осіб – набувачів дозволів у сфері містобудування чинному законодавству.

Отже, до гарантій законності у досліджуваній сфері варто віднести: адміністративні юрисдикційні провадження (судові та позасудові), а також адміністративну відповідальність.

1.3. Генезис наукових поглядів щодо адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності та законності її здійснення

Необхідність дослідження існуючих наукових поглядів щодо адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності обумовлена комплексним, багатоаспектним характером правової природи містобудування. Так, у нормативно-правових актах відзначено необхідність врахування засобів технічного регулювання, застосування яких здійснюється, в тому числі за адміністративною процедурою шляхом прийняття управлінських рішень. Вказане стосується, зокрема, порядку проведення періодичного обстеження об'єктів будівництва, що здані в експлуатацію [281], видачі документів дозвільного характеру у сфері містобудування, а саме дозволу на виконання будівельних робіт та сертифікату щодо закінченого будівництвом об'єкта [302], а також впровадження окремих інших стандартів у цій сфері. Також підкреслено необхідність врахування особливостей порядку прийняття нормативних актів у сфері містобудівної діяльності [339, с. 220]. Серед дискусійних питань щодо вирішення яких відсутня єдина думка науковців – належність окремих правових інститутів до предмету адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, зокрема – інституту експертиз (К. О. Рибак [339, с. 222], О. В. Стукаленко [364, с. 56–57]).

Вказані вчені – О. В. Стукаленко [364], К. О. Рибак [339] аналізували питання адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності,

проте їх наукові підходи демонструють авторський пошук, а тому є такими, що не виключають подальших напрацювань. Окремі напрями регулювання містобудівної діяльності досліджували: П. В. П'ятков [215], О. Б. Ляшко [176] – надання адміністративних послуг; О. О. Квасніцька – історичний розвиток правового регулювання будівництва [107]. О. О. Квасніцька, здійснюючи періодизацію розвитку правового регулювання будівництва, на жаль, не приділяє уваги визначенню природи джерел правового регулювання.

Дослідники адміністративно-правового регулювання сфери будівництва виділяють такі його ознаки: специфічні засоби (адміністративно-правові), мета (забезпечення прав, а також належного функціонування держави, суспільства) [339, с. 219; 364, с. 306]. При цьому К. О. Рибак виходить з актуальних доктринальних напрацювань академічного характеру, а О. В. Стукаленко, навпаки, застосовує підхід «від окремого до загального». Різниця у наукових підходах вчених дозволяє презентувати результати юридичної характеристики різних аспектів адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності. Так, К. О. Рибак формулює положення щодо змісту адміністративно-правового регулювання містобудівної сфери, а О. В. Стукаленко приділяє поглиблену увагу окремим ознакам, рисам.

Проведене дослідження наукових поглядів щодо предмету адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності дозволяє зазначити про актуальність подальшого пошуку змісту цієї категорії шляхом уточнення, спираючись на базові положення науки адміністративного права щодо предмету адміністративного права.

Предмет адміністративного права В. К. Колпаков розкриває, виходячи з генезису формування наукових поглядів відповідно суспільно-політичним, економічним, соціальним перетворенням у суспільстві і державі. Сучасне праворозуміння предмета адміністративного права презентоване, виходячи з

визнання таких системотвірних чинників щодо систематизації відносин, які регулюються адміністративним правом: 1) публічне адміністрування (відбувається шляхом використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією); 2) відносини адміністративних зобов'язань (виходячи з Конституції та законів України, публічна адміністрація при утворенні бере на себе зобов'язання щодо задоволення інтересів суспільства і громадян: відносини публічного управління; відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; адміністративно-деліктні відносини) [116, с. 692–694].

Враховання наукового підходу щодо визначення предмету адміністративного права дозволяє вказати про належність до предмету адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, насамперед, відносин адміністративних зобов'язань суб'єктів владних повноважень у зазначеній сфері. Такими можна виділити відносини публічного управління у сфері містобудування; відносини юридичної відповідальності уповноважених у сфері публічного управління суб'єктів, а також відносин адміністративної відповідальності за порушення правил у сфері містобудування. Серед зазначених відносин, які включені до предмету адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, дозвільні відносини доцільно визначити елементом системи відносин публічного управління у сфері такої діяльності.

Зважаючи на триваючу полеміку щодо предмету адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, доцільно приділити увагу питанням правової природи окремих правовідносин як предмету адміністративно-правового регулювання у сфері здійснення містобудівної діяльності, які виділяють дослідники.

Так, стосовно порядку проведення періодичного обстеження об'єктів будівництва, що здані в експлуатацію, необхідно навести Постанову Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 № 257, якою затверджено Порядок проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва (далі – Порядок проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва) [281]. Пунктом 1 зазначеного Порядку встановлюється предмет його регулювання, яким є зокрема: механізм проведення обстеження прийнятих в експлуатацію в установленому законодавством порядку об'єктів будівництва. Визначаються об'єкти обов'язкового обстеження: об'єкти навчальних закладів, закладів культури, фізичної культури і спорту, медичного і оздоровчого призначення та деякі інші (п. 3 вказаного Порядку). Також врегульовується: періодичність обстеження; підстави його проведення; етапи його проведення (п. 5–7 цього Порядку) та інші питання.

Предметом регулювання техніко-юридичних норм є взаємодія людини із речами: засобами виробництва, предметами особистого користування, природними об'єктами тощо. Класичним призначенням техніко-юридичних норм є врегулювання заходів щодо забезпечення здоров'я та безпеки людини [40, с. 908]. Об'єкт регулювання нормами зазначеного Порядку дозволяє визначити їх як переважно техніко-юридичні, а не адміністративно-правові. Хоча вказані норми й закріплюють певні обов'язки суб'єктів публічної влади, до компетенції яких належить такий огляд та є обов'язковими на всій території України, але ступінь їх деталізації, на нашу думку, виходить за межі адміністративно-правового регулювання. Виходячи з положень ст. 116 Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, Кабінет Міністрів України не є органом технічного регулювання. Системне тлумачення положень ч. 1 та ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII [290] дозволяє стверджувати про його функціональне управлінське призначення. Вирішення окресленого питання передбачає

перенесення норм технічного характеру із зазначеного Порядку до актів технічного регулювання у сфері містобудівної діяльності, насамперед – Державних стандартів України (ДСТУ). Втім, таке завдання потребує значної роботи щодо впорядкування існуючої системи таких стандартів.

Іншим актуальним питанням є включення до предмету адміністративно-правового регулювання у сфері містобудівної діяльності порядку прийняття нормативних актів у сфері містобудування. Діяльність суб'єктів владних повноважень щодо ухвалення нормативно-правових актів в межах своєї компетенції має розпорядчу сутність [11, с. 29]. З іншого боку, одним з видів нормативних актів є законодавчі акти, процедура прийняття яких виходить за межі предмета регулювання адміністративного права, враховуючи, що єдиним суб'єктом здійснення законотворчого процесу є Верховна Рада України, діяльність якої має іншу правову природу [121, с. 273].

О. В. Стукаленко визначає кодифікацію перспективним та необхідним напрямом розвитку актуального законодавства у сфері містобудування [364, с. 5]. Тому необхідно вказати на сутність кодифікації – зведення існуючих керівних правових норм у певній галузі у єдину систему, що міститься в одному кодифікованому акті, що є основою правового регулювання у певній сфері суспільних відносин [372, с. 226–227]. Отже, об'єктом законотворчої роботи є основи правового регулювання, які можуть бути легалізовані шляхом прийняття законодавчого акту у формі кодексу. Національна практика кодифікації йде саме за таким підходом [372, с. 228–229]. Тому, визначаючи прийняття нормативних актів у сфері містобудівної діяльності як одну зі сфер адміністративно-правового регулювання, необхідно погодитись із цим лише в частині процедури прийняття підзаконних актів. Загалом же необхідно вказати на тенденцію зменшення нормотворчої підзаконної

активності у цій сфері із прийняттям єдиного кодифікованого акта у цій сфері.

Інститут експертиз у містобудуванні можна розглядати як підсистему загального інституту експертної діяльності. Такий висновок випливає з наукових підходів, презентованих дослідниками. Так, К. О. Рибак аналізує, переважно, окремі види експертиз у містобудівній діяльності, не виділяючи єдиної доктринальної основи інституту експертиз у цій сфері [339, с. 48, 72, 76]. О. В. Стукаленко, також не наводячи єдиної доктринальної основи характеристики правової природи експертиз у містобудуванні, тим не менш визначає державну експертизу окремим напрямом будівництва як адміністративно-правової категорії. Такий підхід обумовлено загальною спрямованістю дослідження, в результаті якого вчений приходить до висновку про необхідність формування будівельного права як окремої галузі права [364, с. 56, 305, 306]. Не оспорюючи цього, необхідно вказати про певні достатньо спірні положення, що наводяться О. В. Стукаленко. Так, вчена включає до сфери адміністративно-правового регулювання відносини, що виникають внаслідок залучення осіб до проведення зокрема, експертиз проектів об'єктів будівництва [364, с. 45]. Визнаючи позитивні риси врегулювання на рівні підзаконних актів порядку залучення експертів до проведення досліджень у сфері містобудівної діяльності, необхідно враховувати, що значна кількість експертних досліджень сьогодні проводиться на підставі договорів між забудовником та окремими експертами (експертними організаціями). Тому наведений підхід потребує уточнення. Крім того, складно уявити врегулювання відносин між експертом та замовником щодо проведення конкретної експертизи за допомогою нормативно-правових актів адміністративно-правового характеру, враховуючи, що такі акти визначають, у першу чергу, загальні засади врегулювання відносин експерта та замовника, а права та обов'язки у

конкретному випадку визначаються, як правило на договірних засадах. Крім того, експерт не є суб'єктом владних повноважень. Тому врегулювання таких відносин між ним та замовником не відповідає сутності та призначенню адміністративно-правового регулювання.

Отже, до предмету адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, забезпечення законності її здійснення не можуть входити питання: технічного регулювання; нормотворчого процесу, зокрема процедури видання нормативно-правових актів; прав та обов'язків експерта та замовника при призначенні та проведенні експертизи.

Однією з впливових гарантій законності дозвільної діяльності загалом та у сфері містобудування зокрема, є наявність якісного законодавства. Це обумовлено розвинутим позитивістським характером адміністративно-правового регулювання у цій сфері, що визначає високі вимоги до законодавчої техніки. Втім, практика розгляду правових конфліктів у сфері містобудування свідчить про численні правопорушення, у першу чергу – стосовно вимог до об'єктів будівництва [339, с. 14]. Характер цих порушень свідчить, що вагомою причиною цього є наявність недоліків адміністративно-правового регулювання у цій сфері. Мова йде не тільки про прогалини та колізії, але й фактично – про застосування нормотворцем окремих джерел правового регулювання містобудівної діяльності не «за призначенням». Зокрема, вимоги до проведення періодичних обстежень об'єктів будівництва, що прийняті в експлуатацію, встановлені Порядком проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 № 257 [281]. Зазначеним порядком встановлено механізм проведення обстеження зазначених об'єктів. Зокрема, встановлюється: об'єкти обов'язкового обстеження; періодичність обстеження; етапи його проведення (п. 1, 3–7 зазначеного Порядку). Втім, аналогічні питання встановлюються Державним

стандартом України: ДСТУ-Н Б В.1.2-18:2016. Настанова щодо обстеження будівель і споруд для визначення та оцінки їх технічного стану [84], але який не визначено чинним законодавством як обов'язковий до виконання [22, с. 76–77]. Призначенням Державного стандарту України (ДСТУ) є регламентування для забезпечення, в тому числі, належної якості продукції. Обов'язковими вимогами стандартів є зокрема, положення щодо забезпечення технічної єдності продукції під час її експлуатації [134]. Тому наведені питання, регламентовані Порядком проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва, можуть бути врегульовані й у Державних стандартах України. На додаток слід вказати, що упродовж достатньо тривалого часу науковці та практики (як юристи, так і будівельники) у цій сфері вказують на необхідність системної перебудови правового регулювання [339, с. 14; 364, с. 5]. Вирішення такого завдання вимагає створення теоретичного підґрунтя щодо правової природи відповідних джерел адміністративно-правового регулювання. Втім, сьогодні майже відсутні наукові напрацювання у цьому напрямі. Тому досягнення такого завдання зумовлює необхідність проведення історичного дослідження щодо виявлення призначення відповідних джерел та подальшого врахування особливостей актуального суспільно-історичного періоду розвитку держави Україна.

Питання класифікації джерел адміністративно-правового регулювання у сфері містобудівної діяльності, а також призначення кожної категорії джерел не знайшли належної уваги у сучасній юридичній науці (зокрема, у дослідженнях О. Б. Ляшко [176], П. В. П'яткова [215]), О. О. Квасніцької [107]), О. В. Стукаленко [364], К. О. Рибак [339] та ін.).

Сьогодні правове регулювання є усталеною категорією, під якою розуміється визначення поведінки учасників правовідносин через використання юридичних засобів. При цьому виділяють такі риси правового

регулювання, як: об'єкт, предмет, межі, стадії [372, с. 134–136]. У наукових дослідженнях останнім часом виділяють таку категорію, як джерела правового регулювання, змістовне опрацювання якої дозволяє фактично ототожнити її із джерелами права, але із вужчим змістом, що охоплює виключно нормативні засоби правового регулювання [26; 136]. Таким чином, дослідження правового регулювання може здійснюватись у декількох аспектах. Зокрема, у контексті предмету дослідження питання джерел правового регулювання виявляється найбільш перспективним, а саме – розкриття правової природи та призначення видів джерел адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності.

П. В. П'ятков, в рамках дослідження правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері містобудівної діяльності опрацьовує, в тому числі, сутність містобудівної діяльності як предмет забезпечення законності щодо надання адміністративних послуг. При цьому з положень, що наводяться дослідником, можна виокремити такі види джерел правового регулювання містобудівної діяльності, як: Конституція України, закони України, підзаконні нормативні акти [215, с. 13, 19, 22]. Втім, дослідник зупиняється на питаннях, що регулюються окремими нормативними актами у цій сфері та не вдається до дослідження правової природи джерел адміністративно-правового регулювання.

Положення сучасної теорії права виокремлюють сфери регулювання конкретними джерелами права. Так, законом визначаються найважливіші суспільні відносини, встановлюються засади їх правового регулювання. Підзаконні акти не повинні суперечити закону, визначають суспільні відносини, які є складними та потребують оперативного врегулювання [372, с. 197–198, 201–202].

Одним з дискусійних актуальних питань є питання співвідношення понять «містобудування», «містобудівна діяльність», «будівництво». Його

вирішення є умовою проведення подальшої роботи, оскільки дослідники проблем правового регулювання використовують усі зазначені терміни [107, с. 370; 364, с. 56; 339, с. 107]. О. В. Стукаленко виділяє категорію «будівництво» в широкому сенсі, яким охоплюються поняття «містобудування», «містобудівна діяльність», «капітальне будівництво» та деякі інші [364, с. 56], і вказує про відсутність єдиної позиції науковців щодо співвідношення цих понять [365, с. 68]. П. В. П'ятков, порівнюючи терміни «містобудівна діяльність» та «містобудування», доходить висновку щодо розгляду першої категорії як широкій, що поглинає другу [215, с. 77]. Н. Е. Штомпель, розкриваючи поняття містобудівної діяльності, розглядає її як діяльність щодо: а) планування та б) забудови міст [405, с. 6]. Термін «будівництво» теж є достатньо широким за своїм змістом, оскільки включає в себе як власне процес будівництва, так і організацію цього процесу [41, с. 98]. Втім, не вдаючись до більш детального аналізу, доводиться констатувати, що термін «містобудування», на відміну від «будівництво» включає в себе відносини забудови не тільки конкретного об'єкта, але й населених пунктів загалом. З іншого боку, термін «містобудування» є вужчим, оскільки охоплює, насамперед, планування, і, згодом – власне забудову. Враховуючи взаємозв'язок зазначених понять, для подальшого дослідження можливе застосування наукових здобутків стосовно розкриття сутності терміну «будівництво» до аналізу правового регулювання містобудівної діяльності з урахуванням особливостей її змісту.

Основними за сферою впливу та частотою застосування джерелами у сфері містобудівної діяльності необхідно визначити підзаконні нормативні акти, якими затверджено санітарні та будівельні норми. При цьому сфера впливу зазначених норм на теоретичному рівні не повною мірою виділена. Однією з вагомих причин цього є дублювання нормативних актів різних суб'єктів публічної влади щодо одних і тих самих питань [339, с. 220].

Теоретичних напрацювань стосовно розмежування джерел правового регулювання містобудівної діяльності загалом теж не досить багато. Так, О. В. Стукаленко за наслідками характеристики адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі характеризує особливості адміністративно-правового регулювання у цій сфері, визначає критерії розмежування публічного та приватного права, але не розкриває окреслену проблематику [364, с. 56–61].

У дослідженнях О. В. Стукаленко та О. О. Квасніцької розкрито історію розвитку будівельного законодавства. Так, О. О. Квасніцька виділяє такі періоди розвитку законодавства у цій сфері на території України, як: кодифікація будівельних норм Київської Русі; законодавство про будівництво періоду кріпосного права; дореволюційний період; радянський період; період незалежної України [107, с. 371]. Подібну, дещо деталізовану періодизацію виділяє й О. В. Стукаленко [364, с. 57–58]. Аналіз зазначеної періодизації свідчить, що спеціалізовані акти у сфері будівництва з'являються ще за часів Київської Русі. Зокрема, як вказує О. О. Квасніцька, в XI ст. прийнято «Будівельний статут», об'єктом регулювання якого був будівельний процес та вимоги до нього. «Будівельний статут» був кодифікованим документом. Інші норми, зокрема адміністративно-правового характеру (організація майстрів будівельної справи) визначаються, крім того, у Руській Правді як документі загального характеру [107, с. 372]. Необхідно вказати про врегулювання у Київській Русі окремих питань фінансування будівництва, а також особливості правового регулювання будівництва окремих об'єктів, зокрема доріг, мостів. Такі норми вважаються прообразом сучасного адміністративно-правового регулювання будівництва. Також була достатньо розвинуте технічне регулювання, зокрема з питань розробки програм технічного характеру щодо будівництва окремих видів об'єктів, а також стандартизації [10, с. 29; 364, с. 23].

До початку XIX ст. системне регулювання будівельної діяльності фактично відсутнє. Окремі питання врегульовувались царськими наказами, що могли визначати як адміністративно-правові засади здійснення будівництва (зокрема – організаційні питання), так і – містити фахові норми щодо здійснення будівництва [107, с. 372].

Істотний розвиток будівельного законодавства розпочинається у XIX ст. Для цього періоду характерною є кодифікація законодавства, системний розвиток стандартів будівництва, розвиток органів управління будівництвом, як загальних, так і спеціалізованих [364, с. 57–58]. Зокрема, стандарти будівництва врегульовували такі питання, як: вимоги щодо витрат робочої сили та матеріалів на будівництво; типи будинків та будівель; вимоги щодо заходів безпеки на будівництві та демонтажі будівель та споруд тощо. У цьому аспекті слід вказати про прийняття відповідних нормативно-правових актів ще у 1869 р. [107, с. 373]. Таким чином, саме у цей отримують нормативне закріплення загальні стандарти будівництва. Вказане справило істотний впорядковувачий вплив на суспільні відносини, створило підґрунтя для зменшення зловживань при здійсненні будівництва. Крім того, необхідно вказати про існування значної кількості царських указів у сфері будівництва. Таким чином, аналіз наукових джерел дозволяє вказати, що основними актами, що регламентують будівництво у той період, виступали: 1) власне будівельні стандарти; 2) акти уряду або царські накази, якими ці стандарти затверджувались. При цьому царські накази могли безпосередньо містити й стандарти будівництва будь-якого ступеня деталізації, хоча переважно були спрямовані на врегулювання загальних питань будівництва. Окрім цього, загальні питання будівництва на той час вирішувались на найвищому рівні, переважно – на рівні актів уряду.

Вчені вказують, що у радянський період розвиток законодавства у сфері будівництва розпочався з початку 20-х рр. XX ст. Цей період

характеризувався значним розвитком будівельних норм і правил, і фактично – саме у цей період законодавством про будівництво набуло своєї сучасної основи. У цей період, особливо – після 1950-х рр., склалось два основних типи нормативних актів у сфері будівництва. До першого типу були віднесені акти технічного характеру: будівельні норми і правила (БНіП), державні стандарти щодо будівельних матеріалів, вимоги до проектів будівництва, санітарні правила і норми. До другого – акти, спрямовані саме на вирішення адміністративних питань будівництва: затвердження зазначених технічних норм; правила фінансування будівництва; обсяги будівництва; окремі загальні технічні питання (наприклад, типові проекти житлових будинків – Постанова ЦК КПУ та Ради Міністрів від 22.09.1955). Мали місце окремі випадки затвердження урядовими актами документів технічного характеру. Зокрема, Державним комітетом Ради Міністрів СРСР затверджені норми щодо будівельного проектування, в яких містились окремі правила такого проектування. Окремим напрямом у будівельному законодавстві СРСР визнано існування республіканського законодавства, яке уточнювало загальносоюзні положення та адаптувало їх до місцевих умов [107, с. 374–376; 364, с. 58].

Основною тенденцією розвитку законодавства незалежної України визначається впровадження міжнародних стандартів у сфері будівництва. У цьому контексті вказується на такі акти, як: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 16.08.2014 № 1678-VII [385; 305], Меморандум про взаєморозуміння для започаткування Діалогу про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва між Міністерством регіонального розвитку та будівництва України і Європейською Комісією від 22.07.2009

[187], План імплементації актів законодавства ЄС з питань технічного регулювання у будівництві [332; 364, с. 37–38].

Досвід правового регулювання будівництва у розвинених державах свідчить про поширеність кодифікації будівельного законодавства. Таким шляхом йдуть зокрема Німеччина, а також США, Велика Британія (стосовно технічного регулювання) [339, с. 83; 196].

Отже, узагальнення наукових напрацювань щодо історії розвитку джерел адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності до набуття Україною незалежності дозволяє зробити такі висновки. По-перше, можливо виділити два визначальних напрями правового регулювання у цій сфері: технічні стандарти та адміністративні (організаційні) питання будівництва. Технічні стандарти, як правило, видаються спеціалізованими суб'єктами, але підлягають затвердженню на рівні уряду. Інші адміністративні (організаційні) питання будівництва теж вирішуються, як правило, на цьому рівні. По-друге, проблема значної кількості актів нормативного або технічного характеру супроводжувала процеси будівництва майже протягом усього історичного періоду. Класичними способами подолання цієї проблеми є кодифікація (стосовно актів адміністративно-правового характеру та технічних норм) або консолідація (стосовно технічних норм), історичний досвід яких свідчить про спроби консолідувати, у першу чергу, технічні норми. По-третє, з огляду на викладене, необхідно приєднатись до неодноразово висловлюваних у юридичній літературі пропозицій щодо кодифікації будівельного законодавства, визначенні такого кодексу як акту саме законодавчого характеру, що об'єднує у собі максимальний обсяг актуального законодавчого та підзаконного нормативного регулювання у цій сфері (переважно – адміністративно-правового). Регулювання сфери містобудування підзаконними нормативними актами має бути мінімальним

та таким, що свідчить про актуальність вирішення питання щодо внесення змін до єдиного кодифікованого акту.

Опрацювання історичного розвитку адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності дозволяє вказати про тісний зв'язок між сферами, в яких здійснювалось таке будівництво та розвитком правових норм щодо нього (як власне адміністративно-правових, так і технічних). Зокрема, у першу чергу такими об'єктами були об'єкти громадського (мости, дороги, царські палаци та інші громадські будівлі, планування міст тощо) або релігійного (релігійні споруди) значень. Перші стандарти у зазначених сферах зустрічаємо вже у пам'ятках часів Київської Русі. Щодо житлового будівництва, то відповідні стандарти почали розвиватись пізніше – починаючи переважно, з XVII–XVIII ст. Крім того, періоди масштабних збройних конфліктів (як наприклад, період 1917–1921 рр.) характеризуються, як правило, незначним темпом житлового та іншого будівництва, а отже, призупиняється і розвиток правового регулювання у цих сферах.

Висновки сучасних дослідників у сфері містобудування підтверджують вказане. Так, Н. Е. Штомпель виділяє такі напрями містобудівної діяльності (окрім власне створення об'єктів будівництва), як зокрема: планування територій, розміщення будівництва та зон відпочинку, інших об'єктів, створення інфраструктури та підтримання її у належному стані, підтримання в належному стані об'єктів культурної спадщини тощо [405, с. 6]. Реалізація усіх вказаних напрямів передбачає дотримання певних стандартів створення відповідних об'єктів. Втім, український досвід здійснення містобудівної діяльності в умовах економічної кризи показує не тільки істотний спад розвитку існуючих стандартів будівництва, порівняно із наприклад, розквітом будівельної діяльності за часів СРСР у 1980-ті рр., але й численні порушення існуючих стандартів. Як вказує Ю. М. Манцевич, значення кризи у містобудуванні, передусім економічної, у відсіюванні непотрібних

управлінських рішень, зменшення впливу застарілих рішень на реальний перебіг містобудівної діяльності [181, с. 10]. Отже, забезпечення законності у сфері містобудівної діяльності вимагає врахування не тільки юридичних гарантій законності, але й загальносоціальних, у першу чергу – економічних та соціальних. Про вказане наголошує й О. Ф. Скакун, виділяючи зазначені групи гарантій правової законності у теорії права [352, с. 495–496].

Інший аспект, на який звертає увагу дослідження історичного розвитку джерел адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, є систематизація будівельного законодавства. Зокрема, Концепцією публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019–2030 рр. передбачено проблеми нормативно-правового регулювання містобудівної діяльності: відсутність кодифікації містобудівного законодавства та його неузгодженість із іншими галузями законодавства; термінологічні недоліки містобудівного законодавства; необхідність приведення окремих підзаконних актів у сфері містобудування у відповідність до вимог актів законодавчого рівня. В тому числі, стосовно дозвільної системи: законодавчі прогалини стосовно окремих категорій робіт, що потребують отримання дозволів; прогалини стосовно процедур, гарантій прав заявників стосовно таких дозвільних актів, як надання дозволу на виконання будівельних робіт та скасування такого дозволу [126, с. 13–15].

Завершуючи характеристику сучасного етапу генези адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності та організації її здійснення, необхідно звернути увагу на перспективи розвитку зазначеного законодавства. У юридичній літературі усталеною є позиція щодо визначення внутрішніх та зовнішніх чинників розвитку системи законодавства. Так, внутрішніми чинниками наводяться: тип і форма держави, правонаступництво, рецепція тощо. Серед зовнішніх чинників вказується:

статус і авторитет держави у міжнародній спільноті, глобалізаційні процеси у праві [372, с. 193–194].

Концепцією публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019–2030 рр. передбачено чималу кількість напрямів вдосконалення публічного управління у сфері містобудування. Такими визначено зокрема: нормативно-правове регулювання (в тому числі – покращення якості законодавства за рахунок його систематизації, розвиток контролю законності діяльності суб'єктів публічної влади у сфері містобудування); процедури у містобудуванні (в тому числі – автоматизація значної кількості дозвільних актів, узгодженість термінології, державних класифікаторів); уточнення нормативних вимог щодо здійснення просторового планування; залучення громадськості до прийняття рішень у сфері містобудування тощо [126, с. 18–21]. Неважко помітити, що усі зазначені та деякі інші напрями мають своїми наслідками підвищення якості власне містобудівного законодавства, а також створення умов щодо його належного правозастосування (наприклад, запровадження електронної обробки інформації та прийняття окремих дозвільних актів у сфері містобудування).

В. П. Тимощук вказує про необхідність забезпечення прозорості та стабільності законодавства про надання адміністративних послуг [193, с. 104].

Необхідно відмітити, що «ручний» режим вчинення зазначених актів сьогодні визначається як недолік законності дозвільної діяльності у розглядуваній сфері у роботах багатьох дослідників, це є майже загально визнаним. Отже, важливим напрямом забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні є належне застосування норм права у цій сфері.

Окремою групою гарантій законності виступають міжнародні гарантії, що пов'язуються із діяльністю суб'єктів міжнародного права [352, с. 497–

498]. З положень, що наводяться О. В. Стукаленко, можна зробити висновки про наступні напрями впровадження міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності у національну практику: поступове впровадження принципів європейської стандартизації (добровільність дотримання стандартів при одночасному підвищенні їх вимог, презумпція дотримання будівельного стандарту суб'єктом містобудування, гармонізація будівельних стандартів та деякі інші); прозорість процесу прийняття рішень щодо затвердження регламентів та стандартів; кодифікація будівельного законодавства; розширення електронної інформаційної бази даних щодо містобудування (реєстри висновків експертизи проектної документації щодо об'єктів капітального будівництва, інформаційні системи територіального планування та містобудування); кодифікація будівельного законодавства та деякі інші [364, с. 301–303]. Порівняння зазначених положень із положеннями Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019–2030 рр. свідчить, що значна кількість пропозицій, викладених у Концепції, співпадає із ними. Це можна вказати, виходячи з пропозицій щодо: затвердження Містобудівного кодексу України як кодифікованого акту у сфері містобудування; гармонізація містобудівного та іншого галузевого законодавства; моніторинг актів (рішень) суб'єктів публічної влади у сфері містобудування; створення містобудівного кадастру та його ведення; автоматизація дозвільних та адміністративних процедур у сфері містобудування та інші [126, с. 17–18].

Зазначені та інші зміни у організації як власне містобудування, так і дозвільної діяльності у цій сфері сприятимуть реалізації прав людини таких як: на покращення умов життя, на житло, на достатній життєвий рівень (ч. 1 ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права від 16.12.1966 р.) [188]. Забезпечення дотримання прав людини, в тому числі у

стосовно наведених прав здійснюється такими міжнародними організаціями, як: Організація з безпеки і співробітництва у Європі, Комітет Міністрів Ради Європи, Парламентська Асамблея Ради Європи, Європейська комісія «За демократію через право», Європейський суд з прав людини [372, с. 306–307], Європейський Парламент, Рада Європейського Союзу, Європейська асоціація вільної торгівлі [364, с. 302].

Отже, розвиток адміністративно-правового регулювання у містобудівній сфері має відбуватись із урахуванням загально соціальних чинників, а також міжнародного досвіду.

Подальше дослідження адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності доцільно проводити, виходячи з сучасної парадигми праворозуміння, що передбачає розгляд правового пізнання як частини правової реальності. У межах такої парадигми необхідно застосовувати аксіологічну стратегію дослідження, із визначенням прав людини (в тому числі і щодо забезпечення належного життєвого середовища) відправною цінністю, для забезпечення якої існує право. На концептуальному рівні це передбачає взяття за основу ціннісно-нормативну концепцію праворозуміння, що передбачає розгляд права як системи, що розрахована на певну поведінку людей та збереження визначеної соціальної цілісності [172, с. 45; 371, с. 105]. Саме характер поведінки та соціальної цілісності у конкретному випадку (цінності, на забезпечення яких спрямоване право) й визначає ціннісно-нормативне розуміння права.

Проведена загальна характеристика засад забезпечення законності у сфері містобудування створює підґрунтя для опрацювання окремих актуальних проблемних питань, у цій сфері. Проведене дослідження показує, що такі питання склались історично, як традиційно проблемні у сфері містобудування. Втім, окреслення кола зазначених проблем передбачає врахування існуючих наукових здобутків щодо засобів забезпечення

законності як родової категорії, на основі якої визначатимуться відповідні засоби у сфері містобудування.

Необхідно визнати про відсутність усталеної систематизації засобів забезпечення законності в адміністративному праві. Р. В. Ленівський наводить позицію, викладену у підручнику з адміністративного права України (виданий за редакцією В. Б. Авер'янова у 2008 р.) щодо наступного кола таких засобів: контрольна діяльність уповноважених суб'єктів; передбачені законом способи реагування уповноважених суб'єктів на звернення приватних осіб щодо захисту суб'єктивних прав; захист зазначених прав у порядку адміністративного судочинства; застосування адміністративної відповідальності до суб'єктів публічної влади, а також, у разі необхідності – до приватних осіб [9, с. 350; 141, с. 33–34]. Цей перелік можливо вважати таким, що найповніше охоплює відповідну діяльність уповноважених суб'єктів, безпосередньо спрямовану на забезпечення законності у певній сфері суспільних відносин, а тому його доцільно взяти за основу.

Характеризуючи адміністративно-правові засоби забезпечення законності, необхідно враховувати наукові надбання загального характеру, що визначають загальні положення щодо таких засобів. Зокрема, Р. В. Ленівський, на основі наукових напрацювань зокрема П. М. Рабіновича визначає наступні риси таких засобів: чітке визначення суб'єктів застосування таких засобів та їх правосуб'єктності щодо цього; суворе дотримання ними встановленого порядку реалізації власної компетенції; наявність вимог щодо їх діяльності як до такої, що має правозастосовний характер. Крім того, вчений визначає про керівну роль процедурної форми реалізації зазначених засобів з огляду на те, що вони реалізуються переважно у порядку правозастосування [141, с. 32]. З таким висновком вченого варто погодитись. Дійсно, попри зазначене широке коло гарантій правової

законності, дослідження окремих засобів має відбуватись виключно з урахуванням їх правозастосовного характеру.

За такого підходу необхідно визначити наступні найбільш проблемні адміністративно-правові засоби забезпечення законності у сфері містобудування: юридична відповідальність як суб'єктів містобудівної діяльності, так і суб'єктів публічної влади; адміністративне процедурне забезпечення містобудування, що передбачає розроблення адміністративних процедур, які враховували би особливі вимоги, що зумовлюються умовами здійснення містобудівної діяльності.

Юридична відповідальність у сфері містобудування історично встановлювалась в межах загальних норм, без визначення відносин у сфері містобудування як окремого об'єкта відповідних порушень. Втім, практично в усі часи спостерігалась тенденція до виокремлення окремих груп відносин у самостійний об'єкт. Зокрема, О. В. Стукаленко вказує про окреме встановлення відповідальності за порушення вимог щодо мір та ваги у Київській Русі, аж до застосування смертної кари. Крім того, на початку ХХ ст. (1903 р.) встановлювалась кримінальна відповідальність за окремі злочини у сфері будівництва, наприклад порушення порядку проведення будівельних робіт. Порушення будівельних норм та правил визначалось окремим об'єктом адміністративної відповідальності й за часів СРСР. Притягнення ж до юридичної відповідальності у сфері містобудування здійснювалось або органами правопорядку (наприклад, поліцією), або спеціалізованими органами контролю у сфері містобудування. Характеризуючи сучасний етап розвитку містобудівного законодавства, вчена пропонує розглядати будівельне право як підгалузь адміністративного права, у складі якої виділяє адміністративну відповідальність у сфері будівництва як один з інститутів цієї підгалузі [364, с. 24–34, 56–57]. Про розширення кола об'єктів адміністративної відповідальності у сфері

будівництва вказує й К. О. Рибак. Крім того, вчена виділяє окремі проблемні питання процедур притягнення до адміністративної відповідальності у сфері будівництва [339, с. 185, 186].

Отже, необхідно вказати про переважно, адміністративну відповідальність у сфері будівництва як таку, що має свій особливий об'єкт, в чому вбачаються наслідки радянського регулювання цього суспільного інституту. Втім, ринкові відносини у цій сфері (на відміну від часів СРСР) зумовлюють необхідність застосування більш жорстких засобів забезпечення законності, з огляду на численні порушення у цій сфері, в тому числі – шляхом криміналізації окремих діянь. Це підтверджується й наведеним вище історичним досвідом, коли за порушення порядку здійснення будівельних робіт було запроваджено саме кримінальну відповідальність (Російська Імперія, 1903 р.).

Щодо ж притягнення до юридичної відповідальності, то автори Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019–2030 рр. не приділяють безпосередньої уваги цьому питанню. Втім, наводяться інші напрями забезпечення законності, що стосуються й законності притягнення до юридичної відповідальності: впровадження ефективних засобів громадського контролю за діяльністю суб'єктів публічної влади в цій сфері; вдосконалення засобів відшкодування шкоди власниками земель, заподіяної внаслідок обмежень права її використання; забезпечення права скаржника бути присутнім під час проведення перевірки, якщо вона розпочата за його заявою; запровадження юридичної відповідальності за недотримання гарантій участі громадськості у прийнятті рішень у сфері містобудування тощо.

Іншим засобом забезпечення законності визначено здійснення контрольної діяльності. Необхідно зауважити на її достатньо широкий зміст, оскільки цим поняттям охоплюється усе різноманіття діяльності суб'єктів

публічної влади, спрямованої на: отримання інформації щодо стану справ на підконтрольному об'єкті; виявлення, припинення, а також запобігання порушень у підконтрольній сфері [40, с. 180]. Розгляд звернень приватних осіб у адміністративному порядку (третій засіб забезпечення законності) фактично є одним з форм та методів застосування контролю. Застосування адміністративного судочинства (четвертий засіб забезпечення законності) теж може розглядатись як одна з форм контролю – судовий контроль. Проведене дослідження виявляє найбільш комплексні проблеми саме стосовно розгляду звернень приватних осіб та судового контролю у сфері містобудування. Тому подальше дослідження доцільно проводити саме стосовно цих форм та методів державного контролю у містобудуванні.

Розмежовуючи адміністративний розгляд звернень приватних осіб та розгляд у порядку адміністративного судочинства, не можна не враховувати наукових напрацювань Р. В. Ленівського, який наводить характерні ознаки адміністративного юрисдикційного (позасудового) провадження: суб'єктами їх здійснення є переважно органи виконавчої влади; урегульованість адміністративними процесуальними нормами; відсутність детальної структуризації процедурної форми (етапи, стадії) та деякі інші [141, с. 50–51].

А. Мартин, Є. Бердніков та О. Маломуж аналізують проблематику сучасного стану дозвільних процедур у сфері містобудування. З положень, що наводяться дослідниками, можна зробити висновок, що найбільш застосованими видами звернень у цій сфері є скарги. Адже, типовою наводиться ситуація, за якої суб'єктом публічної влади у сфері містобудування приймається певне рішення, а через значний проміжок часу таке рішення може бути скасоване іншим суб'єктом влади, і найбільш ефективною можливістю захищати свої права залишається адміністративне судочинство. Як один з можливих шляхів виходу з такої ситуації пропонується деталізувати регламентацію процедур, що реалізуються в

рамках державного архітектурно-будівельного контролю (що може включати також і процедури розгляду скарг – примітка автора) [126, с. 166, 168]. При цьому Концепцією публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019–2030 рр. відмічається неефективність актуальних процедур оскарження рішень органів державного архітектурно-будівельного контролю [126, с. 16]. На проблемні питання стосовно оскарження окремих категорій актів органів державного архітектурно-будівельного контролю вказує й О. В. Стукаленко [364, с. 230].

Стосовно застосування адміністративного судочинства як способу забезпечення законності містобудівної діяльності вказують на такі проблеми, як: відсутність ефективних процедур досудового врегулювання спорів, зокрема – саморегульованими організаціями у сфері містобудування; необхідність запровадження права представників територіальної громади на судовий захист прав територіальної громади, що порушені внаслідок планування територій, а також розміщення будівництва; побудови оптимального балансу застосування судових та позасудових способів захисту прав стосовно містобудівної діяльності [126, с. 16, 21, 166].

Отже, є актуальним подальший розвиток: адміністративних процедур контролю дозвільної діяльності у сфері містобудування; юридичної відповідальності в цій сфері. Ці напрями мають розглядатись як адміністративно-правові засоби забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Серед вказаних засобів особливе значення набувають засоби та процедури позасудового вирішення конфліктів.

Вимога прозорості адміністративних процедур загалом та дозвільних зокрема у сфері містобудівної діяльності звертає увагу на такий напрям керівництва дозвільною системою, як її внутрішнє упорядкування відповідно до актуального суспільного запиту, що може розглядатись як один з напрямів державного управління у цій сфері [40, с. 177]. Такий напрям всередині

системи здійснюється керівником відповідного рівня. При цьому іманентною функцією керівника (як при лінійному, так і при функціональному керівництві) є внутрішньоорганізаційне управління колективом [40, с. 368–369]. У цьому зв'язку необхідно вказати, що на рівні Закону мають врегульовуватися лише основні засади здійснення дозвільної діяльності: випадки необхідності одержання дозвільних документів; конкретний орган, уповноважений видавати конкретні дозвільні документи; платний характер видачі дозвільного документу тощо (ч. 1 ст. 4 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»).

Так, відповідно до положень ст. 5, ч. 4 ст. 11 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV [295], п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII (далі – Закон України «Про державну службу») [252] одним з повноважень керівника є саме організація роботи у конкретній структурній одиниці органу публічної влади.

П. В. П'ятков, характеризуючи роль керівника суб'єкта публічної влади, який уповноважений законом на надання адміністративної послуги, наводить приклади організаційної діяльності керівників щодо налагодження оптимальної роботи суб'єкта публічної влади, зокрема – шляхом визначення структури таких суб'єктів: утворення департаментів, управлінь, секторів тощо [215, с. 62]. Вказане є актуальним і щодо сфери дозвільної діяльності у містобудуванні. Так, відповідно до п. 10, пп. 11, 28 п. 11 Положення про Державну інспекцію архітектури та містобудування України (далі – Положення про ДІАМ), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 № 1340 [76] Державну інспекцію архітектури та містобудування України (далі – ДІАМ) очолює Голова, який здійснює керівництво її діяльністю та підписує наказ ДІАМ. Одним з таких є Наказ ДІАМ № 107 від 16.09.2021, яким затверджено інформаційні і технологічні

картки адміністративних послуг щодо виконання підготовчих та будівельних робіт і прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [269]. Наказом ДІАМ від 30.11.2021 № 196 затверджено Річний план здійснення заходів державного нагляду (контролю) Державної інспекції архітектури та містобудування України на 2022 р. [285].

Висновки до розділу 1

На основі наукового підходу П. Д. Петренка щодо праворозуміння виконавчої влади як системи управління визначено дозвільну діяльність як систему управління, суб'єктна складова якої стосується уповноважених щодо здійснення дозвільної діяльності суб'єктів, а об'єктом управління виступають сфери суспільної діяльності, які об'єктивно потребують видачі дозволів. Тому запропоновано наступний підхід до розкриття змісту понять «дозвільна діяльність» і «дозвіл»: дозвільну діяльність можна розглядати як вид зовнішньої адміністративної діяльності (діяльності уповноважених органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо реалізації відповідної функції стосовно фізичних і юридичних осіб, які звертаються за наданням дозволу); дозвіл є правовою формою здійснення дозвільної діяльності, якою закріплено її результат.

Застосування положень щодо спрямованості і призначення адміністративного права дозволило сформулювати загальну юридичну конструкцію дозвільної діяльності у досліджуваній сфері: має публічно-правовий характер і спрямована на створення умов реалізації прав і свобод людини і громадянина; предмет дозвільної діяльності: відносини у сфері містобудування – конкретизує коло таких прав і свобод, реалізацію яких забезпечує дозвільна діяльність.

Спрямованість стратегії дозвільної діяльності взагалі та у сфері містобудування, зокрема, на створення умов реалізації прав, свобод, законних інтересів осіб, які звертаються за наданням дозволу, визначає необхідність формування та теоретичного обґрунтування дієвих гарантій їх реалізації, серед яких гарантії, передбачені адміністративним законодавством, є найбільш розгалуженими за формами і методами здійснення. Спрямованість наукового аналізу на визначення адміністративно-правових засад забезпечення законності обумовлює пріоритет застосування функціонального підходу щодо характеристики дозвільної діяльності. Зазначений підхід, а також наведені загальні ознаки дозвільної діяльності конкретизуються, залежно від предмета її здійснення. При визначенні ознак дозвільної діяльності у сфері містобудування мають бути враховані особливості суб'єктів та предмету здійснення.

Наука адміністративного права збагачена дослідницькими роботами, в яких аналізуються проблеми визначення сутності адміністративної послуги як публічно-владної діяльності, що характеризується одночасно і як публічно-сервісна. Поряд із цим існують усталені наукові підходи щодо визначення приватно-правової природи послуги. Усуненню наявних суперечностей сприятиме запровадження підходу, обґрунтованого В. Б. Авер'яновим, щодо публічно-сервісних послуг, як діяльності опосередкованого характеру, спрямованої на створення умов щодо забезпечення реалізації приватними особами конституційних прав. Застосування такого підходу до дозвільної діяльності у сфері містобудування передбачає відсутність обмежень у суб'єктному складі відносин щодо надання публічно-сервісних послуг із закріпленням правової можливості делегувати публічною адміністрацією відповідних повноважень приватним суб'єктам.

Адміністративна послуга не може розглядатись у приватно-правовому аспекті. Використання юридичної конструкції «послуга», що є усталеною у її приватно-правовому значенні, обумовлює необхідність пошуку нових термінів, які мають відповідати діяльності публічної адміністрації щодо сприяння реалізації прав суб'єктами містобудування шляхом прийняття рішення, на підставі якого такі суб'єкти їх набувають, змінюють чи припиняють.

В межах історичного розвитку наукових поглядів щодо сутності законності у сфері дозвільної діяльності після 1917 р. доцільно умовно виділити три етапи: 1) з 1917 р. до 1950-х рр.; 2) з 1950-х рр. до 24.08.1991 (набуття Україною незалежності); 3) з набуття Україною незалежності по сьогодні. Перший етап характеризується майже повним ототожненням законності із «революційною (політичною) доцільністю», не розвиненістю правових засобів забезпечення законності. На другому етапі відбувається розвиток саме правових засобів забезпечення законності, набуття ними пріоритетного значення над політичною доцільністю, але при значному збереженні етатистського характеру розуміння законності. На третьому етапі відбувається взаємопроникнення позитивного й природного права, набуває актуальності принцип верховенства права, що значною мірою обмежує буквальне, позитивістське тлумачення норм законодавства. Набуває поширеності поняття «правова законність» як законність, що заснована на правовому змісті положень законодавчих актів. Гарантії законності, в тому числі й у сфері дозвільної діяльності, стали самостійним предметом наукового пошуку на території України здебільшого після здобуття Україною незалежності, що зумовлено набуттям права статусу самостійної суспільної цінності. Попередні етапи розвитку правової системи на території України характеризуються вираженням «обслуговуючим» характером права стосовно тогочасних політичних процесів, у зв'язку із чим гарантії

законності як самостійний об'єкт наукових досліджень актуалізуються тільки у другій половині ХХ ст.

Аналітичні наукові роботи з проблематики забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування за предметом дослідження можна умовно систематизувати на декілька груп: загальні проблеми пошуку нових методів адміністративно-правового регулювання; правова природа адміністративної послуги та процедури їх надання; сутність і зміст дозвільної діяльності, в тому числі із врахуванням предмету здійснення; форми і методи регулювання відносин у сфері містобудівної діяльності (в тому числі – надання адміністративних послуг у сфері містобудування та будівельній галузі, адміністративна відповідальність).

Законність у сфері дозвільної діяльності має розглядатись не тільки як правовий принцип, але й як метод державного управління та правовий режим існування та розвитку відносин, що виникають у зв'язку із здійсненням дозвільної діяльності. Таке широке тлумачення законності передбачає розгляд її у площині не тільки правозастосовної діяльності, але й правотворчої діяльності, предмет якої стосується дозволів у сфері містобудування.

Систему гарантій законності дозвільної діяльності у широкому значенні складають: загально соціальні гарантії; юридичні гарантії. Особливу групу, що частково вбирає в себе загально соціальні, а частково – юридичні гарантії складають міжнародні гарантії законності у сфері дозвільної діяльності. Загальносоціальними гарантіями законності у сфері дозвільної діяльності визначено політичні, економічні, соціальні та ідеологічні гарантії. Юридичними гарантіями законності виступають юридичні умови, правові способи та організаційно-правові засоби. Міжнародні гарантії складає діяльність суб'єктів міжнародного права, спрямована охорону прав і свобод

людини у сфері дозвільної діяльності. Вказано на охоронний характер окреслених гарантій законності дозвільної діяльності.

Принцип верховенства права має вихідне значення для правотворчої та правозастосовної діяльності у сфері дозвільної системи у містобудуванні. На основі цього проведено розмежування верховенства права та законності як правових принципів у сфері дозвільної діяльності.

Позитивістські засади дозвільної діяльності обумовлюють особливе значення окремих юридичних гарантій законності у сфері дозвільної діяльності – юридичних умов (якісне законодавство) та правових засобів (контроль, в тому числі міжвідомчий, та нагляд у досліджуваній сфері).

Окрему групу становлять захисні гарантії забезпечення законності у сфері дозвільної діяльності, що застосовуються у випадку вчинення правопорушення. Вони передбачені нормами як адміністративного матеріального права (адміністративна відповідальність), так і адміністративного процесуального права (адміністративні юрисдикційні провадження: судові та позасудові). Такі гарантії виділено у контексті, у першу чергу, правозастосовної діяльності.

Забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування передбачає вдосконалення не тільки законодавчого врегулювання її здійснення, але й – на рівні підзаконних нормативних актів, в тому числі врегулювання взаємодії підрозділів суб'єктів публічної влади у цій сфері, а також взаємодії між такими суб'єктами.

Вдосконалення адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності зумовлює врахування не тільки конкретних правозастосовних проблем, але й загальносоціальних (зокрема економічних, соціальних тощо) процесів; систематизація будівельного законодавства та належне його застосування. Особливістю сучасного етапу генези адміністративно-правового регулювання у цій сфері є орієнтація на кращий зарубіжний

досвід, що надає вихідного значення правам та свободам людини як чинникам правового регулювання у цій сфері.

Керівним напрямом подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності є розвиток адміністративно-правових засобів забезпечення законності у цій сфері. Використання системного підходу дозволяє виділити актуальні категорії таких засобів. По-перше, юридична відповідальність приватних осіб та суб'єктів публічної влади, передусім – адміністративна. По-друге, адміністративна процесуальна діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на здійснення контролю у сфері містобудування шляхом: розгляду скарг на акти суб'єктів публічної влади; здійснення судового контролю у наведеній сфері.

Особливості містобудівної діяльності (підвищені вимоги щодо передбачуваності рішень суб'єктів публічної влади, неприпустимість затягування вирішення правових конфліктів у цій сфері) зумовлюють актуальність розвитку позасудових засобів вирішення адміністративних конфліктів. Засобом вирішення таких конфліктів може бути позасудове адміністративне юрисдикційне провадження.

Результати дослідження, викладені в Розділі 1, відображено в таких публікаціях автора: [144; 146; 151; 153; 161; 166; 168; 422].

РОЗДІЛ 2

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ЇЇ ЗДІЙСНЕННЯ

2.1. Сутність, призначення та принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування

Пошук шляхів вирішення проблеми забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування здійснюється з огляду на її особливості, виявлення яких спирається на наукові здобутки та критичний аналіз чинного законодавства й практики його застосування. У наукових дослідженнях з адміністративного права відсутній усталений науковий підхід до визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Так, її розглядають як адміністративні послуги [339, с. 103], інструмент публічного адміністрування [364, с. 93]. Водночас загальнотеоретичне визначення дозвільної діяльності відображає її дещо з інших позицій, оскільки переважним є розкриття її сутності як такої, що спрямована на створення умов реалізації суб'єктивних приватних прав, а не на здійснення публічного адміністрування. Тому, на відміну від дозвільної діяльності, суб'єктами надання адміністративних послуг («публічно-сервісної» діяльності) можуть бути й невідомі суб'єкти (недержавні органи) [2, с. 269]. Такий підхід є підґрунтям комплексних юридичних досліджень визначення сутності дозвільної діяльності [77, с. 21].

Отже, наявне неоднакове сприйняття сутності дозвільної діяльності як на рівні предметних наукових досліджень, так і загальнотеоретичних у межах адміністративного права. Як наслідок, низка дослідників пропонує залучати Центри надання адміністративних послуг до надання дозвільних документів

[339, с. 5], незважаючи на наявність відмінностей у змісті та спрямованості адміністративних послуг і дозвільної діяльності. Таким чином, актуальним є визначення єдиних теоретичних засад розкриття сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування, що вимагає систематизації наукових поглядів із цього питання.

Попередньо проведений аналіз стану наукової розробленості проблеми визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування дає підстави констатувати недостатній рівень опрацювання питання щодо розмежування понять «дозвільна діяльність» та «адміністративна послуга». Відносини у сфері надання адміністративних послуг і здійснення дозвільної діяльності урегульовано окремими законами та підзаконними нормативно-правовими актами, проте відповідні поняття в них мають змістовну схожість. Тож необхідно на концептуальному рівні уточнити, доповнити їх тлумачення й внести зміни до чинних нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері містобудування. Так, замість ліцензування господарської діяльності у сфері містобудування запропоновано запровадження професійної атестації відповідних суб'єктів. На обґрунтування доцільності такої пропозиції наведено необхідність запровадження персональної відповідальності фізичних осіб – виконавців робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, «за всі недоліки (дефекти) виконаних робіт (наданих послуг) перед замовником і третіми особами, в тому числі через страхування професійної відповідальності» [125, с. 50].

Розглядаючи сутність дозвільних адміністративних процедур у сфері будівництва, О. В. Стукаленко наголошує на необхідності оновлення концептуальних підходів в адміністративному праві в напрямі розвитку публічно-сервісних засад здійснення дозвільної діяльності. Крім того, вчена виходить з вичерпності адміністративних процедур як форми реалізації дозвільної діяльності у сфері містобудування. При цьому підтримує науковий

підхід до визначення суб'єктом здійснення адміністративної процедури виключно суб'єкта (органу) публічної влади [364, с. 97].

Водночас К. О. Рибак, не надаючи загального поняття дозвільної діяльності у сфері містобудування, зараховує окремі дозвільні дії (видача дозволу на виконання будівельних робіт, відмова у видачі таких дозволів) до сфери адміністративних послуг [339, с. 103].

Досліджуючи містобудівну діяльність як предмет здійснення дозвільної діяльності, О. В. Резніченко надає її авторське визначення як здійснення визначених законом адміністративних процедур, спрямованих на запобігання негативним наслідкам містобудівної діяльності. Такі наслідки можуть наставати стосовно, зокрема: особистої безпеки, приватної власності, суспільних та державних інтересів. Автор виокремлює такі ознаки дозвільної діяльності у сфері містобудування: є засобом реалізації суб'єктивних приватних прав при гарантуванні прав інших учасників суспільних відносин при забезпеченні безпеки містобудівної діяльності як основного пріоритету; існування спеціального механізму одержання дозвільного документа; обов'язковий суб'єкт здійснення – орган публічної влади; небезпечність містобудівної діяльності як основна підстава врегулювання дозвільної діяльності в цій сфері; є неодмінною умовою здійснення містобудівної діяльності; визначення процедур здійснення дозвільної діяльності має відбуватись виключно в законодавчому порядку [337, с. 239–240]. Доцільно підтримати підхід В. О. Резніченка щодо ознак дозвільної діяльності у сфері містобудування, виділення такої її сутнісної характеристики, як забезпечення особистої та суспільної безпеки здійснення містобудівної діяльності. Поряд із цим, питання розмежування суміжних категорій, зокрема «дозвільна діяльність» та «адміністративна послуга», опрацьовано недостатньо. Зокрема, характеризуючи призначення дозвільної діяльності, учений не приділяє достатньої уваги засобам і заходам забезпечення безпеки містобудування

(дозвільній діяльності) та легалізації такої діяльності (шляхом надання адміністративних послуг).

Характеризуючи містобудівну діяльність як об'єкт надання адміністративних послуг, П. В. П'ятков вказує на її відмітні ознаки та пропонує авторську позицію щодо уточнення визначення адміністративної послуги в цій сфері. Зокрема, як специфічні ознаки містобудівної діяльності визначено такі: іманентність надання адміністративних послуг здійсненню містобудівної діяльності; значна кількість зовнішніх факторів, що мають бути враховані при наданні адміністративних послуг у цій сфері (екологічна ситуація, ступінь розвитку інфраструктури, рівень соціальних стандартів на конкретній території); спеціальний характер суб'єктів та об'єктів здійснення; конфліктний характер як іманентна риса містобудівної діяльності, високий ризик порушення прав інших осіб при її здійсненні; визначальна спрямованість містобудівної діяльності – забезпечення повноцінного життєвого середовища [215, с. 77–78].

Характеризуючи сутність адміністративної послуги в названій сфері, П. В. П'ятков виходить із загального визначення адміністративної послуги, наданого І. П. Голосніченком, відповідно до якого її сутністю та призначенням є створення умов для реалізації суб'єктивних прав у межах адміністративних правовідносин. При цьому до сфери адміністративних послуг належать і ліцензування та видача інших документів дозвільного характеру [40, с. 18; 215, с. 15]. Розвиваючи цей науковий підхід, П. В. П'ятков, враховуючи надбання теорії приватного права стосовно сутності категорії «послуга», визначає додаткові ознаки адміністративної послуги стосовно сфери містобудування. Зокрема, дослідник підкреслює не лише іманентний характер результату надання адміністративної послуги (зокрема видача або відмова у видачі певного документа дозвільного характеру), а й наявність належної процедури надання такої послуги [215,

с. 77–78]. У сформульованому П. В. П'ятковим висновку враховано вплив наукових надбань сфери цивільного права, відповідно до яких загальновідомою відмітною рисою послуги як об'єкта цивільних прав є її споживання в момент її надання.

Коментуючи таку наукову позицію, необхідно вказати на дві основні відмітні її риси. По-перше, як і в попередніх наукових напрацюваннях, П. В. П'ятков не розмежовує категорій «дозвільна діяльність» та «адміністративна послуга». Більше того, у положеннях, наведених автором, простежується широкий підхід до розкриття змісту категорії «адміністративна послуга», що охоплює й дозвільну діяльність. Крім того, П. В. П'ятковим досліджено переважно загальні властивості адміністративних послуг, що визначає необхідність подальшого поглиблення обґрунтованих наукових висновків.

Отже, за критерієм об'єкта наукових досліджень сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування наукові дослідження можуть бути систематизовані на дві групи:

- 1) безпосередньо присвячені зазначеним питанням;
- 2) праці, в яких проблематика дозвільної діяльності у сфері містобудування порушена у зв'язку з розглядом інших або суміжних за змістом питань.

За критерієм відображення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування можемо виділити три групи досліджень, у яких стверджено про: а) її правозабезпечувальний характер; б) поєднання підходів, якими передбачено визнання такої діяльності як забезпечувальної, а також з позицій створення умов для реалізації суб'єктивних прав у відповідній сфері; в) розгляд дозвільної діяльності переважно з позицій створення умов для реалізації зазначених прав.

Ці критерії обрані як такі, що вичерпно враховують сучасний стан розробки зазначеного питання.

Характеризуючи містобудування як предмет здійснення дозвільної діяльності, не можна не відзначити його дуалістичний характер: з одного боку, високий ступінь суспільної небезпеки такої діяльності, істотне порушення прав інших осіб при її здійсненні, а з іншого – значення для забезпечення належних умов життєдіяльності загалом. Такий характер містобудування визначає необхідність формування з боку держави системи заходів і засобів забезпечення безпеки провадження господарської діяльності у цій та водночас запровадження запобіжників порушення державних, громадських та приватних інтересів (преамбула Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). У зв'язку із цим необхідно врахувати позицію О. В. Джафарової, яка виділяє небезпеку певної діяльності для життя, здоров'я, власності фізичних осіб, державних та суспільних інтересів як відмітну ознаку предмета здійснення дозвільної діяльності [77, с. 21]. Саме наявність такого предмета дозвільної діяльності й дає підстави виділити її як окрему категорію, як окреме правове явище, як підсистему в системі надання адміністративних послуг.

Виходячи з наведеного, слушним видається науковий підхід В. О. Резніченко, згідно з яким основною ознакою (і пріоритетом) дозвільної діяльності у сфері містобудування варто визнати забезпечення безпеки містобудування. Поряд із цим, дослідник розглядає дозвільну діяльність і як засіб реалізації суб'єктивних прав [337, с. 239–240]. З огляду на можливість настання істотних за обсягом негативних наслідків неналежного здійснення містобудівної діяльності, цей науковий висновок може бути уточнений.

Розгляд будь-якої системи може відбуватись у межах іншої за рівнем системи, з урахуванням місця в ній [390, с. 584]. Взяття до уваги зазначеного методологічного підходу для характеристики сутності дозвільної діяльності у

сфері містобудування надає змогу посилити попередній висновок щодо її дуалістичного характеру, який поєднує безпекову та правозабезпечувальну спрямованість. Так, забезпечення суб'єктивних прав (у тому числі прав людини) може бути подане як характеристика дозвільної діяльності в межах інших, передусім правових, суспільних інститутів, тобто як його «зовнішній» аспект. Цей аспект зумовлює обов'язки суб'єкта публічної влади прийняти звернення щодо надання документа дозвільного характеру до розгляду та винести за ним мотивоване рішення в оптимальний строк. Забезпечення безпеки здійснення містобудівної діяльності потрібно розглядати як кінцеву мету надання такого документа, що зумовлює внутрішній аспект такої діяльності у сфері містобудування, передбачає дотримання суб'єктом владних повноважень передбаченої законом дозвільної процедури, належне з'ясування всіх визначених законом обставин справи, пов'язаної з наданням документа дозвільного характеру (у межах встановленої законодавством процедури).

Вичерпний перелік сфер суспільних відносин, щодо яких не застосовується Закон України «Про адміністративні послуги», зумовлює необхідність чіткого формулювання містобудівної діяльності як об'єкта дозвільної діяльності. Разом з тим, доцільно зауважити про відсутність єдиного її визначення як у законодавстві, так і в юридичній науці. Так, у Законі України «Про основи містобудування» застосовано термін «містобудування» та ідентичним за значенням визнано термін «містобудівна діяльність», відповідно ст. 1 цього Закону. Втім, має місце визнання достатньо широкого характеру містобудівної діяльності. Такою, зокрема, слід вважати діяльність не лише щодо створення, але й щодо підтримання належного життєвого середовища (що за змістом може включати й діяльність із надання комунальних послуг). До головних напрямів містобудівної діяльності зараховано, зокрема: контроль за дотриманням законодавства

щодо містобудування; підготовку кадрів у цій сфері тощо (ст. 2 вказаного Закону). Таке розуміння містобудівної діяльності узгоджується з усталеними теоретичними положеннями [405, с. 6]. У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» не надано окремого визначення містобудівної діяльності. Натомість, у ст. 2 цього Закону подано визначення поняття «планування та забудова територій», що за своїм змістом є дещо вужчим, порівняно з поняттям «містобудування (містобудівна діяльність)», за ст. 1 Закону «Про основи містобудування», оскільки не містить окремих напрямів містобудування (наприклад – підготовки кадрів).

У сучасних наукових юридичних джерелах обґрунтовано достатньо усталені положення щодо ознак містобудівної діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Поряд із цим вживають такі терміни: «містобудування», «містобудівна діяльність», «будівництво», «капітальне будівництво» та деякі інші, а в окремих публікаціях визначено співвідношення між цими термінами [365]. Урахування предмета дослідження надає змогу використовувати нормативно встановлений термін, за яким містобудування (містобудівна діяльність) охоплює такі ознаки:

- діяльність широкого кола суб'єктів (державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян);

- цілеспрямований характер, а саме така діяльність стосується створення та підтримання повноцінного життєвого середовища;

- містить такі елементи: прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, 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 (ст. 1 Закону України «Про основи містобудування»).

Зокрема, О. В. Джафарова визначає сутність дозвільних правовідносин на основі наукових здобутків теорії права, а також адміністративного права стосовно поняття правовідносин загалом. При цьому вчена, обґрунтовано критикуючи окремі концепції правовідносин в адміністративному права, будує власну послідовну позицію щодо цього питання. У результаті доходить висновку про сутність і зміст адміністративно-правових відносин як вихідної категорії свого дослідження: опосередкований нормами адміністративного права взаємозв'язок між суб'єктами права, спрямований на реалізацію суб'єктивних прав, а також їх захист і виконання суб'єктивних обов'язків [78, с. 33–37]. Учена ґрунтовно проаналізувала наукові концепції щодо сутності правовідносин, проте її висновок можна уточнити, оскільки взаємозв'язок у цьому випадку саме й виявляється у взаємних правах та обов'язках учасників відносин, тож його варто розглядати як сутність і зміст адміністративних правовідносин.

З подібних засад у визначенні предмета адміністративно-правового регулювання та здійснення дозвільної діяльності виходять інші дослідники дозвільної діяльності в окремих сферах суспільних відносин, які презентували свої наукові здобутки раніше за О. В. Джафарову: М. М. Романяк (2010 р.) [344, с. 28], О. В. Харитонов (2004 р.) [393, с. 66].

На підставі опрацювання наукового доробку щодо сутності дозвільної діяльності О. В. Джафарова виводить такі ознаки дозвільних відносин: є виключно публічно-правовими; мають заявний характер, але можуть виникати й за ініціативи владного суб'єкта у випадках, передбачених законом (наприклад, анулювання ліцензії у зв'язку із вчиненням ліцензіатом правопорушення); широке коло можливих учасників дозвільних відносин, оскільки значним є коло суб'єктів публічної влади, уповноважених на

здійснення дозвільних повноважень, багато приватних осіб можуть бути зацікавлені в здійсненні дозвільних актів, окремі повноваження в дозвільній сфері можуть бути делеговані приватним особам; об'єкт дозвільних відносин – акти в певній сфері діяльності, що становлять суспільну небезпеку; обов'язковим суб'єктом є уповноважений законом суб'єкт публічної влади; загалом субординаційний характер дозвільних відносин (наприклад тих, що стосуються організації дозвільної діяльності), окрім відносин з приводу отримання приватною особою дозвільних актів; можливість вирішення спорів з приводу дозвільної діяльності як у судовому (адміністративне судочинство), так і в позасудовому порядку; особлива можливість погодити протилежні інтереси (публічні – у забезпеченні безпеки та приватні – у здійсненні певної діяльності) шляхом їх взаємних розумних обмежень, визначених у законодавстві. Вказано, крім того, на притаманність дозвільним правовідносинам усіх ознак адміністративно-правових відносин [78, с. 43–46].

Положення, сформульовані О. В. Джафаровою щодо ознак дозвільних відносин, можуть бути взяті за основу визначення ознак таких відносин у сфері містобудування, враховуючи їх особливості, наявність яких передбачає застосування специфічних процедур реалізації суб'єктивних прав, а також особливих підходів до правового регулювання цих відносин.

Зокрема, Концепцією публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019–2030 рр. передбачено такі актуальні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у цій сфері: автоматизація видачі певних видів дозвільних документів, зокрема дозволу на здійснення будівельних робіт, яка передбачає автоматизовану обробку інформації, що подається заявником; побудова ефективних процедур контролю та нагляду щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування; повна реалізація положення, відповідно до якого усі

випадки необхідності отримання дозвільних документів мають бути передбачені у нормативному акті, не нижчому за юридичною силою за закон [126, с. 12, 15, 18].

Реалізація зазначених актуальних напрямів адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування передбачає формування системи нормативно-правових актів вищої юридичної сили та підзаконних актів, приписи яких мають бути спрямовані на реалізацію встановлених законами правил: щодо організації й функціонування автоматизованої системи здійснення дозвільної діяльності з розробкою та впровадженням техніко-юридичних норм і норм, що регулюють інформаційні та організаційні відносини; щодо процедур реалізації прав та обов'язків учасників дозвільних відносин у сфері містобудування; щодо особливостей правового регулювання дозвільних відносин.

Втім, окреслені напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування відіграють виняткову роль у визначенні системи засобів забезпечення законності в цій сфері. Зокрема, автоматизована обробка інформації щодо видачі дозвільних документів зумовлює необхідність створення спеціалізованого програмного забезпечення, баз даних тощо, у тому числі розробки певних стандартів щодо такого інформаційного забезпечення, засобів недопущення витоку інформації та дотримання прав громадян в інформаційній сфері, питання обміну інформацією між державними органами, повноваження яких стосуються видачі дозволів, контролю за дозвільними процедурами тощо. Другий та третій напрями зумовлюють підвищені вимоги до законодавчої техніки при створенні відповідних нормативних приписів і нормативних актів.

Конкретним проявом актуальності забезпечення якості законодавства про дозвільну діяльність є стан нормативного врегулювання підстав здійснення дозвільної діяльності. Зокрема, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону

«Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», випадки необхідності отримання документів дозвільного характеру мають бути встановлені виключно на рівні законодавчих актів. У зв'язку із цим О. В. Джафарова вказує на фактично колізійний характер правового регулювання свободи підприємницької діяльності в державах Європейського Союзу (далі – ЄС), за якого випадки обмеження такої свободи часто визначені нормативними актами підзаконного характеру, хоча за конституціями повинні бути визначені виключно законами [77, с. 13]. Водночас, як зауважують автори Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019–2030 рр., відсутній законодавчо визначений перелік підготовчих робіт [126, с. 7], що створює невизначеність щодо необхідності отримання дозвільних документів.

Так, опрацювання змісту окремих ухвал, тим чи іншим чином пов'язаних з відносинами/розглядом судових справ у сфері містобудування, винесених в адміністративних справах за період 01.01.2018–02.05.2023, надало змогу виявити, зокрема, ті, які вказують на порушення законодавства суб'єктами дозвільних повноважень у містобудуванні і свідчать про необхідність удосконалення чинного законодавства в частині, що стосується процедур отримання документів дозвільного характеру у сфері містобудування: 1) неправомірна видача сертифіката, яким підтверджена готовність житлового будинку до експлуатації/ сертифіката щодо закінченого будівництвом об'єкта / (при встановленій судом під час розгляду справи наявності ризику виникнення надзвичайної ситуації, аварії чи пожежі, що можуть спричинити загрозу життю та здоров'ю людей) [205]; 2) невиконання вимог щодо розміщення посадовими особами органу державного архітектурно-будівельного контролю на його офіційному вебсайті інформації про проведення позапланової перевірки в день її початку (порушення встановленого порядку проведення позапланового заходу що призвело до

скасування постанови про накладення на забудовника штрафу за порушення у сфері містобудівної діяльності) [206]; 3) відмова у продовженні строку дії дозволів на розміщення зовнішньої реклами [207]; 4) скасування реєстрації декларацій про початок виконання будівельних робіт [202].

Відмінною за призначенням, але близькою за змістом до дозвільної діяльності є категорія надання адміністративних послуг. У зв'язку із цим привертає до себе увагу огляд наукових позицій щодо сутності надання адміністративних послуг, що наводить П. В. П'ятков. Дослідник вирізняє наукові підходи до розгляду цього явища як: діяльності; результату діяльності; правовідносин; адміністративної процедури, зрештою доходить висновку про доцільність розгляду надання адміністративних послуг у сфері містобудування як предмета забезпечення законності у двох аспектах: як власне діяльності уповноважених суб'єктів та як результату цієї діяльності [215, с. 39–42, 78]. Необхідно зауважити, що подібний підхід простежується й у працях, присвячених визначенню сутності дозвільної діяльності. Зокрема, О. В. Джафарова, характеризуючи сутність дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, називає її як один з головних інструментів забезпечення належного балансу приватних та публічних інтересів [77, с. 11]. Водночас В. О. Резніченко визначає дозвільну діяльність у сфері містобудування з позиції сукупності юридичних процедур, спрямованих на забезпечення безпеки в цій сфері суспільної діяльності [337, с. 239]. А О. В. Сергієнко, характеризуючи дозвільну систему у сфері містобудування як об'єкт громадянського контролю, тлумачить її як сукупність об'єктів зазначеного контролю у сфері відповідної діяльності суб'єктів публічної влади [350, с. 44].

Узагальнюючи згадані вище наукові підходи, можна стверджувати про відображення в них різних аспектів одного явища, відповідно до спрямованості досліджень, створення умов реалізації суб'єктивного права у

межах, визначених, насамперед, Конституцією України та в порядку, передбаченому законодавством.

У Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» не наведено визначення дозвільної діяльності, проте є поняття дозвільної системи як сукупності правовідносин, що виникають у зв'язку з обігом документів дозвільного характеру (п. 1 ч. 1 ст. 1 зазначеного Закону) [254].

Виходячи із загальнотеоретичного підходу до формулювання визначальних вимог законності у вимогах якісного правозастосування [372, с. 83], базовим (висхідним) доцільно вважати підхід, прийнятий у п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» щодо дозвільної системи, та визначати дозвільну діяльність у сфері містобудування як сукупність правовідносин. Такий підхід уможлиблює виділення двох груп дозвільних відносин у сфері містобудування, залежно від їх спрямованості, які розглядаються як об'єкти забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності в містобудуванні:

1) відносини всередині дозвільної системи. Вони можуть бути спрямовані на здійснення внутрішніх управлінських функцій усередині окремих суб'єктів дозвільної системи, а також усередині системи таких суб'єктів. Такими функціями є планування, організація, контроль та деякі інші [38, с. 915]. Важливими є й відносини інформаційної взаємодії між підрозділами суб'єктів дозвільної системи стосовно прийняття рішення в конкретній адміністративній справі;

2) зовнішні відносини між суб'єктами публічної влади, наділеними повноваженнями в дозвільній сфері, та суб'єктами, які звернулись за отриманням документа дозвільного характеру.

Необхідно зауважити про тісний взаємозв'язок між внутрішніми та зовнішніми дозвільними відносинами на практиці, враховуючи, що

законність усередині дозвільної системи є необхідною умовою й законності прийняття кінцевого рішення щодо надання документа дозвільного характеру.

Отже, дозвільну діяльність у містобудуванні як об'єкт забезпечення законності доцільно розглядати у двох аспектах. По-перше, як індивідуальну правову форму дозвільної діяльності, якою закріплено її результат – акт дозвільного характеру. По-друге, як передбачену законом сукупність актів, які надаються уповноваженими суб'єктами дозвільної діяльності, спрямованими на вирішення питання щодо видачі документа дозвільного характеру або відмови в такій видачі. Такими актами закріплюються результати здійснення проміжних процедур, пов'язаних зі здійсненням дозвільної діяльності.

Сутність дозвільної діяльності у сфері містобудування також можна розглядати на основі врахування її безпекової та правозабезпечувальної спрямованості. У такому значенні підхід щодо розкриття сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування суголосний широкому розумінню дозвільної діяльності – як основного напрямку діяльності держави щодо закріплення в нормативних актах міри дозволеної поведінки та порядку реалізації відповідних суб'єктивних прав [78, с. 32]. За іншим виміром дозвільну діяльність визначають як систему правовідносин, що виникають між суб'єктами дозвільної діяльності, спрямованих на досягнення зазначеного балансу; сукупність дозвільних процедур, закріплених у законодавстві [77, с. 32].

Різні наукові підходи до праворозуміння дозвільної діяльності, по суті, відображають різні рівні буття права. Зокрема, розуміння дозвільної діяльності як системи правовідносин відповідає третьому рівню буття права (правовідносини, рівень «соціальних дій» або «життєвий рівень»); тлумачення дозвільної діяльності як системи адміністративних процедур –

існуванню цієї категорії на рівні правових ідей, а також правових норм [389, с. 139].

Наведені наукові підходи є коректними й стосовно пошуку шляхів вирішення проблеми забезпечення законності у сфері містобудівної діяльності. Проте, істотною особливістю правового регулювання містобудівної діяльності є широке застосування техніко-юридичних правил: стандартів, будівельних правил тощо. Технічні стандарти, правила набувають нормативного значення шляхом затвердження в актах адміністративно-правового характеру. І хоча ці норми стосуються, передусім, містобудівної, а не дозвільної діяльності, вони справляють істотний вплив на дозвільну діяльність. По-перше, їх враховують при прийнятті рішення по суті звернення щодо видачі документа дозвільного характеру. По-друге, особливості містобудівної діяльності мають бути взяті до уваги при організації дозвільної діяльності в цій сфері. У зв'язку із цим варто навести, зокрема, Закон України «Про будівельні норми», який «регулює відносини у сфері нормування у будівництві та визначає правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації і застосування будівельних норм» [240], Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», яким урегульовано «правові та організаційні засади розроблення, прийняття та застосування технічних регламентів і передбачених ними процедур оцінки відповідності, а також здійснення добровільної оцінки відповідності» (преамбула зазначеного Закону) [314]. Прикладом можна вважати пропозиції щодо запровадження автоматизованої обробки та прийняття рішень у справах про видачу дозволу на виконання будівельних робіт, а також максимальну автоматизацію дозвільної діяльності загалом, посилення протидії корупції в цій сфері тощо [126, с. 12, 17], що має знаходити своє безпосереднє врегулювання в нормативних актах, що

стосуються організації здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

За таких обставин ключовими постають засоби забезпечення законності, які стосуються не лише організації дозвільної діяльності, а й нормотворчості. Останні спрямовані на забезпечення належної якості нормотворчого процесу, що передбачає найповніше врахування наявних особливостей дозвільної діяльності в містобудуванні в нормативних актах, відповідність нормотворення в цій сфері ustalеним принципам, зокрема: ефективність, професіоналізм, науковість, технічна досконалість [372, с. 213–214].

Наступним за логікою дослідження є питання про виділення видів дозвільної діяльності. У зв'язку із цим необхідно вказати на відсутність єдиного наукового підходу до переліку видів дозвільної діяльності, у тому числі у сфері містобудування. Зокрема, О. В. Джафарова виділяє такі види, як: ліцензування, квотування, реєстраційна діяльність, акредитація, атестація [77, с. 15]. Водночас автори підручника з адміністративного права (2018 р.) виокремлюють дозвільні та реєстраційні процедури [11, с. 202]. Буквальний аналіз положень Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», зокрема положень абз. 4 ч. 1 ст. 1, не дозволяє дійти однозначного висновку, оскільки, наприклад, свідоцтво може бути результатом як реєстраційної, так і власне дозвільної діяльності.

Містобудівна діяльність тісно пов'язана з юридичним оформленням її результатів, зокрема оформленням права власності на результати будівництва. У зв'язку із цим необхідно навести позицію П. В. П'яtkова, який за результатами дослідження адміністративних послуг у містобудуванні доходить висновку, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень є адміністративною послугою у сфері містобудування, а нотаріуса як уповноваженого законом суб'єкта здійснення такої реєстрації

необхідно зарахувати до суб'єктів надання адміністративних послуг, у зв'язку із чим запропоновано відповідні зміни до Закону України «Про адміністративні послуги» [215, с. 51–53]. Натомість О. В. Стукаленко не розглядає реєстраційну діяльність узагалі як складову дозвільної діяльності у сфері містобудування [364, с. 99–100].

Знаний представник філософії права П. Йолон вказує на системотвірний характер мети існування будь-якої системи, оскільки вона визначає її внутрішню побудову та місце серед інших систем [390, с. 584]. Представник науки цивільного права В. Л. Яроцький говорить про зумовленість державної реєстрації прав на нерухомість високою загальнодержавною та соціальною значущістю об'єктів нерухомості, а також їх високою вартістю [412, с. 221]. З положень, наведених В. М. Чернишом, можна зробити висновки про призначення нотаріату. Ним є, зокрема, посвідчення суб'єктивних прав, фактів з метою надання їх юридичної вірогідності [40, с. 554]. Реєстрація за своїм основним призначенням виступає засобом обліку та контролю [40, с. 788].

Порівнюючи реєстраційну та дозвільну діяльність стосовно сфери містобудування, можливо виявити їх зовні близький характер, але принципово різні наслідки, причому для всіх сторін відповідних правовідносин. Так, дозвільний акт засвідчує відповідність містобудівної діяльності, що провадиться або планується до проведення, визначеним у законі умовам. Реєстраційний акт засвідчує виконання формальної вимоги закону – повідомлення уповноважених законом суб'єктів про ті чи інші факти. Крім того, підлягає врахуванню й сучасний підхід законодавця до врегулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, правовідносини у сфері якої мають самостійне врегулювання відповідним законом, в якому викладено засади такої реєстрації, визначено її суб'єктів та наслідки здійснення, що відмінні від таких у сфері дозвільної

діяльності (відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [251]). Варто зауважити, що здійснення дозвільної діяльності, вочевидь, не відповідає призначенню діяльності нотаріуса. Отже, здійснення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень недоцільно включати до об'єкта забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, проте доцільно розглядати з позицій забезпечення законності здійснення процедур реєстрації.

Серед напрямів вирішення проблеми забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування доцільно виділити питання максимального спрощення відповідних адміністративних процедур, у тому числі порядку одержання інформації, необхідної для вчинення певних дозвільних дій. Реалізація цієї пропозиції передбачає налагодження ефективного функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, налагодження обміну інформацією з Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, іншими електронними реєстрами, функціонування яких пов'язане з дозвільною системою та наданням адміністративних послуг у цій сфері.

Єдина державна електронна система у сфері будівництва передбачає автоматизовану обробку інформації з метою видачі документів дозвільного характеру. Вона повною мірою почала функціонувати з липня 2021 р. і передбачає подачу всіх документів для забудови онлайн. Крім того із серпня 2021 р. почала функціонувати система електронних технічних паспортів на об'єкти нерухомості.

У 2019 р. було внесено зміни до законів з метою впровадження зазначеної електронної системи та формування сучасних процедур у сфері будівництва, які пов'язані з наданням адміністративних послуг, відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» від 17.10.2019 № 199-ІХ. Зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено ст. 166-27, якою передбачено адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг; Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» доповнено ст. 22-1 – 22-4, 26-1 – 26-5, 37-1, 39-3 та внесено зміни до інших норм цього Закону, якими закріплено правові основи функціонування зазначеної електронної системи та ліцензування господарської діяльності щодо будівництва об'єктів, здійснення технічної інвентаризації об'єкта нерухомого майна. Крім того, передбачено зміни до законів, норми яких поширюються на окремі аспекти врегулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування [250].

Варто зауважити й про низку підзаконних нормативно-правових актів, якими регламентовано функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, таких як: Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо запровадження першої черги Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» від 01.07.2020 № 559 [306], «Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» від 23.06.2021 № 681 [71], «Про запровадження експериментального проекту щодо отримання державним реєстратором прав на нерухоме майно за допомогою Державного реєстру речових прав на нерухоме майно відомостей про державну реєстрацію права власності на нерухоме майно, що перебувають у розпорядженні комунальних підприємств бюро технічної інвентаризації на паперових носіях, та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [266], «Про затвердження Порядку обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади, атестаційними комісіями в

процесі проведення незалежного моніторингу» від 26.07.2018 № 602 [280], Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [228] тощо, а також спільні накази Міністерства юстиції України, Міністерства розвитку громад та територій України й інші підзаконні нормативно-правові акти.

Отже, характеристика дозвільної діяльності у сфері містобудування як об'єкта забезпечення законності вимагає врахування не лише визначеного законом порядку діяльності уповноважених суб'єктів, а й правового статусу такого суб'єкта, а також порядку одержання інформації, необхідної для вчинення дозвільної дії тощо.

Особливе призначення дозвільної діяльності (забезпечення безпеки здійснення містобудування), її здійснення в процедурній формі дозвільних процедур, наявність юридичних наслідків, прийнятих при здійсненні дозвільних процедур та за їх результатами рішень, зумовлює й відповідний режим законності в цій сфері, що позначається, передусім, на вимогах щодо правозастосування.

Визначальна роль дотримання технічних норм у забезпеченні безпеки містобудівної діяльності та її результатів визначає доцільність застосування «формального» підходу при вирішенні питань щодо видачі документів дозвільного характеру, суворий контроль відповідності реальних показників містобудівної діяльності, що планується вимогам закону. Вказане стосується реалізації принципів правозастосування, що за своїм змістом мають оцінний характер. Такими є, зокрема, справедливість, пропорційність, доцільність, розумність [372, с. 269].

Іншою ключовою особливістю режиму законності у сфері дозвільної діяльності, а також у сфері здійснення містобудування постає юридична відповідальність. Автори Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності наголошують на невизначеності чи недостатності

юридичної відповідальності у сфері містобудування, а також на необхідності притягнення до відповідальності посадових осіб суб'єктів публічної влади у зв'язку із прийняттям неправомірних рішень [126, с. 13, 20]. Не заперечуючи таких ініціатив, вважаємо перспективним напрямом підвищення відповідальності й суб'єктів здійснення містобудівної діяльності, зокрема за подання недостовірних даних з метою отримання дозвільних актів, несвоєчасне повідомлення суб'єктів публічної влади, якщо обов'язок таких повідомлень передбачений законом тощо. Такий висновок ґрунтується на особливій суспільній небезпеці здійснення містобудівної діяльності з порушенням встановлених правил.

Про актуальність створення єдиних теоретичних засад здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування свідчать як нормативні джерела (насамперед, положення розділу 3 Стратегії реформування державного управління України на період до 2022–2025 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р [75], щодо напрямів заходів удосконалення адміністративних процедур та послуг), так і результати проведених комплексних досліджень у цій сфері [339, с. 14; 364, с. 93]. Окремо необхідно відзначити Концепцію публічного управління у сфері містобудівної діяльності, якою передбачено, зокрема, такі пріоритети, що мають стосунок до принципів дозвільної діяльності в цій сфері: реформування системи управління у сфері містобудування; підвищення значення громадянського суспільства щодо прийняття рішень з питань містобудування; максимальна автоматизація дозвільної діяльності [126].

Неодмінною складовою таких теоретичних засад є вироблення системи принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування. Недостатність наукової уваги до цього питання зумовлює наявність проблем як комплексного теоретичного характеру (наприклад, співвідношення принципів дозвільної діяльності та принципів надання адміністративних

послуг), так і практичного, правозастосовного характеру (невідповідність засобів правового регулювання реальним суспільним відносинам у сфері містобудування) [126, с. 50]. Дозвільну діяльність у сфері містобудування сьогодні регулює значна кількість законів та підзаконних нормативних актів. Зокрема, тільки серед законів, що безпосередньо стосуються цієї сфери, необхідно згадати такі: «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19.05.2011 № 3392-VI [302], «Про архітектурну діяльність» тощо. Підзаконних же нормативних актів, які тим чи іншим чином визначають правовідносини дозвільної діяльності в цій сфері, можна налічити декілька десятків. У зв'язку із цим на сторінках юридичної літератури неодноразово трапляються пропозиції щодо проведення кодифікації будівельного законодавства [179; 364, с. 5.]. Реалізація такої пропозиції передбачає опрацювання та формування теоретичних положень щодо засад конкретних інститутів правового регулювання містобудівної діяльності, зокрема дозвільної діяльності в цій сфері.

Тематика поняття та системи принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування не отримала комплексного висвітлення у актуальних дослідженнях. Необхідно відмітити лише напрацювання, присвячені окремим суміжним аспектам: засади адміністративних процедур дозвільної діяльності (О. В. Стукаленко, 2017 р. [364, с. 96, 97, 115]), окремі проблеми застосування дозвільних процедур (К. О. Рибак, 2018 р. [339, с. 161–165]), принципи надання адміністративних послуг (П. В. П'ятков, 2015 р. [215]). Істотне значення мають дослідження, присвячені загальнотеоретичним питанням: принципам здійснення дозвільної діяльності загалом

(О. В. Джафарова, 2015 р. [77]), принципам діяльності органів публічної влади у сфері містобудування (Є. А. Неборський, 2019 р.) [195].

Недостатність наукових напрацювань щодо принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування зумовлює необхідність звернення до результатів досліджень вищого рівня узагальнення. Зокрема, О. В. Джафарова при визначенні принципів здійснення дозвільної діяльності органами публічного адміністрування виходить з таких категорій, як: принципи належного урядування та належної адміністрації, принципи регуляторної (дозвільної) політики держави. Перші зумовлюють базову характеристику принципів здійснення дозвільної діяльності. Другі – визначають вихідні засади не лише власне здійснення дозвільної діяльності, а й пріоритетів правового регулювання цієї сфери. Зокрема, виділено три групи принципів регуляторної політики: принципи безпеки держави та людини, що закладають головний напрям розвитку правових засобів здійснення дозвільної діяльності; принципи, що відображають визначальні пріоритети здійснення дозвільної діяльності (забезпечення економічної, екологічної, громадської безпеки тощо); принципи, що відображають специфіку здійснення дозвільної діяльності в певних сферах суспільних відносин. Остання категорія сформована за конкретними сферами дозвільної діяльності, зокрема виділено принципи здійснення: ліцензування, реєстрації, стандартизації та сертифікації, провадження акредитації, здійснення дозвільної діяльності тощо [77, с. 12–13; 78, с. 87].

На основі принципів належної адміністрації й належного урядування виділено загальні та особливі (процедурні) принципи дозвільної діяльності органів публічної адміністрації. До загальних принципів зараховано такі: верховенство права, законність, відкритість, пропорційність (відповідність вжитих заходів наслідками, що досягаються); підконтрольність суб'єктів дозвільної діяльності, у тому числі судовий контроль; відповідальність. До

процедурних принципів належать: доступність надання органами публічної адміністрації послуг; неупередженість; участь заявника в прийнятті рішення; заснованість на законі; прозорість [77, с. 22–23; 78, с. 89]. Коментуючи позицію О. В. Джафарової, необхідно враховувати виділення вченою широкого змісту поняття дозвільної діяльності – як правового засобу правового регулювання широкого кола суспільних відносин [78, с. 83]. Такий підхід визначає включення до принципів здійснення дозвільної діяльності не лише засад власне розгляду уповноваженими суб'єктами індивідуальних адміністративних справ, але й принципів побудови засад здійснення такої діяльності, що, безперечно, мають бути враховані й при її здійсненні. Тому це можна вважати позитивною рисою позиції О. В. Джафарової.

Підхід «від загального до конкретного» застосовує М. М. Романяк, досліджуючи принципи дозвільної діяльності щодо екологічної безпеки й виділяючи три їх групи: загальні принципи державного управління; групові принципи – дозвільної діяльності у сфері господарювання; спеціальні принципи – власне у сфері забезпечення екологічної безпеки [344, с. 75].

Іншою групою наукових досліджень, що підлягають врахуванню, є праці, в яких розглянуто принципи діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Необхідність виділення цієї групи досліджень зумовлена визнанням дозвільної діяльності як одного з напрямів роботи суб'єктів публічної адміністрації. Зважаючи на це, зазначені напрацювання можна розглядати як «загальну частину» стосовно дозвільної діяльності загалом та у сфері містобудування зокрема.

Визнаною юридичною спільнотою можна вважати наукову позицію С. В. Прийми стосовно принципів застосування норм права як визначальних принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Учений виділяє такі принципи, як справедливість, законність, добросовісність, пропорційність, обґрунтованість, доцільність (корисний ефект), розумність, своєчасність, та

підкреслює відкритий характер цього переліку. При цьому принцип справедливості винесений на перше місце і в аспекті діяльності суб'єктів публічного адміністрування означає таке. По-перше, рівне ставлення суб'єкта публічної адміністрації до всіх категорій учасників правовідносин (формальний аспект). По-друге, застосування однакових критеріїв при вирішенні індивідуальних юридичних справ, завдяки чому досягають рівного розподілу суспільних благ між усіма учасниками адміністративних правовідносин (змістовий аспект). Конкретним виразом його є однакове застосування процедурних правил під час вирішення адміністративних справ [37, с. 623–625, 738, 739, 741]. Наведені принципи можна без перебільшення назвати засадами дозвільної діяльності у сфері містобудування. Зокрема, така вимога, як своєчасність, має особливе значення для забезпечення належного здійснення містобудування, оскільки така діяльність тісно пов'язана з певними графіками проведення робіт, виникненням прогресуючих збитків у випадках їх недотримання. Крім того, містобудівна діяльність у переважній своїй частині здійснюється на підприємницьких засадах, що теж актуалізує вимогу своєчасності. Значення таких вимог, як справедливість, законність, добросовісність, виявляється в неодноразово висловлюваних пропозиціях запровадити здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування за допомогою електронних засобів, що виключає корупційні ризики при прийнятті рішень [126, с. 50] та поступовій реалізації таких пропозицій.

З подібних засад визначення принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації виходить і Є. А. Неборський, опрацьовуючи засади діяльності суб'єктів публічної влади у сфері містобудування. Дослідник виділяє два блоки принципів: загальні та спеціальні. Загальні принципи стосуються діяльності суб'єктів публічної влади, що виходить за межі сфери містобудування. Спеціальні принципи відображають специфіку діяльності

суб'єктів публічної влади в містобудуванні й мають бути закріплені в містобудівному законодавстві [195, с. 41].

Варто зауважити, що О. В. Стукаленко зосереджується на виділенні засад адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування, тобто виходить з більш вузького розуміння дозвільної діяльності, порівняно з О. В. Джафаровою. При цьому як визначальні засади відповідних адміністративних процедур наведено такі. По-перше, становлять певну послідовність адміністративних актів уповноважених суб'єктів, що здійснюються з метою виконання своїх повноважень, розгляд і вирішення індивідуально визначених адміністративних справ. По-друге, спрямовані на створення умов реалізації суб'єктивних прав щодо зайняття містобудівною діяльністю [364, с. 78–90, 115]. Щодо позиції О. В. Стукаленко можна висловити деякі зауваження. По-перше, потребує подальшого аналізу питання особливостей адміністративних процедур у досліджуваній сфері, враховуючи констатацію можливості застосування до таких процедур загальних положень про адміністративну процедуру. По-друге, дискусійний характер має положення про спрямованість розглядуваних адміністративних процедур – створення умов для реалізації суб'єктивних прав. Дослідники презентують підхід, за яким визнається спрямованість дозвільної діяльності на підтримання балансу між публічним та приватним інтересом, забезпечення безпеки при здійсненні видів діяльності, що можуть становити суспільну небезпеку чи небезпеку щодо окремих осіб, про що слушно зауважує О. В. Джафарова [77, с. 21–22].

Досліджуючи містобудування як об'єкт правового регулювання засобами адміністративного права, К. О. Рибак не формулює окремих принципів здійснення дозвільної діяльності в цій сфері, обмежуючись висновками щодо окремих питань дозвільної діяльності: реалізації дозвільних процедур як умови здійснення містобудівної діяльності, місця

документів дозвільного характеру серед інших документів у сфері містобудівної діяльності, загального окреслення деяких проблем дозвільних процедур тощо [339, с. 36–37, 54–55, 86].

Відсутність чітких висновків науковців стосовно принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування зумовлює необхідність урахування сутності дозвільної діяльності в досліджуваній сфері з урахуванням її особливостей. Так, не можна не сказати про значний ризик настання негативних наслідків неналежного здійснення містобудівної діяльності, зокрема порушення стандартів і правил забудови, використання неякісних матеріалів. Руйнування об'єктів будівництва, неналежна робота інфраструктури можуть мати істотні наслідки як для окремих осіб, так і для забезпечення нормальної життєдіяльності регіону загалом. Тому особливого значення набуває така складова спрямованості дозвільної діяльності, як забезпечення безпеки діяльності у відповідній сфері, недопущення порушень прав інших осіб, державних чи суспільних інтересів чи завдання їм шкоди. Саме на такий напрям вказує О. В. Джафарова, характеризуючи реалізацію державної політики в дозвільній сфері [77, с. 22]. Отже, визначальним напрямом дозвільної діяльності у сфері містобудування має бути визнано забезпечення безпеки її здійснення.

При визначенні системи принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування вихідними необхідно визнати наукові здобутки О. В. Джафарової стосовно виділення принципів не лише дозвільної діяльності, а й формування державної регуляторної політики [77, с. 23]. Такі принципи мають базове значення, у тому числі для діяльності суб'єктів публічної влади у сфері містобудування, оскільки відображають конкретні цінності, що мають бути реалізовані зазначеними суб'єктами при здійсненні дозвільної діяльності: справедливість, добросовісність, пропорційність,

добросесність та інші сучасні засади діяльності органів публічної адміністрації.

З огляду на викладене, доцільне виділення двох груп принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування за критерієм об'єкта їх впливу: організація дозвільної системи в містобудуванні; здійснення дозвільної діяльності в цій сфері. У межах другої групи варто виділити матеріальні (наприклад, верховенство права, відкритість тощо) та процедурні (доступність дозвільних актів, неупередженість здійснення дозвільної діяльності тощо).

В аспекті надання адміністративних послуг принцип відкритості та прозорості означає створення умов для отримання споживачем адміністративної послуги всієї необхідної інформації для реалізації своїх передбачених законом прав у зв'язку з наданням такої послуги. Це може бути інформація про: окремі дії, з яких складається адміністративна послуга, суб'єкта її надання, систему адміністративних послуг у конкретному Центрі надання адміністративних послуг, або ж щодо системи адміністративних послуг загалом [193, с. 87]. Принцип відкритості та прозорості в діяльності публічної адміністрації належить до принципів належного врядування. При цьому відкритість та прозорість фактично є достатньо тісно пов'язані один з одним. Так, О. В. Джафарова виділяє принцип прозорості як процедурний з огляду на його тісний зв'язок із дотриманням суб'єктом дозвільної діяльності процедури її здійснення [11, с. 45]. Втім, на нашу думку, таку вимогу охоплює принцип заснованості на законі, тому в аспекті містобудівної діяльності вважаємо, що принцип прозорості охоплений принципом заснованості на законі.

Отже, склад принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування загалом відповідає складу принципів здійснення дозвільної діяльності як такої. Втім, підвищена суспільна небезпека містобудівної діяльності як її

характерна особливість зумовлює наявність специфічного змісту окремих принципів та їх реалізації.

Це стосується принципу пропорційності, який має значення при застосуванні електронних систем здійснення дозвільних процедур і означає необхідність дотримання вимоги точного введення вихідних даних для отримання конкретного дозволу. У цьому випадку принцип пропорційності набуває значення не лише стосовно прийняття рішення в конкретному випадку, а й стосовно врегулювання (формування державної політики) дозвільної системи.

З огляду на виняткове суспільне значення містобудівної діяльності особливого характеру набуває принцип участі громадськості в прийнятті рішення. Він належить до принципів належного врядування й передбачає погодження з громадою визначення проблем суспільного життя та шляхів їх вирішення. При цьому громадськість має право: брати участь в обговоренні конкретних питань, залучати інших членів громадськості до участі в обговоренні. Суб'єкт публічної адміністрації зобов'язаний: надавати громадськості інформацію, необхідну для реалізації зазначених прав; надавати передбачені законом можливості впливу на прийняття остаточного рішення; повідомляти про значення участі представників громадськості у досягненні прийнятого рішення [11, с. 43–44]. Необхідність виділення принципу участі громадськості в прийнятті рішень визначений фактичною відсутністю та низьким рівнем дієвості засобів участі громадськості у вирішенні питань містобудування. Одним із шляхів вирішення проблем може бути надання статусу загальнодоступних документам, поданим з метою здійснення дозвільної діяльності, а також документам, отриманим унаслідок здійснення дозвільних актів [126, с. 50]. На рівні науково-теоретичних публікацій зазначено про необхідність комплексного вдосконалення механізмів громадського контролю за здійсненням дозвільної діяльності [350,

с. 44]. За таких обставин принцип участі громадськості в прийнятті рішення необхідно зарахувати не лише до принципів розгляду конкретної адміністративної справи, а й до принципів організації дозвільної системи у сфері містобудування.

Істотного значення, крім того, набуває дотримання принципу своєчасності прийняття рішення. Зокрема, на відміну від більшості дозвільних процедур (наприклад, щодо отримання дозволу на придбання зброї), порушення строків набуття акту дозвільного характеру у сфері містобудування може мати істотні негативні наслідки не лише для конкретної особи, а й для публічних інтересів. Виходячи із зазначеного, можна підсумувати, що забезпечення своєчасності прийняття рішень як принцип стосується й організації дозвільної діяльності та дозвільних процедур у сфері містобудування.

Поточний стан організації дозвільної системи у сфері містобудування, а також її специфіка як об'єкта дозвільної діяльності зумовлює включення до першої групи принципів організації дозвільної системи у сфері містобудування ще додаткових принципів: пропорційність, участь у прийнятті рішення, своєчасність. Такий підхід відображає актуальні шляхи розвитку дозвільної системи щодо створення умов реалізації відповідних принципів при розгляді індивідуальних адміністративних справ.

У межах другої групи за критерієм правової природи норм необхідно виділити матеріальні та процедурні принципи. Матеріальними принципами є верховенство права, законність, відкритість, пропорційність, підконтрольність, відповідальність. Як процедурні необхідно визначити такі: доступність актів дозвільного характеру, неупередженість суб'єкта здійснення дозвільної діяльності, участь заявника у прийнятті рішення, своєчасність.

2.2. Правові форми дозвільної діяльності у сфері містобудування

Актуальність дослідження правових форм дозвільної діяльності у сфері містобудування зумовлена, насамперед, стратегічними пріоритетами вдосконалення публічного управління, що відображено в програмних документах. Так, для сфери дозвільної діяльності характерні наявність істотних корупційних ризиків, недостатня передбачуваність результатів здійснення ліцензійних та дозвільних процедур та інші недоліки, що негативно впливають на здійснення господарської діяльності у сфері містобудування [126, с. 50]. Стратегією реформування державного управління України на період до 2022–2025 рр., схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р [75], основою демократичного врядування визначено принцип верховенства права.

Аналізуючи актуальні проблеми сучасної системи публічного управління у сфері містобудування, необхідно відзначити наявність не лише недоліків інституційного плану, а й істотних правозастосовних проблем. Так, як приклад перших можна навести випадки невідповідності юрисдикції суб'єктів владних повноважень їх правовій природі [281], як приклад других – поширеність корупції [81], суб'єктивізму [319] у вказаній сфері. Представники як академічної спільноти, так і сфери правозастосування наголошують на необхідності комплексних змін у системі державного управління містобудуванням [364, с. 5].

У юридичній літературі неодноразово наголошували на необхідності розвитку людиноцентристських засад у діяльності суб'єктів публічної влади. Перспективним напрямом у цьому аспекті є розвиток публічно-сервісних засад діяльності, зокрема створення умов для реалізації суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів [364, с. 93, 98]. У цьому контексті дозвільна

діяльність посідає чільне місце як така, що спрямована на забезпечення безпеки життєдіяльності, здоров'я та інших цінностей, але разом із тим має ситуативний характер, що виражається в її об'єкті: певні дії чи діяльність, що можуть становити суспільну небезпеку саме в конкретному випадку здійснення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів [78, с. 29]. Попри наведене правове регулювання ліцензування та дозвільної діяльності у сфері містобудування, наявні численні проблеми, вирішення яких потребує розвитку ключових термінів; узгодження нормативних актів у цій сфері; правового регулювання кадрового забезпечення містобудівної діяльності тощо [364, с. 112–115]. Розвиток актуальних наукових положень щодо місця документів дозвільного характеру серед інших правових форм діяльності у сфері містобудування сприятиме усуненню цих проблем правового регулювання, а отже, матиме значення для практики його застосування.

Варто зауважити, що в чинному законодавстві, яким урегульовано відносини дозвільної діяльності щодо містобудування, відсутнє єдине визначення видів дозвільних документів у цій сфері. Так, ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено дозвіл на виконання будівельних робіт, наявність якого надає замовнику та генеральному підряднику чи підряднику право на виконання підготовчих і будівельних робіт на об'єктах будівництва. Наступною ст. 37-1 зазначеного Закону закріплено обов'язок ліцензування господарської діяльності з будівництва об'єктів. У ст. 8 Закону України «Про основи містобудування» зміст державного регулювання у сфері містобудування розкрито через, зокрема, ліцензування видів господарської діяльності з будівництва, а також розробку й затвердження будівельних норм, кошторисних норм, нормативів і правил. Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» встановлено, що документами дозвільного характеру у сфері містобудівної діяльності є, зокрема, дозвіл на виконання

будівельних робіт та сертифікат про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (п. 32, 121 Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності). Проте перелік дозволів у сфері містобудування не вичерпується вказаними двома правовими формами документів дозвільного характеру, адже підзаконними нормативно-правовими актами передбачено застосування й інших документів: містобудівні умови та обмеження (відповідно до Переліку об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 06.11.2017 № 289 [271]); декларація про готовність об'єкта до експлуатації, будівельний паспорт забудови земельної ділянки, дозвіл на проведення земляних робіт (відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII), будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, за переліком видів робіт, що визначається Кабінетом Міністрів України, – з урахуванням особливостей, вказаних у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» (відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII [293]).

У ст. 1 Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» подано узагальнювальне визначення поняття «документ дозвільного характеру», а саме згідно із Законом «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», в якому наведено такі ознаки документа дозвільного характеру: суб'єктом видання є дозвільний орган, суб'єктом отримання є суб'єкт господарювання, об'єктом дозволу є право на вчинення певних дій чи видів господарської діяльності відповідно

до законодавства [302]. Втім, це визначення не враховує особливостей здійснення містобудівної діяльності, суб'єктом якої не обов'язково може бути суб'єкт господарювання. Крім того, окремі дії, що мають виражений дозвільний характер, не передбачають видачі окремого документа (наприклад, затвердження декларації про початок будівництва об'єкта).

Відсутність єдиного підходу законодавця до визначення видів дозволів, документів дозвільного характеру у сфері містобудування призводить до врегулювання відповідного питання підзаконними нормативно-правовими актами, причому форма таких актів, дія яких поширюється на відносини у сфері містобудування, викликає певні застереження. Це стосується листа Державної архітектурно-будівельної інспекції України «Щодо подання та оформлення декларації про початок виконання підготовчих робіт (декларації про початок виконання будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації)» від 01.11.2011 № 40-17-3856, в якому надано визначення документа дозвільного характеру, яке сформульовано на підставі відповідної норми Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» і яке має загальний характер (не відображає особливостей предмета дозвільної діяльності – сфери містобудування). Так, документом дозвільного характеру названо «дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ, який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності» [408].

Науковці виділяють такі документи дозвільного характеру у сфері містобудування: сертифікат про прийняття в експлуатацію об'єкта будівництва, декларація про готовність об'єкта до експлуатації, дозвіл на

будівництво споруд, об'єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, прокладання інженерних мереж і виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг [302; 20, с. 19, 21] та ін.

Впливовим системотвірним чинником наведених недоліків видається саме недостатня реалізація людиноорієнтованого підходу в державному управлінні, у тому числі у сфері містобудування. У цьому контексті особливо актуальними є перспективи прийняття та застосування адміністративного акта як найчастіше застосованого інструмента в державному управлінні [11, с. 158]. Поширеність застосування адміністративного акта як інструмента державного управління відповідає його ролі в європейському просторі [359, с. 19, 24]. Крім адміністративного акту, серед інструментів публічного адміністрування виділяють такі: нормативний акт, адміністративний договір, план, фактичну дію. Разом з тим, найбільш поширене застосування в адміністративних правовідносинах адміністративного акту, оскільки саме на його підставі виникають, змінюються й припиняються права та обов'язки конкретних суб'єктів таких правовідносин [11, с. 144, 158].

Термін «адміністративний акт» застосовано в Розділі V Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX [238]. Законодавець сформулював відповідне поняття так: «адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)» (п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру») [238]. Виходячи зі змісту положень цієї норми, до адміністративного акту зараховано не лише акт-документ, а й конклюдентну дію. Серед ознак можна виділити такі: індивідуальний характер, вчинення уповноваженим суб'єктом, цілеспрямованість щодо прав, обов'язків окремої особи (осіб).

Подане в Законі України «Про адміністративну процедуру» визначення адміністративного акту має загальний характер і стосується всіх форм правових рішень (актів-документів чи конклюдентних дій) владного суб'єкта (або суб'єкта публічного адміністрування) в усіх сферах реалізації визначених законодавством функцій та компетенції. Тому наведена категорія є родовою стосовно предмета дослідження проблеми розкриття сутності й змісту адміністративно-правових засад забезпечення законності у сфері містобудування.

Проблематиці сутності та застосування адміністративних актів приділено значну увагу в національній доктрині адміністративного права, це є однією з усталених категорій. Необхідно згадати праці таких відомих учених, як В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Є. Ф. Демський, В. К. Колпаков та ін. Останні публікації стосуються розвитку окремих видів вказаних актів, зокрема дозволів (О. В. Джафарова, 2015 р. [77]; О. Н. Євтушенко, 2014 р. [87]).

Адміністративний акт у юридичній літературі розглядають як основний інструмент впливу на конкретного суб'єкта адміністративно-правових відносин. Виділяють такі його ознаки: виключно індивідуальна дія (на відміну від нормативного); ухвалюється у визначеному законом порядку; спрямований на настання наслідків юридичного характеру – прав та обов'язків [11, с. 158; 17, с. 151; 375, с. 25].

Характеризуючи сутність управлінського рішення, О. Н. Євтушенко вказує на єдність власне рішення із, зокрема, його причинами, організацією прийняття. Істотного значення надають також контролю за виконанням рішення, впливу його на зовнішні обставини [87, с. 49]. Отже, адміністративний акт можна розглядати не лише як власне рішення суб'єкта публічної влади, а й у широкому контексті: у єдності з процедурами його прийняття та реалізації.

У контексті реалізації прав та свобод людини має теоретичне і практичне значення класифікація адміністративних актів за критеріями: характеру дії; отриманого внаслідок застосування конкретного акта результату. За першим критерієм виділяють обтяжувальні (невигідні для реалізації прав та свобод особи, наприклад відмова у видачі дозволу); сприяльні (сприяють реалізації суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів, наприклад видача дозволу). Окремо виділяються змішані (мають одночасно частково сприяльну та частково обтяжувальну дію для однієї й тієї самої особи) та акти подвійної дії (можуть стосуватись третіх осіб). За другим критерієм виділяють підтверджувальні (засвідчення статусу), обтяжувальні (зменшення розміру соціальних виплат); сприяльні (підтвердження наявності певного права) [11, с. 161]. Отже, спираючись на наведені вище положення, можна сформулювати висновок про безпосередній вплив адміністративних актів управлінського характеру на реалізацію права особи на підприємницьку діяльність (ст. 42 Конституції України), володіння, користування та розпорядження своєю власністю (ст. 41 Конституції України) та ін.

Реалізації адміністративного акта передують його прийняття, що має відбуватись із суворим дотриманням вимог законодавства, оскільки є елементом правозастосовного процесу. Такими є вимоги щодо адміністративних процедур прийняття такого акту. Актуальні наукові напрацювання свідчать про виділення трьох основних видів процедур в адміністративному процесі: адміністративно-судовий процес; адміністративно-управлінський процес; адміністративно-юрисдикційний процес. Адміністративні процедури притаманні саме адміністративно-управлінському процесу. Ознаками адміністративної процедури виступають зокрема, такі: ґрунтується на положеннях чинного законодавства; спрямована на реалізацію та захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів [11,

с. 199–200]. Отже, механізми адміністративно-правового забезпечення й захисту прав та свобод людини впливають на адміністративні процедури прийняття адміністративного акта як на рівні конкретних її елементів, так і на рівні її принципів.

Наведену тезу підтверджують результати опрацювання конкретних видів адміністративних процедур, зокрема, дозвільних, які виділяють поряд із реєстраційними процедурами за заявою особи тощо [11, с. 202].

Так, О. В. Джафарова наголошує на спрямованості дозволу як правового засобу на забезпечення реалізації суб'єктивних прав в умовах «людиноцентристського» характеру сучасної держави України. Як визначальну мету дозвільної діяльності авторка називає забезпечення соціальних цінностей, без яких не можуть належною мірою бути реалізовані права та свободи людини: національні інтереси, безпека навколишнього середовища, здоров'я, життя [78, с. 23, 29].

Наведені положення визначають перспективні напрями подальшого вдосконалення адміністративних процедур прийняття та реалізації адміністративних актів, у тому числі у сфері містобудування. Одним з таких напрямів постає прозорість та передбачуваність адміністративних процедур, що передбачає необхідність удосконалення законодавчої техніки їх закріплення в нормативних актах. Так, як один з напрямів управління у сфері містобудівної діяльності визначено, зокрема, надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (крім анулювання (скасування) документів, що засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів) (абз. 1 п. 7 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [307]). Втім, дії з документами (надання, відмова у наданні, анулювання (скасування) тощо) самі по собі не

можна вважати актом управління, оскільки таким є рішення владного суб'єкта, на виконання якого й мають вчинятися відповідні дії. Тому з метою врахування сутності управлінської діяльності у сфері містобудування вважаємо за доцільне внести зміни до абз. 1 п. 7 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», викласти зазначений абзац у такій редакції: «прийняття рішень реєстраційного, дозвільного та іншого характеру з приводу виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (крім анулювання (скасування) документів, що засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів) у випадках та порядку, передбаченому законодавством».

Адміністративний акт як акт індивідуальної дії є не єдиним інструментом публічного адміністрування, у тому числі й у сфері містобудування. Так, С. К. Гречанюк виділяє такі управлінські функції, як: прогнозування, програмування, планування, організація, регулювання, координація, контроль [38, с. 916]. Досліджуючи проблематику містобудування як об'єкта правового регулювання засобами адміністративного права, К. О. Рибак визначає сутність адміністративно-правового регулювання в цій сфері як діяльність уповноважених суб'єктів (публічна адміністрація), що полягає у впливі на суспільні відносини через визначені законом адміністративно-правові засоби [339, с. 219]. Водночас О. В. Стукаленко, розглядаючи адміністративні процедури щодо містобудівної діяльності, виділяє процедури організаційного характеру та процедури юрисдикційного характеру. До перших вчена зараховує контрольно-наглядові, ліцензійні, дозвільні, реєстраційні та інші (відкритий перелік). До других – притягнення до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності, процедури оскарження управлінських актів у сфері містобудування тощо (перелік відкритий) [364, с. 110].

У наукових працях з адміністративно-правового регулювання здійснення містобудівної діяльності не приділено достатньої уваги аналізу форм управлінської діяльності у відповідних адміністративних процедурах. Тому в подальшому дослідженні варто виходити із загальноприйнятого змісту категорії управління як комплексного соціального, технологічного, інформаційного, державного явища, яке спрямоване на впорядкування певних процесів та функцій, у тому числі ефективне використання наявних ресурсів усіх видів, подолання кризових ситуацій, створення передумов для подальшого розвитку керованої системи [38, с. 915].

Прийняття рішення про надання земельної ділянки є ненормативною формою управлінської діяльності. Її здійсненню передують дії організаційного характеру (формування земельної ділянки, визначення технічних умов тощо), а також дії матеріально-технічного характеру, пов'язані з функціонуванням відповідного органу влади. Комплексний аналіз наукових положень зазначених та інших дослідників надає підстави зробити висновок про притаманність наведених форм управлінської діяльності всім виділеним адміністративним процедурам у сфері містобудування.

Аналіз національного законодавства щодо здійснення дозвільної діяльності надає змогу підтвердити цю тезу. Так, відповідно до п. 29, 30 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466 (далі – постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт») [69], з метою прийняття рішення про видачу дозволу на виконання будівельних робіт орган державного архітектурно-будівельного контролю має з'ясувати питання, зокрема, щодо: відповідності будівництва цільовому призначенню ділянки; відповідності документації містобудівним умовам та обмеженням; дотримання вимог, що стосуються збереження

охоронних зон тощо, оскільки відповідні обставини визначено як підстави для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт. Стосовно видачі дозволу на виконання будівельних робіт у конкретному випадку такі рішення можна назвати ненормативними. Стосовно ж управління містобудуванням, зокрема інфраструктурою, такі рішення варто визнати такими, що мають одночасно і організаційний, і матеріально-технічний характер.

Отже, формою дозвільної діяльності щодо містобудування необхідно вважати передбачене адміністративним матеріальним та адміністративним процедурним законодавством зовнішнє вираження рішень, дій уповноважених суб'єктів публічної влади, що спрямовані на забезпечення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів у сфері містобудування.

Визначення загального поняття форми дозвільної діяльності щодо містобудування створює підстави для дослідження сучасної системи актів управління в цій сфері.

У юридичній літературі з державного управління наведено класифікацію актів управління за різними критеріями, зокрема: форма; юридичні властивості; суб'єкти видання. За першим критерієм виділяють офіційні (опубліковані в офіційних виданнях) та неформальні (не зафіксовані, видані в усній формі). За другим критерієм виділяють нормативно-правові, акти індивідуальної дії, змішані. За третім – акти Президента України; Кабінету Міністрів України; центральних органів виконавчої влади, у тому числі міністерств; Ради міністрів Автономної Республіки Крим [7, с. 164–165].

Дослідники у сфері містобудування формулюють наукові положення щодо актів публічного адміністрування у сфері містобудування: види актів управління у сфері містобудівної діяльності [339, с. 220]; сутність та сфера застосування адміністративних процедур у сфері містобудівної діяльності

[176; 215]; сутність та види дозвільних адміністративних процедур [364, с. 98]. Широке розуміння акта публічного адміністрування як категорії, що включає не лише власне рішення суб'єкта публічної влади, а й процедури його прийняття та застосування, зумовлює необхідність урахування вказаних здобутків при наданні характеристики форм прийняття управлінських рішень щодо видачі дозволів на здійснення містобудівної діяльності. Позитивною рисою такого підходу є врахування в ньому специфіки містобудівної діяльності як об'єкта державного управління. Втім, не відображено достатньою мірою особливості саме актів управління в цій сфері, у тому числі актів, що стосуються видачі дозволів. Крім того, спірним видається визначення окремих сфер державного управління формами управлінської діяльності (наприклад, територіального планування), а також надання управлінського характеру окремим видам діяльності (наприклад, експертизі проєктної документації).

Для дозвільної діяльності характерні деякі ознаки, зумовлені її правовою природою: є засобом реалізації суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; має загальнообов'язковий характер; обов'язок отримання дозволу як умови реалізації правосуб'єктності встановлюється виключно законом [11, с. 203; 78, с. 120]. Саме мета дозвільної діяльності зумовлює спеціальні вимоги щодо її прозорості та передбачуваності її результатів відповідно до європейських стандартів публічного управління [359, с. 35, 55]. З наведеного випливає висновок про те, що адміністративні процедури щодо видачі дозволів не повинні передбачати прийняття управлінських рішень в усній формі під час їх здійснення.

Вимога передбачуваності управлінського рішення є усталеною. Результат адміністративної процедури прийняття рішення про видачу дозволу має бути зафіксований у визначеній законом формі.

Отже, можна надати таку характеристику форми дозвільної діяльності щодо містобудування у широкому розумінні: приймається виключно в письмовій формі (у паперовому або електронному вигляді з належними реквізитами); є визначеною законодавством; приймається уповноваженими суб'єктами. Поняття такої форми включає в себе не лише власне рішення суб'єкта владних повноважень у сфері містобудування, а й процедури його прийняття. Викладені положення відображають принципи подальшого розвитку законодавства щодо адміністративних процедур у сфері містобудування.

Визначальною ознакою письмової форми будь-якого документа є вираження його змісту за допомогою графічних знаків [3, с. 83; 41, с. 944]. Сьогодні набуває актуальності проблематика видання актів публічного адміністрування у сфері містобудівної діяльності в електронній формі, яка, зокрема, включає електронну процедуру видачі дозвільного документа. Це розглядають як істотний чинник зменшення корупційних ризиків, оскільки рішення буде приймати не особа, а машина, на основі поданих даних [126, с. 50].

Необхідно погодитись із висловлюваними в науковій літературі позиціями: незважаючи на збереження графічного способу вираження інформації як основної ознаки письмового документа, електронний документ з правового погляду є достатньо специфічним явищем, саме у зв'язку із цим він був закріплений як електронний доказ у цивільному та інших видах судочинства. Значні відмінності у формі та порядку прийняття й використання електронного документа наведено й у наукових джерелах у сфері містобудівної діяльності, а також у працях практичного спрямування [364, с. 1014; 125, с. 50]. Питання розвитку електронних процедур достатньо тривалий час є напрямом удосконалення чинного законодавства щодо публічного адміністрування у сфері містобудівної діяльності. У зв'язку із

цим можна навести як приклад такі нормативні акти, як: Порядок функціонування електронної системи здійснення декларативних процедур у будівництві, затверджений наказом Мінірегбуду від 24.11.2014 № 325 (втратив чинність) [283]; Порядок функціонування електронного кабінету у сфері містобудівної діяльності (втратив чинність) [282]; 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 [71]. Таким чином, у межах письмової форми прийняття управлінських рішень у сфері містобудування перспективним є виділення і їх електронної форми.

З огляду на принциповий характер вимог щодо офіційності форми дозвільної діяльності щодо містобудування, прийняття управлінського рішення про видачу дозволів у сфері містобудування не виключає прийняття в ході здійснення відповідних адміністративних процедур рішень, щодо яких спеціально не передбачена конкретна форма фіксації. Так, із системного аналізу положень, що зазначені 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 органу державного архітектурно-будівельного контролю даних впливає, що орган державного архітектурно-будівельного контролю не перевіряє достовірності поданої інформації шляхом особистого виїзду на об'єкт, щодо якого подаються документи. Крім того, зазначеною постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466 не передбачено порядку фіксації та оформлення вирішення питань про відсутність підстав для відмови у видачі дозволу (п. 30 цієї Постанови), наприклад, рішення про дотримання забудовником цільового призначення земельної ділянки, відсутність

порушень містобудівних умов та обмежень тощо. Позитивне вирішення цих питань є необхідною умовою видачі дозволу на виконання будівельних робіт.

Дані щодо суб'єкта прийняття рішення є невід'ємним реквізитом його форми [80, с. 8]. Суб'єкт прийняття конкретного рішення безпосередньо впливає не лише на його оформлення, а й на порядок його прийняття, оскільки в різних суб'єктах публічної влади ці категорії мають різний зміст. У контексті містобудування рішення дозвільного характеру можуть приймати: суб'єкти виконавчої влади; органи місцевого самоврядування. Так, ДІАМ видає дозволи на виконання будівельних робіт, реєструє повідомлення про внесення змін до них, відмовляє у видачі таких дозволів, анулює дозволи на виконання будівельних робіт; розглядає в порядку нагляду рішення органів державного архітектурно-будівельного контролю про реєстрацію або повернення декларації про готовність об'єкта до експлуатації (без права реєстрації декларацій), рішення про видачу або анулювання дозволу на виконання будівельних робіт (без права видачі дозволу), рішення про відмову у видачі сертифіката про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (без права видачі сертифіката) (п. 15-2, 15-4 Положення про ДІАМ) [76].

Органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення з питань надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт (ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [294]).

Департамент містобудування та архітектури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації): надає містобудівні умови та обмеження забудови щодо земельної ділянки; надає будівельний паспорт щодо земельної ділянки; оформлює паспорт прив'язки тимчасової споруди з метою провадження підприємницької діяльності; видає дозвіл на виконання топографо-геодезичних робіт; дозвіл на виконання

геологічних вишукувань (п. 6.43, 6.44, 6.45, 6.50 Положення про Департамент містобудування та архітектури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), затвердженого розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 27.01.2011 № 90) [272].

Європейськими стандартами публічного управління є, зокрема: активна участь громадян та громадських організацій у здійсненні публічного адміністрування (*participation*); відповідність поточної політики публічного адміністрування реальним запитам сфери адміністрування, врахування попереднього досвіду, чіткість визначення цілей та прогнозування наслідків, гнучкість реалізації із врахуванням місцевих обставин (*effectiveness*) [359, с. 30]. Ефективним шляхом досягнення цього є децентралізація влади як шлях до створення системи, що передбачала б реальну відповідальність суб'єктів публічної влади на місцях за рішення, що приймаються ними, з метою чого передбачається максимальна передача повноважень від суб'єктів державної влади до органів місцевого самоврядування [68]. Тому дослідження такого елементу форми прийняття управлінських рішень щодо видачі дозволів на здійснення містобудівної діяльності, як суб'єкт його прийняття, створює теоретичне підґрунтя для вирішення вказаної проблеми у сфері містобудування. Таким чином, за суб'єктом прийняття необхідно виділяти рішення, що приймають: органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування.

Отже, актуальною є така систематизація форм дозвільної діяльності щодо містобудування. За способом закріплення (форма цілісно закріплюється законодавством або ж закріплюються лише загальні положення такої форми). Перспективу становить окреме дослідження електронної форми відповідних документів. Відповідні рішення можуть приймати органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування.

Окреслені положення надають можливість розглянути більш детально таку форму дозвільної діяльності у сфері містобудівної діяльності, як видача дозволу.

Характеристика ролі дозволів серед інших форм дозвільної діяльності у сфері містобудування має ґрунтуватись не лише на природі видачі дозволу, що спрямована на забезпечення безпеки діяльності в конкретному випадку, а й на специфіці містобудівної діяльності. Зокрема, однією з ознак містобудівної діяльності є специфічні суб'єкти її здійснення. Серед таких О. В. Стукаленко називає проєктні, експертні організації (на етапі проєктування); замовника, підрядну організацію, суб'єктів технічного нагляду (етап підготовчих робіт, будівельних робіт). Крім того, до суб'єктів містобудівної діяльності зараховано також виробників будівельних матеріалів та конструкцій, експлуатаційні організації [364, с. 198]. Діяльності вказаних суб'єктів притаманний професійний характер. Втім, значною є також кількість випадків здійснення забудови й приватними особами, які не мають відповідних професійних компетентностей, наприклад, у випадку здійснення прибудови або будівництва (реконструкції) приватного будинку, без залучення професійних суб'єктів.

Дозвільний режим здійснення містобудівної діяльності для професійних та для непрофесійних суб'єктів є однаковий, як впливає з положень відповідних нормативних актів, зокрема Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт». Так, відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», суб'єктами містобудування визнаються зокрема, фізичні та юридичні особи. Відповідно до п. 5 постанови Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466, підставою виконання замовником будівельних робіт є, зокрема: подання повідомлення про початок їх виконання (у випадку належності

об'єкта будівництва до класу об'єктів з незначними наслідками – СС1); видача замовнику дозволу на виконання таких робіт (у випадку належності об'єкта будівництва до класу об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками або підлягають оцінці впливу на довкілля). Таким чином, відповідний дозвільний режим ставиться в залежність не від професійних компетентностей суб'єкта містобудування, а від класу відповідальності об'єкта будівництва.

Нерідко трапляються випадки, коли внаслідок неякісного проведення будівельних робіт мають місце ушкодження об'єктів будівництва, із заподіянням шкоди й особам, які користуються таким об'єктом, їх майну (члени сім'ї забудовника, інші користувачі будівлею) або власникам прилеглих будівель. Непоодинокі випадки самочинного будівництва, причому чинні адміністративні процедури не дають можливості компетентним органам відслідкувати їх у повному обсязі, унаслідок чого виникають правові конфлікти, що вирішують у суді [345, с. 56]. З іншого боку, для будівництва об'єктів із класом відповідальності СС2 або СС3 характерне здійснення саме професійними суб'єктами містобудування, що є гарантією якості такого будівництва, а отже, забезпечення безпеки такого будівництва для інших осіб. Таким чином, в одних випадках наявна недостатність публічного контролю у сфері містобудування, а в інших – невиправдане ускладнення оформлення містобудівної діяльності. Тому доцільним є внесення до чинного законодавства змін, спрямованих на поширення сфери застосування дозволів на випадки початку виконання будівельних робіт щодо об'єктів, які належать до класу відповідальності СС1. Із цією метою необхідно внести зміни до п. 5 постанови Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466, виклавши абз. 2 та 3 в такій редакції: «...подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт (щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з

незначними наслідками (СС1) та об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта – у разі здійснення будівельних робіт професійним суб'єктом);

видачі замовнику дозволу на виконання будівельних робіт – у всіх інших випадках.»

Скасування ж обов'язку професійних суб'єктів містобудівної діяльності щодо отримання дозволу на виконання будівельних робіт щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками або підлягають оцінці впливу на довкілля відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 № 2059-VIII [301], передбачає комплексне опрацювання чинного законодавства у сфері містобудування з метою його взаємоузгодження, тому може бути визначене як перспективний напрям його вдосконалення.

Таким чином, сфера застосування видачі дозволів щодо виконання будівельних робіт має бути зменшена. Водночас необхідно зробити жорсткішою саму адміністративну процедуру видачі дозволу на виконання будівельних робіт – у випадку виконання таких робіт не професійним суб'єктом містобудівної діяльності. Необхідно запровадити в таку процедуру засаду безпосередності: безпосереднє дослідження суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю реальних обставин здійснення таких робіт на місці.

Здійснення будівельних робіт не професійним суб'єктом супроводжується підвищеним ризиком подання неправдивих даних до органів державного архітектурно-будівельного контролю. Чинна адміністративна процедура видачі такого дозволу, визначена постановою Кабінету Міністрів від 13.04.2011 № 466, не передбачає такої дії, як виїзд представників органу на місце та безпосередня перевірка інформації. У

зв'язку із наведеним вважаємо за доцільне внести відповідні зміни до зазначеної постанови.

Здійснення будівельних робіт не професійним суб'єктом, у поєднанні з такою специфічною ознакою містобудівної діяльності, як необхідність суворого додержанням норм та вимог чинного законодавства, зумовлює потребу забезпечення такому суб'єкту можливості виконання таких вимог. Це поширюється й на інші випадки здійснення містобудівної діяльності. Одним з ефективних шляхів є особлива форма дозволу на виконання будівельних робіт, в якому орган вказує про здійснення ним проміжного контролю за належним виконанням будівельних робіт із зазначенням стадій контролю та його предмета на кожній стадії. Недодержання не професійним суб'єктом вимог містобудівного законодавства повинно тягнути наслідки, передусім, роз'яснювального характеру. Орган може заборонити подальше здійснення будівельних робіт до усунення виявлених недоліків. Окреслене варто вважати іншим перспективним напрямом удосконалення чинного законодавства.

Визначення узагальненого поняття «документ дозвільного характеру у сфері містобудування» ґрунтується на загальнотеоретичному підході до розкриття сутності категорії «правова форма», нормах Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» в частині, що стосується розкриття поняття «документ дозвільного характеру», а також Закону України «Про основи містобудування», в якому надано визначення поняття «містобудування (містобудівна діяльність)».

Узагальнене визначення документа дозвільного характеру у сфері містобудування як документа, що видається у сфері містобудування з метою надання суб'єкту його набуття права на провадження певних дій у сфері містобудування, доцільно закріпити в Законі України «Про регулювання

містобудівної діяльності», враховуючи відповідність його правової природи публічно-правовим відносинам та сфери його застосування.

Документ дозвільного характеру у сфері містобудування – зовнішнє вираження цілеспрямованої правозастосовної діяльності уповноважених органів (їх посадових осіб), яка здійснюється в межах встановленої законодавством процедури та полягає в реалізації обов'язку уповноважених органів (їх посадових осіб) надати суб'єкту господарювання право на провадження дій зі створення й підтримання повноцінного життєвого середовища в межах населених пунктів і територій.

Запропоноване визначення доцільно закріпити в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» шляхом доповнення пунктом 3-1 (враховуючи підхід законодавця щодо розташування термінів, зміст яких розкрито в ч. 1 ст. 1 – за алфавітом). Крім того, доцільно доповнити Розділ IV зазначеного Закону статтею 37-2 «Документи дозвільного характеру у сфері містобудування». При цьому чинна стаття 37-1 стає статтею 37-1.

Проведене дослідження створює підстави для таких тверджень.

Рішення уповноваженого суб'єкта щодо видачі дозволу у сфері містобудування є формою дозвільної діяльності за своєю сутністю. Дозволи не повинні видаватись у разі охоплення відповідного виду робіт ліцензією. Водночас у разі, якщо суб'єкт містобудівної діяльності не є професійним, то процедура видачі дозволу має передбачати безпосередню оцінку суб'єктом контрольно-наглядової діяльності підготовленості до здійснення конкретних видів робіт на місці. При цьому мають бути зафіксовані стадії контролю та його предмет на кожній стадії. Порухення вказівок органу контролю може тягнути роз'яснювальні заходи для непрофесійного суб'єкта містобудування, або подальшу заборону ведення будівельних робіт.

Внесення наведених змін до чинного законодавства, реалізація виділених напрямів його вдосконалення сприятиме, з одного боку, усуненню негативної практики самочинного будівництва та будівництва без додержання містобудівних норм, а з іншого – спрощенню господарської діяльності професійних суб'єктів містобудування.

2.3. Суб'єктний склад правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування

Дослідження актуальної проблематики дозвільної діяльності загалом та такої діяльності у сфері містобудування зокрема має базуватись на сучасних науково-методологічних підходах у правопізнанні. Проведений ученими у сфері філософії права аналіз напрямів наукових досліджень свідчить про актуалізацію проблематики буття людини в сучасній національній правовій системі. У центрі уваги науковців такі питання: сутності та дотримання прав людини в контексті реалізації демократичних принципів (О. В. Петришин); права та свободи людини і громадянина та правоохоронна діяльність (М. М. Гуренко); буття людини та правосвідомість (М. М. Цимбалюк); філософія права в соціально-антропологічному вимірі (С. П. Рабінович); історичний аспект буття людини в праві, зокрема в античному історико-культурному середовищі (В. М. Вовк). У контексті нашого наукового пошуку цінними є напрацювання, зокрема, таких авторів, як О. М. Балинська, А. С. Токарська, В. А. Яценко та інші. Спостерігається зміщення акцентів у правових дослідженнях у сфері гносеології, зокрема посилений інтерес до такої тематики: правовий інструменталізм і прагматизм (Ю. В. Цуркан-Сайфуліна); інтелігібельний і сенсигібельний виміри існування людини в природно-правовому просторі (А. С. Романова); семіотика права як

філософсько-правова парадигма (О. М. Балинська); аксіологія права (С. Г. Меленко) [16, с. 50–55].

Наведене підтверджує тезу Ю. М. Оборотова та К. В. Горобця щодо формування так званої сучасної парадигми в методології правового пізнання, відмітними рисами якої є міждисциплінарність, плюралізм, додатковість, інтерсуб'єктивність. Основою цієї парадигми є взаємопроникнення суб'єкта та об'єкта пізнання. І право, і знання про нього є сферами інтерпретації, а тому правове пізнання стає елементом правової реальності [39, с. 461]. Вказане підкреслює роль людини в розвитку сучасної правової системи.

Відповідно до ч. 1 ст. 3 Конституції України, людина, а також її здоров'я та життя, гідність та честь, безпека та недоторканність є найвищими соціальними пріоритетами, у тому числі стосовно розвитку правового регулювання. Ці положення реалізовані й при розвитку галузевого правового регулювання. Зокрема, як зауважує О. В. Джафарова та інші науковці, визначальною метою дозвільної діяльності є створення умов для реалізації певних суб'єктивних прав і законних інтересів за умови, що така реалізація не створюватиме перешкод для реалізації прав та інтересів інших осіб [77, с. 21; 11, с. 203]. Дослідник Р. А. Майданик слушно наголошує на актуальності формування ліберальних тенденцій правового регулювання в національному приватному праві, підвищення значення приватного життя як цінності правового регулювання [177, с. 18–19]. Враховуючи спрямованість дозвільної діяльності, у тому числі у сфері містобудування, на реалізацію саме приватних прав та законних інтересів, його висновки видаються актуальними й стосовно врегулювання публічних правовідносин у частині організації дозвільної діяльності, урахування інтересів заявника в якісній та швидкій процедурі отримання дозволу.

Сервісна концепція діяльності держави вже тривалий час є усталеною основою організації врядування в державах Європейського Союзу. Зокрема,

виділяють такі принципи врядування, як: здійснення публічного адміністрування на засадах верховенства права; забезпечення законних очікувань; пропорційність; право бути почутим тощо [359, с. 23–24]. Стосовно дозвільної діяльності, у тому числі у сфері містобудування, на особливу увагу, на наш погляд, заслуговують фактично всі перелічені принципи, а також такі, як доцільності та обґрунтованості, своєчасності адміністративного рішення [359, с. 23–24].

Дослідження сучасних наукових підходів до врегулювання дозвільної діяльності загалом та такої діяльності у сфері містобудування зокрема дає підстави говорити про поступове втілення в життя. Фахівці приділяють увагу таким засадам дозвільної діяльності, як: спрямованість дозвільних процедур на реалізацію суб'єктивних прав та законних інтересів [364, с. 115], підконтрольність, відповідальність, пропорційність, відкритість і деякі інші [77, с. 23]. Втім, окреслені вище загальнофілософські напрями ще мають перспективи для реалізації, зокрема в таких контекстах, як: зменшення бюрократичних бар'єрів у державному регулюванні містобудування; усунення колізій у чинному законодавстві щодо підстав видачі дозвільних документів у сфері містобудування [34, с. 7, 14]; публічність та прозорість дозвільних процедур завдяки, зокрема, їх автоматизації [126, с. 4]. Отже, пріоритетним напрямом розвитку законодавства щодо здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування є розвиток гарантій прав і законних інтересів суб'єктів, які звертаються щодо отримання документа дозвільного характеру, що впливає з положень сучасної людиноцентричної орієнтованості правового регулювання. Це вимагає розвитку гарантій прав людини.

Подальше уточнення актуальних пріоритетів правового регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування передбачає необхідність урахування предмета такого регулювання – суспільних відносин [372, с. 134]

щодо дозвільної діяльності в цій сфері. Правовідносини розглядають як форму реалізації суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів [372, с. 231].

Сьогодні в теорії права сформовано достатньо усталений погляд на сутність і структуру правовідносин, а саме як на певну частину суспільних відносин, що врегульовані правовими засобами, з огляду на що їх учасники мають суб'єктивні права, а також юридичні обов'язки. У структурі правовідносин традиційно виділяють такі елементи, як: суб'єкт, об'єкт, зміст (суб'єктивні права та юридичні обов'язки). Трапляються позиції щодо включення до складу правовідносин юридичного факту як підстави виникнення, зміни та припинення конкретних правовідносин [352, с. 389, 395; 372, с. 231, 232–233].

Сучасна парадигма методології правового пізнання передбачає взаємопроникнення суб'єкта та об'єкта пізнання: тільки пізнане право стає водночас правом об'єктивним [39, с. 461]. Це підкреслює роль людини та її правосвідомості в розвитку сучасної правової системи й пояснює актуальні тенденції в розвитку сучасної правової системи, які в науковій літературі характеризують так: «людиномірність права», «людський вимір права», «гуманізація права», «олюднення права», «антропоцентризм права» тощо [16, с. 202].

Розкриваючи явище системи в загальнофілософському аспекті, П. Йолон вказує на такий визначальний елемент будь-якої системи, як її призначення, або мета функціонування, що задає її внутрішню структуру та визначає її діяльність [390, с. 584]. Об'єктом правовідносин прийнято вважати певне благо, з приводу або з метою досягнення якого суб'єкти права вступають у конкретні правовідносини [372, с. 237]. З огляду на це серед усіх елементів правовідносин їх об'єкт є безпосередньо пов'язаним із причиною виникнення, а також розкриває мету його учасників, тобто мету існування самих правовідносин. Тому визначення перспектив подальшого виникнення,

змін, припинення правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування має відбуватись з урахуванням насамперед специфіки об'єкта таких правовідносин. Належне визначення такого об'єкта зумовлюватиме й правильне позитивне визначення прав та обов'язків їх учасників в актуальному законодавстві.

На сьогодні сформовані загалом усталені ознаки правовідносин щодо дозвільної діяльності: 1) об'єкт – реалізація суб'єктивних прав та законних інтересів, безпека навколишнього середовища, а також охорона таких прав і законних інтересів; 2) мають динамічний характер; 3) врегульовані нормами адміністративного права [77, с. 5; 11, с. 203]. Стосовно містобудівної діяльності варто навести позицію О. В. Стукаленко, яка конкретизує призначення дозвільної діяльності: реалізація прав та законних інтересів, зокрема щодо здійснення певної діяльності, у сфері містобудування [364, с. 115]. З наведених наукових позицій випливає, що сьогодні метою дозвільної діяльності, у тому числі у сфері містобудування, вважають передусім створення умов для реалізації певних суб'єктивних прав і законних інтересів, стосовно яких законодавством встановлено дозвільний порядок реалізації. Втім, такий підхід є недостатньо акцентованим, оскільки поряд із ним виділяють і інший пріоритет – охорона відповідних прав інших осіб, оскільки діяльність може становити для них небезпеку, може завдати їм шкоди. Визнаючи обґрунтованість та методологічну коректність окреслених наукових підходів, необхідно вказати про можливість їх розвитку, зокрема в контексті призначення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Соціологічний підхід у праворозумінні передбачає походження прав людини не шляхом позитивного їх закріплення в законодавстві, але виходячи із соціальної сутності людини, її соціального існування. Тому за наявності соціальних передумов відповідні права не можуть не виникати, а позитивне їх закріплення є лише їх оформленням у чинному законодавстві. Рівень

відставання правового регулювання від суспільного запиту визначає рівень його недосконалості та недосконалості правової системи загалом [16, с. 291–293]. Тому коректність виразу «створення можливостей для реалізації прав та законних інтересів» є спірною, адже з моменту виникнення вказаних прав в ідеалі вже мають існувати легалізовані можливості для їх реалізації. Відсутність же відповідних правових інструментів їх реалізації має свідчити не про нелегітимність реалізації відповідних можливостей, а про недоліки актуальної правової системи та необхідність її вдосконалення. Це уможлиблює постановку питання про зміщення в правовій площині акцентів мети здійснення дозвільної діяльності. Такою метою у сфері містобудування необхідно визначити передусім не забезпечення можливостей реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів у сфері містобудування, а забезпечення вказаних можливостей та охорону суб'єктивних прав, законних інтересів інших суб'єктів права, яким може бути завдано шкоди внаслідок здійснення містобудівної діяльності. Отже, правовідносини щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування рівною мірою спрямовані на досягнення таких благ, як: створення умов щодо реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів у сфері містобудування; виконання державою своїх охоронних функцій.

Іншими елементами правовідносин, окрім їх об'єкта, визначено його суб'єктів, зміст та юридичний факт.

Суб'єктом правовідносин у юридичній літературі визначено суб'єкта права, який вступає в конкретні правовідносини з метою реалізації своїх суб'єктивних прав та/чи юридичних обов'язків. При цьому за організаційним критерієм виділяють індивідуальних та колективних суб'єктів правовідносин [372, с. 234].

Проблематика визначення кола та окреслення правового статусу суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування не набула широкого

висвітлення в наукових джерелах. Це зумовлює необхідність звернення до наукових напрацювань вищого ступеня узагальнення, зокрема щодо суб'єктів дозвільної діяльності загалом. Так, О. В. Джафарова детально досліджує адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації як суб'єктів дозвільної діяльності [77, с. 12]. Усталеним можна вважати науковий підхід, відповідно до якого виділяють дві основні групи суб'єктів дозвільних правовідносин: суб'єкти публічного адміністрування; приватні особи, які звернулись щодо отримання дозволу [11, с. 203–204]. Подібний підхід демонструють і виконавці галузевих наукових досліджень, зокрема Н. Р. Кобецька – під час вивчення проблематики правового регулювання використання природних ресурсів в Україні [109, с. 16, 17, 19]. Згідно із Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», суб'єктами дозвільної системи є дозвільні органи, адміністратори та суб'єкти господарювання (абз. 1 ч. 1 ст. 1). Хоча переважна частина містобудівної діяльності здійснюється на господарській основі, окремі об'єкти будівництва можуть зводити й з побутовими цілями (зокрема об'єкти, що належать до класу складності СС1, наприклад одноповерховий житловий будинок). У такому разі відносини, пов'язані з отриманням відповідних дозволів, регулює не згаданий вище закон, а Закон України «Про адміністративні послуги».

Іншим елементом правовідносин щодо дозвільної діяльності в містобудуванні визначено їх зміст. Усталеною можна вважати позицію, відповідно до якої змістом правовідносин є суб'єктивні права та юридичні обов'язки.

Як вказує О. В. Джафарова, ключовою метою дозвільної діяльності є забезпечення реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів у сфері містобудування. Наприклад, право на виконання будівельних робіт, для легітимації яких необхідним є одержання відповідного дозволу. Тому власне

суб'єктивні права у сфері містобудування видається помилковим зараховувати до змісту дозвільних правовідносин. Суб'єктивні права у сфері містобудування є об'єктом забезпечення, саме на їх реалізацію спрямовані права в дозвільних процедурах, а тому вони перебувають поза межами дозвільної процедури.

Законодавство, що регламентує здійснення дозвільної діяльності, а також законодавство, що регламентує надання адміністративних послуг, не містить вичерпного переліку процедурних прав та обов'язків особи, яка звернулась щодо видачі документа дозвільного характеру. З огляду на положення ч. 1 ст. 19 Конституції України вважаємо, що стосовно адміністративно-правового статусу заявника має поширюватись правовий режим «дозволено все, що прямо не заборонене законом». Щодо суб'єктів здійснення дозвільної діяльності (суб'єкти публічного адміністрування), то їх правовий статус у дозвільних процедурах зумовлений їх компетенцією.

Останнім елементом правовідносин визначено юридичний факт як конкретна життєва обставина, з якою право пов'язує виникнення, зміну або припинення юридичних наслідків [372, с. 240]. У цьому контексті ключовою можна вважати позицію О. В. Джафарової, яка вказує на притаманність виникнення дозвільних відносин на підставі ініціативи лише одного із суб'єктів [77, с. 21] (у цьому випадку – це особа, яка звертається щодо отримання дозвільного документа). Застосовуючи вказане положення до сфери містобудування, необхідно підтримати його в повному обсязі. Адже, зокрема, у разі звернення особи щодо отримання дозволу на початок виконання підготовчих або будівельних робіт підставою відкриття дозвільного провадження є сам факт звернення, а не дійсний стан готовності об'єкта будівництва. Стан же готовності об'єкта будівництва є об'єктом перевірки в ході здійснення дозвільного провадження. Отже, відмітною рисою суб'єктів дозвільних правовідносин у містобудуванні є прагнення до

реалізації свого правового статусу в цій сфері та вступ заради цього в правовідносини. Такі суб'єкти можуть мати колективний характер, а також перебувати в комунальній чи державній власності. Змістом дозвільних правовідносин у сфері містобудування є суб'єктивні права та юридичні обов'язки відповідних суб'єктів.

Дослідження елементів правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування свідчить про окремі проблемні питання в правовому регулюванні. Зокрема, визначення кола суб'єктів містобудування, а отже, і кола отримувачів дозвільних документів у цій сфері зумовлює вирішення питання, що вже неодноразово обговорювали на сторінках юридичної літератури, а саме співвідношення категорій «дозвільна діяльність» та «адміністративна послуга».

Аналіз сучасних наукових напрацювань свідчить, що загалом сформовано усталений підхід до такого співвідношення. З позиції отримувача дозвільного документа адміністративна послуга є більш широким поняттям, що включає в себе не лише власне дозвільну діяльність, а й послуги: реєстраційні, легалізаційні, соціальні та інші, – визначені законодавством [11, с. 235]. Цей підхід набув поширення й у сучасних правових дослідженнях правового регулювання у сфері містобудування [339; 364]. Із наведеним підходом варто погодитись з огляду на різну змістовну спрямованість категорій «дозвільна діяльність» та «адміністративна послуга»: перша відображає спосіб правового регулювання, а друга – співвідношення такого способу з правовим статусом приватної особи – отримувача адміністративної послуги. Втім, загальна термінологічна узгодженість не виключає наявності окремих проблемних питань участі у відносинах щодо видачі дозволів окремих суб'єктів містобудування.

Переважну частину ринку містобудування сьогодні становлять забудовники приватної форми власності. Втім, значна частка в

містобудуванні належить і забудовникам державної чи комунальної форми власності. Так, прикладом може слугувати Українська державна будівельна корпорація (далі – Укрбуд) [129], яка визнана найбільшою серед українських забудовників за кількістю одночасно споруджуваних проєктів за 2017 р. [386]. Вихідною концепцією при запровадженні інституту адміністративних послуг до національної правової системи можна вважати доктрину орієнтування влади (держави) на громадянина саме як на клієнта [15, с. 11]. Саме такою орієнтацією зумовлено запровадження таких принципів, на яких ґрунтується державна політика щодо надання адміністративних послуг, як: прозорість, оперативність, доступність та зручність та деяких інших (ч. 1 ст. 4 Закону «Про адміністративні послуги») [237].

Втім, стосовно великих забудовників комунальної та особливо державної форми власності, таких як Укрбуд, що здійснюють свою діяльність на професійній основі, навряд чи дотримується повною мірою така вимога до процедури надання адміністративної послуги, як прозорість. Спірною видається також вимога щодо оперативності, оскільки вирішення питань щодо будівництва об'єктів класу ССЗ вимагає ретельності відповідних досліджень. Інше питання полягає в тому, чи можна прирівнювати таких забудовників, як Укрбуд, до громадянина чи іншої приватної особи як отримувача адміністративної послуги та чи відповідає така діяльність окресленій вище природі адміністративної послуги загалом. У цьому контексті перспективним видається підхід законодавця до встановлення окремої процедури здійснення купівлі-продажу майна, якщо воно закуповується для задоволення державних потреб та врегулювання її особливостей в окремому нормативному акті. Отже, необхідно підтримати актуальний науковий підхід до: різної змістовної спрямованості категорій «дозвільна діяльність» та «адміністративна послуга»: перша відображає спосіб правового регулювання, а друга – співвідношення такого способу з

правовим статусом приватної особи – отримувача адміністративної послуги. Втім, такий підхід залишає відкритими окремі питання участі в дозвільних відносинах забудовників державної та комунальної форм власності, щодо яких застосування категорії «адміністративна послуга» потребує додаткового обґрунтування.

Вирішення проблематики співвідношення наведених категорій надає змогу завершити загальну характеристику правовідносин дозвільної діяльності у сфері містобудування та перейти до дослідження питань систематизації цих відносин.

Аналіз ефективності правового регулювання сфери містобудування за допомогою дозволів дає підстави говорити про його кризу. Показниками цього є насамперед невинуваті затримки з видачею дозвільних документів [124; 32], що є достатньо поширеними. Кабінет Міністрів України порушував питання про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції у зв'язку зі значним рівнем корупції в її діяльності, зокрема щодо видачі дозволів [387]. Ішлося про невідповідність засобів правового регулювання його об'єкту – стосовно правовідносин у сфері дозвільної діяльності [126, с. 53]. Унаслідок реформи створено ДІАМ, але кількість її незаконних актів навіть перевищує відповідні показники ДАБІ у 2,5 та більше разів [197]. Визначаючи особливості дозвільного регулювання, О. В. Джафарова вказує на доцільність його застосування в тих випадках, коли певна діяльність, що є об'єктом регулювання за допомогою дозволів, становить значну небезпеку для реалізації суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів інших [77, с. 14]. Не заперечуючи це твердження, зауважимо, що вчена не прояснює окремі суттєві з погляду цього дослідження підстави застосування дозвільного регулювання, зокрема, чи впливає на доцільність його застосування професійний характер діяльності, що є об'єктом правового регулювання за допомогою дозволів. Так, практика здійснення містобудівної діяльності

показує характерність її здійснення саме на професійних засадах. Професійний же характер здійснення певної діяльності є ключовим чинником для застосування передусім ліцензування як способу правового регулювання у відповідній сфері [11, с. 349], а не дозвільної діяльності, з урахуванням змін до містобудівного законодавства, відповідно до яких наразі необхідно говорити про сертифікацію, а не про ліцензування, починаючи з 2020 р. [353]. Таким чином, доктринальний аналіз сутності дозвільної діяльності як засобу правового регулювання свідчить про актуальність питання щодо відповідності дозвільної діяльності як способу правового регулювання сфері містобудування як об'єкту такого регулювання. Втім, розгляд цього питання вимагає виокремлення ознак дозвільної діяльності як засобу правового регулювання саме у взаємозв'язку зі сферою містобудування як об'єктом правового регулювання. Ефективним засобом цього є систематизація правовідносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням дозвільної діяльності. Так, критерії такої систематизації нададуть уявлення про ключові властивості описаного засобу регулювання у сфері містобудування. А відповідні види правовідносин надають змогу окреслити специфіку цієї сфери дозвільної діяльності.

Систематизації правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування науковці не приділяли належної уваги. Найближчими сферами наукових досліджень можна вважати: правовідносини щодо здійснення дозвільної діяльності загалом (О. В. Джафарова, 2015 р. [77]), особливості дозвільної діяльності у сфері містобудування (О. В. Стукаленко, 2013 р. [364]; К. О. Рибак, 2018 р. [339]); застосування інших способів правового регулювання у сфері містобудування, зовнішньо подібних до дозвільної діяльності, зокрема адміністративних послуг (П. В. П'ятков, 2017 р. [214]).

Тому актуальним є здійснення систематизації правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування, висновки щодо перспектив застосування такого способу правового регулювання, формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства.

Сьогодні в контексті некласичної парадигми правопізнання та праворозуміння можна стверджувати про зміну ролі систематизації як способу наукового пізнання: від способу виявлення ключових властивостей певної системи, що пізнається та протиставляється суб'єкту пізнання, до способу упорядкування даних, наявних у свідомості суб'єкта пізнання [39, с. 461; 60, с. 194–195]. Це узгоджується з положеннями, що наводить П. Йолон стосовно взаємодії та взаємовпливу систем і на підставі яких можна зробити висновок, що системи, які перебувають у межах іншої, вищої за порядком системи, взаємодіють та взаємно змінюють одна одну [390, с. 584], що свідчить про неминучу взаємодію й взаємовплив усіх систем між собою в сучасному житті. Не є винятком і конкретна сфера суспільного життя – сфера здійснення дозвільної діяльності щодо містобудування.

Ґрунтуючись на актуальних наукових досягненнях стосовно сутності та організації здійснення дозвільної діяльності, зокрема положеннях О. В. Джафарової, можна говорити про існування в цілому сформованої дозвільної системи в діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Зокрема, О. В. Джафарова характеризує: сутність, правову природу, особливості, основні риси дозвільної діяльності, що здійснюється суб'єктами публічного адміністрування [77, с. 11]. Таким чином, враховуючи наукові положення щодо сутності та ознак поняття «система» дозвільна діяльність, що виражається в правовідносинах суб'єкта надання дозвільних документів та суб'єкта їх отримання, може бути розглянута як окрема, самостійна, відокремлена.

У теорії державного управління виділяють два види правовідносин, що виникають у зв'язку з будь-якою сферою діяльності суб'єктів публічної влади: відносини зовнішньої взаємодії та відносини внутрішньої взаємодії. Перші виникають між суб'єктом здійснення певної діяльності (наприклад, суб'єктом видачі дозвільних документів) і суб'єктами, що здійснюють технологічне, інформаційне, організаційне забезпечення (вищі органи влади, міждержавні та наддержавні структури й організації тощо) та стосуються відповідного забезпечення діяльності суб'єкта видачі дозвільних документів. Другі охоплюють внутрішню організацію здійснення відповідної діяльності (взаємодія між суб'єктами публічної влади та всередині цих суб'єктів) [67, с. 223–224].

Специфіка застосування способів правового регулювання в конкретних сферах суспільної діяльності безпосередньо залежить від їх специфіки. Так, П. В. П'ятков, визначаючи специфічні риси містобудування як сфери надання адміністративних послуг, вказує на його цілеспрямований характер; особливу мету – створення належного життєвого середовища; спеціальних суб'єктів і об'єкти здійснення тощо. Ці специфічні риси зумовлюють особливі вимоги як до організації надання адміністративних послуг, так і до засобів забезпечення законності їх надання [214, с. 9]. У контексті здійснення дозвільної діяльності інтерес для подальших наукових досліджень становить специфіка суб'єктів здійснення містобудівної діяльності, зокрема переважно на професійній основі. Це зменшує вагу контрольної функції дозвільної діяльності, оскільки відповідні суб'єкти мають професійні компетентності у сфері містобудування, що зменшує відповідні ризики в їх діяльності. Тому система правовідносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням містобудівної діяльності, суттєво впливає на систему правовідносин, що виникають щодо здійснення дозвільної діяльності в цій сфері. Тому систематизація відносин, що виникають стосовно здійснення дозвільної діяльності у сфері

містобудування не може не враховувати відносин, що виникають у сфері містобудування, та є об'єктом правового регулювання шляхом здійснення дозвільної діяльності.

Отже, проведений аналіз наукових напрацювань надає можливість систематизувати відносини, що виникають щодо здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування за критерієм їх об'єкта в широкому розумінні. Доцільно виділяти відносини щодо забезпечення вказаної діяльності; внутрішньоорганізаційні (усередині суб'єкта надання дозвільних документів та між такими суб'єктами); що виникають безпосередньо щодо здійснення дозвільної діяльності та між суб'єктом надання дозвільних документів і заявником – суб'єктом містобудування; що виникають у сфері здійснення містобудівної діяльності та опосередковано впливають на організацію здійснення дозвільної діяльності. Серед наведених груп правовідносин до сфери перспективних подальших досліджень дозвільної діяльності не повинні входити внутрішньоорганізаційні відносини, оскільки вони стосуються внутрішньої діяльності суб'єкта публічної влади, принципово інших інститутів адміністративного права, зокрема таких, як публічна служба. Тому інтерес для подальшого дослідження становлять три інші групи виділених правовідносин. Правозастосовне значення наведеної систематизації полягає в тому, що кожна з виділених груп зазначених відносин має свою істотну специфіку, що має бути врахована при подальшому науковому опрацюванні та реформуванні дозвільної діяльності у сфері містобудування.

У сучасній правовій науці набув поширення підхід, за якого виділяють широке та вузьке розуміння певного поняття. При цьому широке значення охоплює найзагальніші ознаки досліджуваного явища, які притаманні родовому явищу, а вузький – надає змогу точно виокремити його сутність, основні ознаки [232]. Цей підхід видається корисним з огляду на

виокремлення загальної категорії «відносини у сфері дозвільної діяльності» та конкретизованого її змісту – правовідносини, що виникають між суб'єктом видачі дозвільних документів і суб'єктом їх отримання та спрямовані на вирішення питання щодо видачі дозволу в конкретному випадку. Отже, проведена систематизація надає підстави для виділення поняття «правовідносини щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування» в широкому та вузькому значеннях. У широкому – ним варто охоплювати увесь масив правовідносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням такої діяльності: організаційні, власне відносини щодо видачі дозвільних документів, відносини у сфері містобудування. У вузькому – відносини щодо вирішення питання про видачу документів дозвільного характеру, що виникають між суб'єктом видачі й суб'єктом отримання.

Окреслений комплексний погляд щодо дозвільної діяльності у вказаній сфері надає змогу виокремити деякі проблеми актуальної системи здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

За своєю сутністю дозвіл, на відміну від ліцензії, може бути охарактеризований як загалом ситуативний інструмент правового регулювання. На відміну від дозволу, що видається переважно разово, у прив'язці до конкретного випадку, для ліцензії характерна пролонгована дія, без прив'язки до конкретних випадків. Тривалий час були доступні дві великі бази даних щодо дозвільних документів у сфері містобудування: реєстр дозвільних документів Державної архітектурно-будівельної інспекції [65] та Реєстр будівельної діяльності [333], а сьогодні працює лише другий. Не заперечуючи загалом проти реформування першого реєстру в другий, зауважимо, що основним принципом побудови як першого, так і другого реєстру є прив'язка до конкретних випадків здійснення містобудівної діяльності, у зв'язку з якими й видавались дозволи, яких є достатньо значна кількість. Так, у Реєстрі будівельної діяльності лише за січень 2023 р.

міститься 7507 записів. Це істотною мірою ускладнює узагальнення інформації про містобудівну діяльність як об'єкт правового регулювання, а тому й можливості вдосконалення правового регулювання в цій сфері. Таким чином, організаційний потенціал дозвільного регулювання містобудування не можна вважати прийнятним та таким, що створює підґрунтя для побудови ефективної організації правового регулювання в цій сфері, в тому числі дозвільного.

Наступним видом правовідносин, відповідно до наведеного вище підходу, є такі, що виникають між суб'єктом видачі дозвільних документів та суб'єктом їх отримання. У цьому контексті не можна не враховувати висловлювану в юридичній літературі позицію стосовно приватного характеру інтересів отримувача адміністративної послуги, що підлягає першочерговому забезпеченню з огляду на визначення держави України як, зокрема, соціальної та правової [15, с. 12]. Це справедливо й щодо дозвільної діяльності, у тому числі щодо містобудування. Втім, особливістю вказаної сфери суспільних відносин є здійснення відповідної діяльності переважно як господарської. Дозвільна ж система приховує в собі значну кількість ризиків, зумовлених її сутністю: необхідність витрат різної кількості часу на видачу дозвільних документів у різних випадках, людський фактор при вирішенні питання щодо видачі конкретного дозволу тощо. Вказане не викликає істотних проблем у разі одноразового здійснення відповідної діяльності, але під час її здійснення на професійній основі це суттєво збільшує ризики для суб'єктів містобудування. Таким чином, надмірне застосування дозволів у цій сфері не відповідатиме сутності сфери правового регулювання.

Порівнюючи такі засоби правового регулювання у сфері містобудівної діяльності, як видача дозволів та, зокрема, ліцензування, необхідно враховувати, що усталеним є розуміння ліцензії як одного з виду дозвільних документів [40, с. 448]. Втім, відмінність, наприклад, дозволу на виконання

будівельних робіт (п. 27 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт») від ліцензії на провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками (п. 9 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності») вбачається передусім в об'єкті дозвільної діяльності. У першому випадку метою цієї діяльності є насамперед обізнаність органу влади про готовність суб'єкта отримання дозволу до започаткування будівництва в конкретному випадку. У другому разі – ідеться про перевірку компетентності та здатності ліцензіата до провадження відповідної діяльності в широкому значенні. Така позиція збігається з поширеними теоретичними напрацюваннями [11, с. 349; 40, с. 225, 448]. Достатньо тривалий час поряд із процедурами ліцензування (п. 9 ч. 1 ст. 7 Закону «Про ліцензування видів господарської діяльності») існують процедури сертифікації, наприклад сертифікація відповідального виконавця робіт [94]. Таким чином, наявність компетентностей у конкретного виконавця робіт фактично перевіряють двічі. На підставі проведеного аналізу можна констатувати не повну відповідність видачі дозволів як способу правового регулювання специфіці містобудівної діяльності як такої, що здійснюється переважно на професійній основі. У такому контексті бажаним видається її врегулювання шляхом подальшого розвитку сертифікації суб'єктів містобудування, а не видачі дозволів.

Отже, врахування широкого змісту категорії «правовідносини щодо здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування» надає змогу говорити, що надмірне застосування дозвільної діяльності в цій сфері як засобу правового регулювання не відповідає ані організаційному, ані власне дозвільному контексту, ані специфіці містобудівної діяльності як специфічної сфери правового регулювання. З огляду на викладене бажаною є

активізація моніторингу необхідності застосування дозвільного регулювання в конкретних випадках з метою подальшого вирішення питання щодо дерегуляції.

В умовах активного реформування правового регулювання здійснення містобудівної діяльності, що торкається й дозвільної діяльності як способу такого регулювання, актуальною постає проблематика узгодженості правових норм. Недостатність такої узгодженості може призводити до ускладнень у їх реалізації, невиправданих затримок у видачі дозвільних документів. Так, 01.12.2019 набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» від 17.10.2019 № 199-ІХ [250], яким внесено суттєві зміни до правового регулювання організаційних відносин щодо здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. Зокрема, зміни спрямовані на забезпечення розвитку електронних засобів реалізації правового регулювання, у тому числі здійснення дозвільної діяльності. Так, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» доповнено статтею 22-2, норми якої визначають правовий статус Реєстру будівельної діяльності як компонента електронної системи, що забезпечує роботу з певною інформацією у сфері містобудування: облік, захист, обробку накопичення, збирання, створення (ч. 1 ст. 22-2). У тому числі зазначеною статтею передбачена виключно електронна форма взаємодії суб'єктів публічної влади щодо погодження документів, у тому числі й документів дозвільного характеру (абз. 23 ч. 2 ст. 22-2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Позитивно оцінюючи прагнення законодавця до забезпечення спрощеної електронної форми документообігу, вважаємо, що з огляду на сучасні законодавчі та інші реалії діяльності суб'єктів публічної влади доцільним є збереження можливості й взаємодії в

традиційній паперовій формі, у випадку ускладнень застосування електронної форми. Зауважимо, що функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва допускає використання як електронної, так і паперової форм документообігу (див., наприклад п. 38, 74, 76, 83, 112 Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва). Отже, з метою забезпечення можливості взаємодії між суб'єктами публічної влади щодо здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування не лише в електронній, а й у традиційній паперовій формі вважаємо за доцільне внести зміни до абз. 23 ч. 2 ст. 22-2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», виклавши її в новій редакції: «Якщо документи та дії потребують погодження з відповідними посадовими особами та/або юридичними особами, таке погодження здійснюється в електронній формі за допомогою електронної системи. У разі технічної неможливості реалізації погодження в електронній формі воно може здійснюватись у паперовій формі».

Проведене дослідження надає змогу сформулювати такі висновки.

Поняття «правовідносини щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування» може охоплювати всі правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням дозвільної діяльності в цій сфері (широке значення), або процедурні правовідносини щодо видачі конкретного дозвільного документа (вузьке значення).

Правозастосовне значення наведеної систематизації полягає в тому, що кожна з виділених груп зазначених відносин має свою суттєву специфіку, що має бути врахована при подальшому науковому опрацюванні та реформуванні дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Надмірне застосування дозвільної діяльності у сфері містобудування як засобу правового регулювання не відповідає ані організаційному, ані власне

дозвільному контекстам, ані специфіці містобудівної діяльності як специфічної сфери правового регулювання.

Проведена систематизація правовідносин у досліджуваній сфері надає теоретичні підстави для визначення суб'єктного складу таких правовідносин шляхом, зокрема, систематизації відповідних суб'єктів.

Актуальні наукові та публіцистичні джерела свідчать про наявність значних проблем здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. Прикладами їх є: затягування з видачею документів дозвільного характеру [59], необґрунтовані відмови у видачі таких документів [197]. Також в окресленій сфері суспільних відносин доволі часто мають місце прояви корупції, що стало причиною обговорень на рівні Кабінету Міністрів України питання ліквідації Державної архітектурно-будівельної інспекції та створення ДІАМ. В окремих випадках, як слушно вказують окремі автори, із законодавчих причин є неможливим повноцінний нагляд за законністю в окремих сферах містобудування та своєчасне реагування на порушення законності [197]. Вагомою причиною такої ситуації називають, зокрема, недостатню систематизованість повноважень як суб'єктів здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, так і суб'єктів забезпечення законності в цій сфері, із чим стикався й автор у своїх попередніх наукових дослідженнях [364, с. 181; 339, с. 220; 34, с. 56; 146, с. 90–93]. На сторінках наукових та публіцистичних джерел неодноразово було наголошено на необхідності впорядкування й узгодження повноважень суб'єктів публічної влади у сфері містобудування [364, с. 309; 339, с. 220; 125, с. 47–51].

Попри актуальність такого завдання, сьогодні відсутні публікації, спрямовані на його систематизоване вирішення, а предметом розгляду стають переважно локальні проблемні питання. Це свідчить про комплексний характер окресленої проблеми, необхідність вироблення нового наукового підходу до її вирішення. Такий підхід має ґрунтуватись передусім на

визначених в адміністративно-правовій науці критеріях розмежування компетенції органів публічної влади [50, с. 8–9]. Разом із тим, основою для застосування вказаних критеріїв є визначення власне системи органів публічної влади в цій сфері, виходячи, передусім, з їх функцій та призначення як основи їх компетенції [38, с. 433–434]. Окреслене завдання може бути вирішене шляхом систематизації таких суб'єктів, яка здатна стати основою для виявлення основоположних зв'язків та напрямів взаємодії між ними. Урахування таких зв'язків в аспекті їх призначення та критеріїв розмежування компетенції надасть змогу впорядкувати їх повноваження.

Попри актуальність питання взаємоузгодження компетенції суб'єктів публічної влади у сфері містобудування, їх систематизація не набула належного розвитку. Увага дослідників була зосереджена переважно на питаннях компетенції окремих суб'єктів публічного адміністрування в цій сфері: Кабінет Міністрів України (С. В. Осауленко, 2010 р. [213]); Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Р. Є. Савицький, 2016 р. [347]). Дослідження комплексного характеру присвячені, зокрема, вдосконаленню законодавства у сфері містобудування (О. В. Стукаленко (2017 р.), К. О. Рибак (2018 р.), П. В. П'ятков (2015 р.), проте питання узгодження компетенції таких суб'єктів, а також їх систематизації як засобу такого узгодження висвітлено поверхово. Необхідно відзначити праці щодо загальної характеристики дозвільної діяльності суб'єктів публічного адміністрування: адміністративно-правові засади дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні (О. В. Джафарова, 2015 р. [77]); дозвільні правовідносини у сфері господарської діяльності та інші правовідносини дозвільного характеру (К. І. Апанасенко, 2017 р. [17]) тощо, у яких детально схарактеризовано загальні засади здійснення дозвільної діяльності. Тому актуальною є систематизація суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування, виявлення специфічних зв'язків їх взаємодії як

засобу подальшого взаємоузгодження їх компетенції, вироблення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства.

Відповідно до проголошеного сьогодні сервісного характеру діяльності держави приватна особа посідає визначальне місце у правовідносинах, що виявляється як у правозастосуванні, так і в правотворчості. Це зумовлює доцільність розгляду суб'єктів правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування, починаючи саме з приватних осіб, на задоволення потреб яких спрямовано цю діяльність, – суб'єктів містобудівної діяльності. Відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», суб'єктами містобудування є: органи публічної влади (органи державної влади та органи місцевого самоврядування), а також юридичні та фізичні особи. Сьогодні містобудування здійснюється переважно фізичними та юридичними особами як суб'єктами приватного права. Навіть у разі здійснення будівництва за кошти державного або місцевого бюджету відповідні суб'єкти все одно виступають як суб'єкти приватного права. У контексті правовідносин дозвільної діяльності їх доцільно об'єднати категорією «заявник» або «суб'єкт господарювання» (абз. 15 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»).

Іншою стороною в дозвільних правовідносинах виступає суб'єкт публічної влади, який реалізує в цих правовідносинах свою компетенцію. Поняття компетенції суб'єкта публічної влади можна вважати дослідженим та широкоживаним у сучасній літературі з адміністративного права. Так, поширення набуло визначення компетенції як категорії, що характеризує: становище суб'єкта публічної влади в системі інших суб'єктів (зовнішній аспект); його завдання, мету, предмет відання, повноваження (внутрішній аспект) [11, с. 80–82].

Відповідно до положень, наведених у науковій літературі стосовно принципів розмежування компетенції суб'єктів публічної влади, можна

виділити такі керівні критерії такого розмежування: ступінь визначення конституційно-правового статусу систем суб'єктів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування); правова природа й призначення конкретного суб'єкта публічної влади як керівні критерії визначення його адміністративно-правового статусу; принципи адміністративно-територіального устрою; територіальні ознаки предмета реалізації компетенції суб'єкта публічної влади; недопустимість дублювання компетенції суб'єктів публічної влади [50, с. 8]. Ці положення необхідно визнати актуальними й стосовно суб'єктів публічної влади у сфері дозвільної діяльності щодо здійснення містобудування. При цьому перспективними для подальшого врахування постають такі принципи, як: урахування правової природи конкретного суб'єкта публічної влади у сфері містобудування; недопустимість дублювання компетенції. Водночас усі наведені вище принципи мають бути застосовані у взаємозв'язку. Наведене зумовлює необхідність звернення до наукових напрацювань стосовно систематизації суб'єктів публічної влади.

За критерієм правової природи суб'єктів публічної влади (адміністрування) поділяють на органи виконавчої влади; органи та суб'єкти місцевого самоврядування; носії (суб'єкти) делегованих повноважень (громадські об'єднання та інші суб'єкти) [11, с. 73].

Аналіз положень, наведених в актуальних наукових дослідженнях, а також чинного законодавства дає підстави для виділення таких суб'єктів виконавчої влади, що здійснюють дозвільну діяльність у сфері містобудування: ДІАМ; Державне агентство автомобільних доріг України, за погодженням із відповідними підрозділами Національної поліції України; Державна служба України з безпеки на транспорті, окремі органи місцевого самоврядування (наприклад відповідні департаменти з питань містобудування чи архітектури виконавчих органів місцевих рад).

Втім, цими органами не вичерпується коло суб'єктів публічної влади, реалізація компетенції яких має значення стосовно врегулювання правовідносин у сфері здійснення дозвільної діяльності щодо містобудування. Такий висновок випливає з положень надбань сучасної філософії, теорії права, а також науки державного управління. Так, поширеним є виділення таких ознак категорії «система»: єдність; чітка організація, що полягає в чітко встановленому співвідношенні одних елементів системи стосовно інших [390, с. 584]. При цьому можна вважати усталеними положення щодо взаємовпливу всіх елементів системи один щодо одного при функціонуванні системи. У теорії права, характеризуючи коло гарантій прав людини, виділяють не лише суто юридичні інститути та засоби (спеціальні гарантії), а й політичні, соціально-економічні, ідеологічні (загальні гарантії) [372, с. 304–305]. Наведені позиції підтверджують тезу про неможливість самостійного функціонування лише певного елемента системи у відриві та незалежно від інших її елементів. Так, реалізація політико-адміністративних функцій неможлива без реалізації інших функцій держави.

Призначенням здійснення дозвільних процедур є запобігання ймовірній шкоді інтересам окремих громадян чи державним інтересам унаслідок здійснення певної, особливої діяльності, що може мати такі наслідки. Іншими цілями дозвільних процедур визначено створення можливостей реалізації суб'єктивних прав у випадках, визначених законом; здійснення контролю за певними видами діяльності. Правовою формою дозвільної діяльності у сфері господарювання називають видачу документа дозвільного характеру [11, с. 203, 350]. Таким чином, поняття суб'єктів правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування охоплює передусім суб'єктів правовідносин, об'єктом яких є видача документа дозвільного характеру. Водночас у таких правовідносинах бере участь суб'єкт містобудівної діяльності. Втім, таке поняття суб'єктів вказаних правовідносин можна

назвати вузьким, оскільки зазначені правовідносини є лише одним елементом системи правовідносин, завдяки яким дозвільна діяльність здійснюється.

Відповідно до ч. 1, 3 ст. 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, внесення змін до Конституції України у порядку та випадках, передбачених Конституцією, а також прийняття законів. У сфері містобудування Верховною Радою України прийнято значну кількість законодавчих актів, серед яких одним з найбільш значних у контексті здійснення дозвільної діяльності у містобудуванні є Закон «Про регулювання містобудівної діяльності». Цей Закон визначає, зокрема, засади управління в цій сфері (ст. 6–9); засади організаційного забезпечення дозвільної діяльності (ст. 22–22-4, 27, 37, 39, 39-1, 41).

Науковець О. В. Стукаленко вказує на перспективні проекти нормативних актів Кабінету Міністрів України у сфері містобудування: «Про вичерпний перелік процедур у сфері житлового будівництва», «Про вичерпний перелік робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг, які потребують одержання дозвільних документів», «Про затвердження Порядку прийняття органами охорони культурної спадщини рішень про надання дозволів, погоджень і висновків». Крім того, обґрунтовано доцільність прийняття нормативних актів такими органами влади, як: Міністерство інфраструктури України (порядок відведення ділянок для будівництва у зонах дії навігаційного обладнання та морських шляхів), Державна служба автомобільних доріг України (порядок видачі дозволів на розміщення об'єктів, зокрема дорожнього сервісу) [364, с. 111]. Таким чином, система суб'єктів правовідносин щодо дозвільної діяльності має охоплювати собою не лише суб'єктів відносин, безпосередньо спрямованих на видачу документів дозвільного характеру, але суб'єктів: а) організації роботи дозвільних органів у цій сфері; б) визначення дозвільних процедур.

Виходячи з актуальних тенденцій упровадження європейських стандартів урядування, одним з вагомих напрямів є запровадження та вдосконалення систем управління якістю [359, с. 157]. Це положення, винесене на обговорення у 2011 р., є актуальним і сьогодні. Зокрема, мова йде про такі акти Кабінету Міністрів України у цьому напрямі, як: «Типові завдання, ключові показники результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, на 2019 рік» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1030-р), «Завдання, ключові показники результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств, на 2019 рік» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1031-р), «План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019–2021 роки» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р) [270]. Таким чином, організація роботи дозвільних органів у сфері містобудування включає в себе також управління якістю їх роботи.

Дозвільна діяльність щодо містобудування здійснюється, крім того, суб'єктами владних повноважень у суміжних сферах суспільних відносин, коли це належить до їх відання. Так, Державне агентство автомобільних доріг України видає дозволи на розміщення, будівництво споруд, об'єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, прокладення інженерних мереж та виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг (пп. 8 п. 4 Положення про Державне агентство автомобільних доріг України від 10.09.2014 № 439 [273]). О. В. Стукаленко вказує на компетенцію також Міністерства інфраструктури України [364, с. 111]. Отже, окремою групою суб'єктів правовідносин щодо дозвільної діяльності в містобудуванні необхідно визначити суб'єктів публічної влади, компетенція яких є дотичною

до сфери містобудування та передбачає видачу відповідних дозвільних документів.

Відповідно до визначення адміністративної послуги як результату здійснення владних повноважень суб'єктом надання такої послуги (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги») видача дозволу охоплюється поняттям адміністративної послуги. Адміністративна послуга надається безпосередньо суб'єктом її надання або через центр надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) (ч. 1 ст. 9 вказаного Закону). Втім, суб'єктом надання адміністративної послуги, а тому й суб'єктом правовідносин щодо дозвільної діяльності, є саме суб'єкт надання адміністративної послуги, а не ЦНАП. Але ЦНАП постає суб'єктом інших, організаційних відносин щодо здійснення дозвільної діяльності, що спрямовані на досягнення максимальної зручності для заявника при отриманні адміністративної послуги [15, с. 51–52]. Таким чином, до суб'єктів організаційних правовідносин щодо дозвільної діяльності в містобудуванні необхідно зарахувати центр надання адміністративних послуг.

Отже, суб'єкти дозвільної діяльності у сфері містобудування можуть бути публічними (суб'єкти організації дозвільної діяльності, суб'єкти здійснення дозвільної діяльності), а також приватними (забудовники, фізичні особи тощо, які отримують дозвільний документ).

2.4. Поняття та класифікація адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування

Стратегією реформування системи державного нагляду (контролю), схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 1020-р [313], було визначено проблеми, що потребують першочергового

розв'язання, зокрема: оптимізація повноважень контрольно-наглядового характеру; взаємоузгодження відповідних правових норм; відсутність механізму ефективного притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб суб'єктів контрольно-наглядових повноважень. Попри зазначене, протягом останніх років адміністративно-правовий спосіб як категорія не була безпосереднім предметом наукових досліджень в адміністративно-правовій доктрині.

Аналіз наукових праць свідчить про неоднакові теоретичні підходи до визначення таких способів як базової категорії. Так, наприклад, Т. І. Шапочка виходить із широкого розуміння категорії «спосіб забезпечення законності» і взагалі не формулює власного висновку щодо визначення сутності поняття «адміністративно-правовий спосіб» [400, с. 7]. Водночас Л. В. Мелех досліджує дотичну категорію «засобів» забезпечення законності, але обмежується висновками щодо характеристики звернень громадян як засобу забезпечення законності [184, с. 50].

Системним є підхід І. Л. Бородіна, який не лише надає характеристику способів, а й виділяє специфіку саме адміністративно-правового способу. Так, сутністю способу названо те, що він відображає: сутність права, яке порушене; специфіку процедур його відновлення; специфіку юридичної відповідальності в конкретному випадку. Адміністративно-правовий характер способу пов'язаний зі сферою суспільних відносин, у якій він застосовується, – виконавчо-розпорядча діяльність уповноважених суб'єктів [31, с. 354–355].

Відзначаючи цінність такого наукового підходу, зауважимо, що, по-перше, він має поодинокий характер, а по-друге, дослідження І. Л. Бородіна теж має галузевий характер, оскільки стосується адміністративно-правових способів захисту прав та свобод людини і громадянина. Окреслене ускладнює узагальнення єдиного переліку та змісту ознак адміністративно-

правового способу забезпечення законності, у тому числі щодо досліджуваної сфери.

З метою виконання цього завдання доцільно звернутись до загальнотеоретичних адміністративно-правових напрацювань, присвячених передусім предмету адміністративного права. Зокрема, сьогодні можна вважати поширеним підхід щодо його обмеженості суспільними відносинами за участю органів публічної адміністрації, які є в них владною стороною, що реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження (В. К. Колпаков) [38, с. 694].

Таким чином, предмет адміністративно-правового регулювання забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування обмежений суспільними відносинами, що виникають у зв'язку зі здійсненням відповідної владно-розпорядчої діяльності.

Характеризуючи адміністративно-правові способи забезпечення законності щодо дозвільної діяльності в містобудуванні, варто вказати, що їм не притаманні диспозитивні засади їх реалізації в таких формах, як адміністративний договір, консенсуальні процедури, державно-приватне партнерство тощо.

Описуючи конструкцію адміністративного договору, В. Р. Біла вказує на такі пріоритетні сфери застосування: мирова угода у справі про порушення митних правил; контракти щодо проходження публічної служби; надання соціальних послуг, концесійні договори, розподіл продукції; об'єднання територіальних громад; відносини державно-приватного партнерства; публічні закупівлі. Крім того, дослідниця з посиланням на КАС України говорить про такі сфери використання цього способу правового регулювання: розмежування компетенції та визначення порядку взаємодії; делегування публічно-владних функцій управлінського характеру; перерозподіл бюджетних коштів; урегулювання правовідносин у сфері

надання адміністративних послуг. Як іншу форму договірної регулювання вчена наводить видання спільних нормативних актів підзаконного характеру [25, с. 45–46].

Втім, зазначені сфери суспільних відносин не стосуються забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні, у тому числі щодо правовідносин з надання адміністративних послуг (тобто дозвільної діяльності). Також не притаманним є видання спільних нормативних підзаконних актів, про що свідчить практика діяльності новоутворених суб'єктів публічної влади: Державна сервісна служба містобудування; Державне агентство з питань технічного регулювання у містобудуванні; Державна інспекція містобудування, ДІАМ [231; 360].

Відповідно до пп. 6 п. 4 Положення про Державну сервісну службу містобудування України (далі – Держсервісбуд), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 13.03.2020 № 218, Держсервісбуд наділений повноваженням щодо, зокрема, здійснення перевірок законності рішень, прийнятих своїми територіальними органами. Відповідно до пп. 1, 3 п. 3 вказаного Положення, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві є одним з основних завдань Держсервісбуду [292]. Тобто засоби забезпечення законності дозвільної діяльності реалізуються передусім у межах системи Держсервісбуду.

Подібний підхід мав місце й щодо врегулювання функцій та компетенції Державної інспекції містобудування України (далі – ДІМ), яка додатково була наділена функціями нагляду щодо дотримання містобудівного законодавства іншими владними суб'єктами, які не перебувають у підпорядкуванні ДІМ (уповноваженими органами у сфері містобудування та архітектури, органами місцевого самоврядування, іншими

уповноваженими на здійснення контролю у сфері містобудування органами) (пп. 12 п. 4 Положення про Державну інспекцію містобудування України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 № 219 [297]).

Відповідно до п. 9 Положення про ДІАМ, ДІАМ видає накази, що мають владний, організаційно-розпорядчий, односторонній характер, що зумовлює застосування таких адміністративно-правових способів і засобів забезпечення законності: юридична відповідальність, примус, зобов'язання, заборона. При цьому оскарження рішень, прийнятих уповноваженим владним суб'єктом, здійснюється в судовий або позасудовий спосіб.

Отже, межі предмета адміністративно-правового регулювання забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування визначає її владно-розпорядчий характер.

Виокремлення специфіки предмета адміністративного права як галузі права створює підґрунтя для подальшого окреслення наукового підходу до визначення поняття адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Так, В. А. Яценко, досліджуючи проблематику співвідношення понять «правова дійсність» і «правова реальність», вказує на суб'єкт/об'єктну дихотомію людини та навколишнього світу. Зокрема, вчена розрізняє правову реальність як таку, що існує незалежно від процесів її сприйняття суб'єктом, та правову дійсність як певне середовище, що створюється безпосередньо за участю людини [16, с. 150]. З урахуванням цього контексту адміністративно-правові способи як передбачена нормами адміністративного права цілеспрямована правозастосовна діяльність уповноважених суб'єктів можуть бути розглянуті як правові явища, які виражають шляхи практичної реалізації виділених у доктрині адміністративного права гарантій законності.

Як вихідний науковий підхід до визначення сутності адміністративно-правових способів забезпечення законності, у тому числі й стосовно сфери дозвільної діяльності в містобудуванні, варто взяти запропонований І. Л. Бородіним, який можна охарактеризувати як загалом нормативістський, оскільки в основу категорій, що обґрунтовані в дослідженні, покладено іманентні ознаки виключно правових явищ [31, с. 355–356]. Такий підхід виправданий з огляду на час захисту дисертації (2004 р.), коли в національній правовій системі загалом та в теорії адміністративного права зокрема спостерігались міцні традиції юридичного позитивізму.

Учена О. М. Балинська в контексті дослідження людиномірності права як його актуальної парадигми характеризує співвідношення актуальних понять права та людини. Людина розглядається як творець права та виступає вихідною категорією щодо нього. У контексті права людина розглядається передусім як особистість, яка є зовнішньо вираженою і яка функціонує в межах певних моделей міжособистісних стосунків. Така позиція узгоджується з тезою про атрибутивний характер гуманізму в сучасному праві. При цьому гуманізм розуміється як певна система соціально-правових цінностей, заснованих на категорії людської гідності, що є основою визначення прав і свобод людини та їх нормативного закріплення [16, с. 202, 204]. У доктрині адміністративного права проявом відповідної гуманізації можна вважати випадки зміни основного понятійно-категоріального апарату, зокрема заміну терміна «державне управління» на «публічне адміністрування» з мотивів необхідності підкреслення сервісної концепції діяльності держави [11, с. 18]. Вказані тенденції зумовлюють необхідність оновлення наукового підходу І. Л. Бородіна, у тому числі з урахуванням специфіки сфери дозвільної діяльності в містобудуванні.

Проявом розвитку засад людиноцентризму є принципи адміністративних проваджень у європейському адміністративному праві, що

вже можна вважати усталеним стандартом і для національної правової системи. Зокрема, виділено такі принципи, як: верховенство права; перевага легітимних очікувань; неприпустимість дискримінації; пропорційність; право бути почутим та деякі інші [359, с. 23].

Наведене свідчить про перспективність наукового підходу, відповідно до якого посадова особа, яка приймає рішення в контексті забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, розглядається з позицій наявності в неї спеціального правового статусу в нерозривному взаємозв'язку зі статусом людини як особистості. Вказаному повною мірою відповідають положення сучасного адміністративного процесуального законодавства щодо критеріїв оцінювання адміністративним судом рішень, дій, бездіяльності суб'єкта публічної влади. Зокрема, у випадку виникнення публічно-правового спору адміністративний суд має оцінювати відповідні владні акти не лише з позиції суто законності або верховенства права, але й зокрема: добросовісно, розсудливо, пропорційно (ч. 2 ст. 2 КАС України). Видається, саме в останніх критеріях виявляється вся ситуативність конкретних випадків правозастосування, простір для реалізації саме вказаних вище індивідуальних рис суб'єкта правозастосування. Тому категорія адміністративно-правового способу забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні має враховувати не лише об'єктивну сутність порушеного права, специфіку процедур його відновлення, а також юридичної відповідальності, але й те, що статус відповідної посадової особи потрібно розглядати як спеціальний порівняно із загальним статусом такої особи як людини, що має свої індивідуальні особливості правозастосування.

Застосовуючи такий підхід до дозвільної діяльності в містобудуванні, необхідно враховувати специфіку цієї сфери суспільних відносин. Так, сьогодні триває інтенсивна автоматизація здійснення дозвільної діяльності в

цій сфері, що виявляється як у запровадженні відповідних електронних сервісів [233], так і у визначенні відповідних інструментів здійснення дозвільної діяльності в програмних документах, а саме їх максимальна автоматизація. Вона передбачає таке: максимальний рівень автоматизації обробки інформації; автоматизацію перевірок дотримання містобудівного законодавства в окремих сферах; здійснення дозвільних процедур через автоматизовану систему; надання окремих документів без участі посадових осіб, наприклад надання містобудівних умов та обмежень тощо [126, с. 10, 22, 31, 39, 50]. Побудова системи здійснення дозвільної діяльності на автоматизованих засадах порушує питання дотримання такою системою наведених вище оціночних засад, таких як пропорційність, розумність тощо, а також проблематику контролю за виконанням нею цих критеріїв. Принципом у вирішенні цієї проблеми постає побудова системи чітких критеріїв прийняття рішень такою системою. Крім того, перспективним способом забезпечення законності дозвільної діяльності за таких умов є можливість оскарження рішень, що ухвалені в автоматизований спосіб, з обов'язковим розглядом скарг безпосередньо посадовими особами.

Отже, адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні мають бути визначені на основі поєднання нормативістського та антропоцентричного праворозуміння, з урахуванням специфіки сфери дозвільної діяльності.

Окреслений науковий підхід створює підґрунтя для уточнення визначення адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудуванні та розмежування їх із дотичними категоріями: форма відповідної діяльності, а також її засоби.

Визначення адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні саме з позиції відповідної діяльності зачіпає інші питання термінологічного характеру. Зокрема, у

доктрині адміністративного права сьогодні наявні неоднакові наукові підходи до розмежування таких категорій, як способи, засоби, форми. Так, І. Л. Бородін розглядає способи захисту суб'єктивних прав і свобод в адміністративному праві з позиції передбаченої законом діяльності уповноважених суб'єктів у сфері державного управління, що має правоохоронний характер [31, с. 355]; Л. В. Мелех, розглядаючи сутність засобів забезпечення законності в широкому сенсі, фактично теж виходить з розуміння таких засобів як передбаченої законом діяльності уповноважених суб'єктів, розглядаючи їх поряд із способами забезпечення законності [184, с. 45, 46]; О. Ю. Муравенко, аналізуючи значення прокуратури в забезпеченні законності в державному управлінні (2014 р.), формулює власне поняття форми забезпечення законності в державному управлінні як зовнішньо вираженої передбаченої законом дії уповноваженого суб'єкта [191, с. 10]. Отже, сформульована О. Ю. Муравенко позиція за своїм змістом частково збігається з визначенням способу (у контексті діяльності або дії) та із визначенням засобу в розумінні Л. В. Мелех. Уточнення сформульованого наукового підходу до досліджуваної категорії, досягнення термінологічної єдності в застосуванні категорій вимагає вирішення питання щодо розмежування понять засобу, способу та форми забезпечення законності щодо дозвільної діяльності в містобудуванні.

З положень, наведених І. Л. Бородіним, доходимо висновку про сутність адміністративно-правових способів захисту прав і свобод людини як певної системи правових категорій, спрямованих на досягнення зазначеного соціального результату через відповідну діяльність державних інституцій [31, с. 83–84]. Т. І. Шапочка, досліджуючи проблематику контролю та нагляду щодо законності у сфері дозвільної діяльності, теж чітко не розкриває власного авторського підходу щодо розуміння категорії «адміністративно-правовий спосіб», обмежуючись визначенням переліку

таких способів стосовно забезпечення законності дозвільної діяльності: нагляд, контроль та звернення громадян [400, с. 7]. Не набуло належного відображення зазначене поняття й на сторінках навчальної літератури. Це зумовлює доцільність дослідження наукових здобутків вищого ступеня узагальнення, зокрема у сфері державного управління.

В українській мові під поняттям «спосіб» розуміють насамперед послідовність, порядок, систему дій, прийомів тощо, завдяки використанню яких може бути досягнутий певний результат. Засіб є загальним вужчим поняттям, оскільки означає конкретну дію, якесь знаряддя, за допомогою якого можна досягти потрібного результату (наприклад, транспортний засіб). Форма визначається як зовнішній вигляд певного явища, об'єкта, процесу, взятий окремо від його змісту, сутності; суворо визначений порядок у певній справі або форма певного документа [41, с. 420, 1375, 1543]. З огляду на необхідність забезпечення термінологічної єдності в цьому дослідженні вважаємо за потрібне користуватись саме наведеними значеннями цих термінів. Аналіз викладених положень, з урахуванням практики застосування вказаних термінів у сучасній науці адміністративного права, надає можливість розмежувати наведені поняття в контексті адміністративно-правового забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні.

Отже, поняття адміністративно-правовий спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні – засіб забезпечення законності в цій сфері – форма діяльності уповноваженого суб'єкта утворюють відповідний логічний ряд. Такий ряд відповідає співвідношенню: діяльність – повноваження – зовнішнє вираження діяльності щодо реалізації повноважень.

Визначення наукового підходу до розуміння адміністративно-правового способу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері

містобудування уможлиблює подальше уточнення, побудову поняття такого способу.

Упровадження європейських стандартів публічного адміністрування є пріоритетним напрямом реформування системи органів виконавчої влади. Загальноприйнятою можна вважати позицію щодо актуальності реформування системи суб'єктів публічної влади у сфері містобудування та функцій їх діяльності, зокрема дозвільної системи з огляду на такі недоліки роботи, як невиправдані затягування у видачі дозвільних документів, поширеність проявів корупції тощо. У цьому контексті на позитивну оцінку заслуговує утворення ДІАМ із поєднанням у ній компетенції Державної архітектурно-будівельної інспекції України та Державної сервісної служби містобудування України. Отже, актуальною є тематика забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. Ключовою в цьому контексті постає, зокрема, категорія способів її забезпечення.

Так, Л. В. Мелех здійснює історико-правове дослідження сутності засобів забезпечення законності в науці адміністративного права. Втім, вчена наголошує на мінливості змісту поняття законності, що пов'язує з розвитком відповідних суспільних інститутів. Особливу увагу приділяє такому засобу забезпечення законності, як право громадян на звернення [184, с. 43, 50]. Вчена, однак, не формулює цілісного поняття засобів забезпечення законності, їх системи.

Як слушно зазначає І. Л. Бородин, конкретний спосіб є певною сукупністю правових ознак, що відображають: сутність права, яке порушено; правові процедури відновлення цього права; вид юридичної відповідальності, що застосовується до порушника права. При цьому сутність способу захисту – це відповідна діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на правильне застосування законодавства стосовно порушеного права.

Виділяють такі способи: конституційне право громадянина на оскарження; судовий контроль і нагляд у сфері захисту суб'єктивних прав і свобод; діяльність прокуратури (загальний нагляд та представництво інтересів адміністративному суді) [31, с. 26].

Недостатня увага в національній науці адміністративного права щодо досліджуваного поняття зумовлює необхідність звернення до загальноприйнятого визначення законності як принципу, що передбачає, зокрема, точне й неухильне виконання вимог нормативно-правових актів (Конституція України, закони України тощо). Крім того, варто враховувати такі властивості законності, як: загальність, верховенство, рівність (має значення для всіх соціальних суб'єктів рівною мірою), гарантованість, єдність із демократією, невідворотність юридичної відповідальності [37, с. 148]. Визначення сутності способу забезпечення законності відповідає семантичному змісту поняття «спосіб» як прийом або система прийомів, що надає змогу досягти певної мети [41, с. 1375]. Таким чином, спосіб у широкому розумінні цілком може бути визначено через певну діяльність.

Недостатність наукової уваги щодо досліджуваного поняття зумовлює опрацювання дотичних категорій, що є усталеними в національній правовій доктрині. Стосовно способів забезпечення законності такою категорією вважаємо гарантії законності.

Законність розглядають у наукових джерелах як принцип та як режим. У першому аспекті це ідея щодо верховенства правомірності в поведінці всіх суб'єктів правовідносин. У другому аспекті це верховенство закону при організації суспільно-політичного життя. При цьому реагування на правопорушення має відбуватись виключно в законні способи. Гарантії законності виділяють загальносоціальні, спеціально-соціальні (юридичні). Зокрема, серед юридичних виділяють правові способи: досконале законодавство; контроль і нагляд за станом законності; припинення

правопорушень та запобігання їм; судовий захист; притягнення до юридичної відповідальності; наявність належних правових процедур і процесів; розвинена правова культура та правосвідомість тощо [352, с. 496, 503].

Законність розглядають, крім того, як елемент принципу верховенства права. У цьому аспекті законність охоплює вимоги до правового регулювання, зокрема забезпеченість: вищої юридичної сили закону; обов'язковості актів законодавства; однаковості вимог закону для всіх суб'єктів права; переваги закону над доцільністю в конкретній ситуації; невідворотності покарання. Зі свого боку, принцип верховенства права зумовлює зміст позитивних правових актів, що мають відповідати загальноприйнятим стандартам прав і свобод людини та засадам права [372, с. 337].

Зіставлення наведених наукових позицій із загальносемантичним значенням терміна «спосіб» надає змогу підтримати, зокрема, науковий підхід І. Л. Бородіна щодо визначення адміністративно-правовими способами захисту прав і свобод людини: конституційного права громадянина на оскарження; судовий контроль і нагляд у сфері захисту суб'єктивних прав і свобод; діяльність прокуратури (загальний нагляд та представництво інтересів в адміністративному суді). Вказані способи відображають саме організацію відповідної діяльності уповноважених суб'єктів.

Таким чином, категорія способів забезпечення законності традиційно пов'язується з діяльністю уповноважених суб'єктів у зв'язку з переважно вже вчиненими правопорушеннями, а також із запобіганням подібних правопорушень у подальшому, тобто на підтримання актуального режиму законності.

Актуальна система забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування переживає етап інтенсивного реформування та організаційних змін, що виражається в суттєвому оновленні засобів реалізації

прав, свобод, законних інтересів учасників правовідносин у сфері містобудування. Зокрема, відповідно до Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 918-р [312], Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р [310], Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р [311], запроваджено Портал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (у режимі дослідної експлуатації), у якому можна отримати інформацію щодо декларативних та дозвільних документів, об'єктів будівництва, будівельної документації, атестованих осіб та інші відомості щодо реалізації прав, свобод, законних інтересів учасників правовідносин у сфері містобудування [233]. Утворено Єдиний державний вебпортал електронних послуг, який з 01.01.2020 виконує функції також Єдиного державного порталу адміністративних послуг [227; 89]. Замість трьох центральних органів виконавчої влади, що мають контролюючі та регуляторні функції щодо містобудування: Державна сервісна служба містобудування; Державне агентство з питань технічного регулювання у містобудуванні; Державна інспекція містобудування [360], – утворено ДІАМ як єдиний суб'єкт реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Вказане, з урахуванням відсутності єдиного погляду науковців щодо системи адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, зумовлює актуальність систематизації вказаних способів, що стане підґрунтям подальшого розвитку їх теоретичної основи, запобігання недолікам у правовому регулюванні

повноважень відповідних суб'єктів, зокрема щодо усунення дублювання їх повноважень.

Досліджуючи проблематику адміністративно-правових способів захисту прав та свобод людини і громадянина, І. Л. Бородин вказує, зокрема, на такі способи, як: право на оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єкта публічної влади (закріплене на конституційному рівні); контроль за діяльністю щодо захисту суб'єктивних прав та законних інтересів; діяльність прокуратури щодо представництва інтересів в адміністративному суді та щодо здійснення загального нагляду [31, с. 26]. Коментуючи позицію вченого, доцільно зауважити, що, попри сплив значного проміжку часу, вона продовжує бути актуальною в контексті систематизації адміністративно-правових способів забезпечення законності, у тому числі щодо дозвільної діяльності в містобудуванні. Так, М. М. Новіков та Ю. В. Гридасов виділяють контроль та нагляд як одні з основних методів адміністративного права. Зокрема, сутність контролю характеризують як перевірку належності виконання підконтрольним об'єктом своїх завдань та реалізації ним своїх функцій. Сутність нагляду визначено подібним чином, із констатацією окремих відмітних особливостей нагляду: можливість застосування за результатами нагляду заходів адміністративного примусу та заходів адміністративної відповідальності; відсутність організаційної підпорядкованості піднаглядного об'єкта суб'єкту нагляду; спеціальна, визначена законодавством сфера здійснення нагляду [12, с. 242].

Можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування визначається необхідною умовою належної практичної реалізації принципу законності [67, с. 337]. З огляду на викладене, а також з урахуванням доробку І. Л. Бородина, вважаємо за доцільне взяти за основу для подальшого дослідження наукові здобутки вченого. Отже, за критерієм правової природи можна виділити такі

адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: здійснення контролю; здійснення нагляду; розгляд уповноваженими суб'єктами скарг та інших звернень з питань здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Варто враховувати також науковий погляд Т. О. Коломоєць та В. К. Колпакова, які вказують на невід'ємність правовідносин адміністративної відповідальності від предмета сучасного адміністративного права, оскільки попри його людиноорієнтований характер, встановлення, а також реалізація адміністративної відповідальності суб'єктів суспільних відносин за порушення норм, встановлених суб'єктами публічної адміністрації, є однією зі сфер діяльності публічної адміністрації [114, с. 74, 76, 77]. Спираючись на зазначений підхід, а також на визнання дотичності категорій «спосіб забезпечення законності» та «гарантії законності», до адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності в досліджуваній сфері доцільно зарахувати адміністративну відповідальність.

У науці державного управління виділяють не тільки спеціальні гарантії законності державного управління, а й економічні, політичні, соціальні, духовні, громадські [67, с. 337–338]. Зазначений підхід відповідає висловлюванню у філософській науці позиціям щодо взаємодії систем, відповідно до яких кожна система, попри свою самостійність, є одночасно підсистемою щодо іншої системи вищого рівня та взаємодіє з нею, а також їй притаманна взаємодія з іншими системами одного рівня [390, с. 584]. Так, адміністративно-правове регулювання, а також реалізація адміністративних процедур щодо розгляду скарг та інших звернень ґрунтується на конституційному регулюванні права на оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів публічної влади. Отже, виокремлення адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної

діяльності в містобудуванні є до певної міри умовним, що виражається в тісній взаємодії адміністративно-правового регулювання з конституційним, а також іншим галузевим регулюванням щодо визначення та реалізації зазначених способів.

У Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності, що видана у 2019 р., вказано на такі актуальні напрями розвитку публічного управління, як: підвищення ролі представників громадськості при прийнятті рішень у сфері містобудування, прозорість та публічність здійснення дозвільних процедур; побудова ефективного контролю та нагляду у сфері будівництва. Констатовано відсутність ефективних процедур оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю [126, с. 2, 4, 8]. Отже, фактично всі визначені адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні потребують вдосконалення свого адміністративно-правового регулювання.

З моменту опублікування зазначеної Концепції до адміністративно-правового законодавства були внесені суттєві зміни, проте проблемні питання значною мірою залишаються. Так, положення Концепції щодо створення можливостей для заявника бути присутнім при розгляді його звернення не було впроваджено в Порядок виконання підготовчих і будівельних робіт, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466. Відповідні гарантії були закріплені лише щодо випадків розгляду скарг на рішення уповноважених органів у сфері містобудування (п. 32 вказаного Порядку).

Можливості заявника бути присутнім при розгляді звернення передбачені Законом України «Про адміністративну процедуру», який набуває чинності 15.12.2023. Разом з тим, наявність особливостей дозвільної діяльності у сфері містобудування, як і, власне, самої сфери містобудування

не виключає актуальності наукового аналізу проблеми унормування процедур реалізації гарантій законності в цій сфері.

Попри створення значної кількості суб'єктів владних повноважень у сфері містобудування (фактично три: Державна сервісна служба містобудування; Державне агентство з питань технічного регулювання у містобудуванні; Державна інспекція містобудування), у положеннях про них не набули належного закріплення процедури та засоби взаємодії з громадськістю. Відповідні процедури та засоби не були закріплені й у положенні про новостворений орган – Державну інспекцію архітектури та містобудування України (далі – ДІАМ). Так, у пп. 2, 3 п. 6 Положення про ДІАМ можна визначити такі напрями її взаємодії із громадськістю: залучення до проведення перевірок представників громадських об'єднань, громадських інспекторів; фахівців науково-технічних та науково-дослідних організацій; одержання інформації від громадян і громадських об'єднань. Встановлено обов'язок ДІАМ щодо взаємодії із, зокрема, громадськими об'єднаннями при виконанні нею своїх завдань (п. 8 Положення про ДІАМ). Втім, відсутня централізована взаємодія з громадськістю на кшталт утворення відповідних громадських рад у складі інспекції. Так, наприклад, відповідно до Європейських стандартів врядування взаємодія суб'єктів публічної влади з громадськістю може здійснюватись у таких формах, як: консультації з громадськістю щодо прийняття конкретних рішень; утворення громадських рад, проведення громадських слухань, форумів, робочих груп тощо [359, с. 24, 36, 121].

Комплексний характер містобудівної діяльності, що стосується практично всіх сфер життєдіяльності, зумовлює наявність повноважень окремих суб'єктів публічної влади щодо видачі дозволів у сфері містобудування, при тому, що основні завдання їх діяльності належать до інших сфер. Наприклад, Державне агентство автомобільних доріг України

видає дозволи на розміщення, будівництво споруд, об'єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, прокладення інженерних мереж та виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг (пп. 16 п. 4 Положення про Державне агентство автомобільних доріг України від 10.09.2014 № 439 [273]). Це актуалізує проблематику саме нагляду, а не контролю за такими суб'єктами дозвільної діяльності, оскільки вони не є безпосередньо підпорядкованими суб'єкту контролю за дозвільною діяльністю. Отже, хоча система адміністративно-правових способів забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності в містобудуванні суттєво не змінюється за складом елементів (конкретних способів), але значною мірою змінюються зміст та порядок реалізації самих способів з урахуванням специфіки містобудування, а тим самим і дозвільної діяльності щодо нього.

Таким чином, до адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно зарахувати розгляд уповноваженими суб'єктами скарг та інших звернень з питань законності дозвільної діяльності у сфері містобудування; здійснення нагляду; здійснення контролю; адміністративну відповідальність.

Усі визначені адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудування потребують удосконалення свого адміністративно-правового регулювання. Одним з перспективних напрямів подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання способів забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні є продовження впровадження стандартів європейського врядування, зокрема, які стосуються залучення громадськості щодо дій, спрямованих на забезпечення законності.

Висновки до розділу 2

Специфічні ознаки дозвільних відносин у сфері містобудівної діяльності як предмета забезпечення законності передбачають застосування специфічних процедур реалізації суб'єктивних прав, а також особливих підходів до правового регулювання цих відносин.

На підставі врахування наукового підходу О. В. Джафарової доведено доцільність розгляду дозвільної діяльності у сфері містобудування в широкому (як урегулювання та забезпечення балансу приватного й публічного інтересу у сфері містобудування) та вузькому (як розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ) значеннях. Засобами забезпечення законності дозвільної діяльності в широкому значенні є засоби, які стосуються законності організації дозвільної діяльності, та засоби забезпечення належної якості нормотворення.

Дозвільну діяльність у сфері містобудування розглянуто в межах двох взаємопов'язаних підходів: з позицій правової форми та виходячи з її спрямованості. З позицій правової форми дозвільна діяльність у містобудуванні як об'єкт забезпечення законності являє собою індивідуальну правову форму закріплення її результату (акт дозвільного характеру) та сукупність передбачених законодавством актів, прийняття яких пов'язане із здійсненням дозвільних процедур (процедур дозвільної діяльності). Режим законності дозвільної діяльності у сфері містобудування зумовлений безпековою та водночас правозабезпечувальною спрямованістю дозвільної діяльності. На підставі цього виокремлено особливості режиму законності, що зумовлені: вимогами до правозастосування (щодо гарантування суворої відповідності встановленим нормам і правилам); підвищеним значенням юридичної відповідальності учасників правовідносин у сфері містобудування. Крім того, засади забезпечення законності дозвільної

діяльності у сфері містобудування визначені широким розумінням містобудівної діяльності, що включає до себе не лише власне капітальне будівництво чи планування та розподіл територій, а й розвиток кадрів (освіта), здійснення наукової діяльності, окремих видів господарської діяльності.

Варто підтримати актуальний науковий підхід щодо різної змістовної спрямованості категорій «дозвільна діяльність» та «адміністративна послуга»: перша відображає спосіб правового регулювання, а друга – співвідношення такого способу з правовим статусом приватної особи – отримувача адміністративної послуги. Втім, такий підхід залишає відкритими окремі питання участі в дозвільних відносинах забудовників державної та комунальної форм власності, щодо яких застосування категорії «адміністративна послуга» потребує додаткового обґрунтування.

Характеристика дозвільної діяльності у сфері містобудування як об'єкта забезпечення законності вимагає врахування не лише визначеного законом порядку діяльності уповноважених суб'єктів, а й правового статусу такого суб'єкта, а також порядку одержання інформації, необхідної для вчинення дозвільної дії тощо.

Правовою формою дозвільної діяльності у сфері містобудування є передбачене адміністративним матеріальним та адміністративним процесуальним законодавством зовнішнє вираження рішень, дій уповноважених суб'єктів публічної влади, спрямованих на забезпечення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів у сфері містобудування.

Надавати характеристику правової форми дозвільної діяльності у сфері містобудування в широкому значенні потрібно з урахуванням її специфічних властивостей: виключно письмова форма; виключно офіційна форма рішення; видається виключно суб'єктами, визначеними законодавством. При

цьому поняття такої форми включає до себе не лише власне рішення суб'єкта владних повноважень у сфері містобудування, а й процедури його прийняття.

Правові форми дозвільної діяльності у сфері містобудування доцільно систематизувати за критеріями, що відображають актуальні ключові загальні риси такої форми. За способом закріплення необхідно виділити рішення: що оформлюються окремим документом (наприклад, дозвіл на виконання будівельних робіт); щодо яких законодавство не містить спеціально закріплених законодавчих вимог стосовно їх фіксації і які приймаються в межах адміністративної процедури прийняття основного рішення (наприклад, вирішення поточних питань, що є підставою для прийняття кінцевого рішення про видачу документа дозвільного характеру). За суб'єктом прийняття необхідно виділяти рішення, що приймаються: органами виконавчої влади; органами місцевого самоврядування. У межах письмової форми прийняття управлінських рішень у сфері містобудування перспективним є виділення електронної форми прийняття таких документів.

Суб'єктами дозвільних правовідносин у сфері містобудування необхідно визначити суб'єктів права, які вступають у ці відносини з метою реалізації своїх суб'єктивних прав, законних інтересів, юридичних обов'язків або ж компетенції у сфері містобудування. З боку отримувачів дозвільних документів переважно виступають колективні суб'єкти, значну частину серед яких становлять суб'єкти державної та комунальної форм власності. Змістом дозвільних правовідносин у сфері містобудування є суб'єктивні права та юридичні обов'язки щодо здійснення дозвільних процедур у сфері містобудування. Юридичним фактом як елементом правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно визначити життєву обставину, з якою містобудівним законодавством пов'язано можливість виникнення, зміни чи припинення дозвільного правовідношення.

Науковий підхід до визначення сутності адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні має ґрунтуватись на усталеному нормативістському розумінні вказаних способів, відповідно до якого вони мають відображати атрибутивні властивості релевантних правових категорій об'єктивного права. Поряд із цим антропоцентричні тенденції розвитку національної правової системи, у тому числі й адміністративного права, зумовлюють необхідність урахування не лише об'єктивної, а й суб'єктивної складової відповідного способу, якою постає статус відповідної посадової особи як спеціальний порівняно із загальним статусом такої особи як людини, яка має свої індивідуальні особливості правозастосування, що виявляються при застосуванні оціночних критеріїв. Третьою складовою, що має бути врахована, є специфіка сфери дозвільної діяльності, для якої сьогодні характерна, зокрема, інтенсивна автоматизація процесів обробки інформації та прийняття рішень дозвільного характеру.

Як адміністративно-правовий спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності варто розглядати сукупність цілеспрямованих, однорідних дій уповноваженого суб'єкта щодо запобігання, недопущення порушень законодавства, притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб. Засобом забезпечення законності варто вважати передбачене законодавством конкретне повноваження суб'єкта забезпечення законності зазначеної діяльності; формою діяльності щодо забезпечення законності в досліджуваній сфері – зовнішнє вираження дій суб'єкта забезпечення законності.

Предмет адміністративно-правового регулювання забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування обмежується суспільними відносинами, що виникають у зв'язку зі здійсненням відповідної владно-розпорядчої діяльності. Для методу адміністративно-правового

регулювання правовідносин щодо забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні не характерні засоби диспозитивного характеру. Метод адміністративно-правового регулювання відносин щодо адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні має владне, одностороннє волевиявлення. Вказане зумовлює застосування таких засобів реалізації вказаного методу, як юридична відповідальність, примус, зобов'язання, заборона. Оскарження рішень владного суб'єкта об'єктом владного впливу відбувається або в адміністративному, або в судовому порядку.

Сучасна людиноцентрична орієнтованість правового регулювання у сфері містобудування зумовлює визначення пріоритетного напрямку розвитку законодавства щодо здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування: розвиток гарантій прав та законних інтересів суб'єктів, які звертаються щодо отримання документа дозвільного характеру. Тому при вдосконаленні способів забезпечення законності в цій сфері мають бути враховані й такі гарантії. Дієвим засобом наукового забезпечення цього є поширення використання в наукових дослідженнях проблематики забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні актуальних надбань філософії права, зокрема щодо: значення людини в сучасній правовій системі; правової аксіології; актуальної (сучасної) парадигми правового пізнання.

На основі усталених актуальних наукових позицій щодо сутності дозвільної діяльності, сучасних людиноорієнтованих пріоритетів у її правовому регулюванні можна надати характеристику об'єкта правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування як визначального поняття, що відображає їх сутність та спрямованість. Таким об'єктом необхідно вважати не лише створення умов щодо реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів у сфері містобудування, але й рівною мірою

виконання державою охоронних функцій щодо суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів інших суб'єктів права, яким унаслідок здійснення містобудування може бути завдано шкоди.

Результати дослідження, викладені в Розділі 2, відображено в таких публікаціях автора: [154; 155; 162; 163; 165; 419; 420; 421].

РОЗДІЛ 3

ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

3.1. Контроль та нагляд як способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: етимологія, зміст

Контроль та нагляд у сучасній адміністративно-правовій літературі вважають усталеними способами забезпечення законності, у тому числі стосовно дозвільної діяльності в досліджуваній сфері. Зокрема, саме в такому контексті їх ще у 2011 р. досліджувала Т. І. Шапочка, називаючи основними способами забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності, характеризуючи їх як передбачену законом діяльність суб'єктів публічної влади [400, с. 3, 15]. У подібному ж контексті вони розглянуті й у більш пізніх наукових дослідженнях. Так, аналіз наукової позиції К. О. Рибак, яка досліджує проблематику адміністративно-правового регулювання державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю, свідчить про сприйняття вченою зазначених правових явищ теж як передусім специфічної діяльності уповноважених суб'єктів щодо забезпечення законності в окресленій сфері [339, с. 169–172].

У доктрині державного управління мета контролю в широкому розумінні – забезпечення відповідності реальної поведінки підконтрольного об'єкта певній ідеально визначеній моделі його поведінки. Це доводить необхідність урахування специфіки відповідної сфери, оскільки її неврахування може призвести до порушення таких вимог, як повнота охоплення об'єкта контролю, а також його всебічність [7, с. 234–235].

У зв'язку із цим специфіка сфери містобудування як певної сфери суспільних відносин, у межах яких здійснюється дозвільна діяльність, зумовлює відповідні вимоги щодо контрольної та наглядової діяльності в цій сфері. Тому подальше дослідження вимагає звернень до відповідних спеціалізованих наукових напрацювань.

За результатами дослідження сутності адміністративно-правового забезпечення державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю К. О. Рибак доходить висновку про усталений характер концепції такого контролю як передбачених законом заходів щодо забезпечення законності діяльності суб'єктів містобудування. Учена окремо формулює поняття державного архітектурно-будівельного нагляду як відповідної діяльності, але яка стосується забезпечення законності діяльності вже суб'єктів публічної влади у сфері містобудування [339, с. 217]. О. В. Стукаленко, не здійснюючи безпосередньо дослідження щодо порівняння нагляду та контролю як способів забезпечення законності у сфері містобудування, зазначає про ймовірність ототожнення законодавцем цих способів, а також здійснює аналіз певних контрольних повноважень суб'єктів публічної влади у сфері містобудування [364, с. 115, 181].

Інтерес становить наукове дослідження В. О. Сергієнка, присвячене формуванню концепції дозвільної системи у сфері будівництва як сукупності об'єктів здійснення громадянського контролю за діяльністю суб'єктів публічної влади у сфері містобудування [350, с. 41]. Втім, учений не торкається проблематики саме забезпечення законності в цій сфері як комплексного явища, зосереджуючись лише на окремих проблемних питаннях здійснення контролю за здійсненням дозвільної діяльності у сфері містобудування. Крім того, недостатньо усталеним у доктрині адміністративного права варто визнати термін «громадянський контроль», хоча за контекстом, що вживається дослідником вбачається, що це широка

категорія, яка охоплює не лише внутрішньовідомчий, а й надвідомчий контроль. Таким чином, аналіз актуальних наукових напрацювань свідчить про недостатність уваги дослідників до комплексного визначення специфіки дозвільної діяльності у сфері містобудування як сфери застосування таких засобів забезпечення законності, як нагляд та контроль.

Аксіоматичним можна вважати положення щодо таких іманентних показників ефективності будь-якого контролю, як його спрямованість на досягнення результату. Тому обрання належних методів та форм здійснення контролю в конкретних випадках залежить від урахування визначальних рис та властивостей предмета контролю.

Специфіка дозвільної діяльності у сфері містобудування не набула ґрунтовного висвітлення в науковій літературі. Так, К. О. Рибак, досліджуючи проблематику адміністративно-правового забезпечення здійснення містобудівної діяльності, не формує власної авторської позиції із цього питання, а обмежується оцінкою впливу окремих законодавчих актів у цій сфері на дозвільні процедури або вивченням проблематики окремих дозвільних процедур [339, с. 144, 164–165]. Водночас О. В. Стукаленко, зазначаючи головну рису дозвільних процедур у містобудуванні (їх спрямованість на забезпечення суб'єктами публічної влади суб'єктивних прав та законних інтересів на здійснення певних дій або виконання певних робіт у сфері містобудування), не визначає інших відмітних рис такої діяльності [364, с. 115]. Недостатність спеціальних напрацювань у досліджуваному напрямі зумовлює необхідність висловлення авторської позиції щодо цього.

Базовим стосовно визначення сутності дозвільної системи можна вважати дослідження О. В. Джафарової, присвячене розкриттю сутності відповідної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а також її специфіки в окремих сферах правових відносин. Учена виділяє такі властивості

дозвільних відносин, як, зокрема: існування у сфері компетенції суб'єктів публічної влади, що наділені не лише дозвільними повноваженнями, а й повноваженнями щодо здійснення регуляторної діяльності; дозвільні відносини спрямовані на певні дії, що несуть потенційну небезпеку для інших учасників правових відносин; іманентною ознакою дозвільної діяльності є набуття спеціального адміністративно-правового статусу заінтересованим суб'єктом унаслідок її здійснення [77, с. 2, 21].

Характеризуючи напрями містобудівної діяльності, Н. Е. Штомпель називає, зокрема, такі: забудова, планування, використання території в інший спосіб; реалізація архітектурної діяльності; розміщення об'єктів будівництва, ландшафтних комплексів, містобудівних ансамблів, зон відпочинку; утворення інфраструктури населених пунктів і територій; зберігання пам'яток культурної спадщини; розвиток традицій містобудування та архітектури; забезпечення високих показників якості об'єктів містобудування та будівництва; підготовка кадрів у сфері містобудування; ліцензування окремих видів господарської діяльності у сфері містобудування [405, с. 6–7]. Ці напрями свідчать про достатньо широку сферу реалізації містобудівної діяльності, що охоплює не лише власне будівництво певних об'єктів, а й наукову та інноваційну діяльність (наприклад щодо планування територій, забезпечення високих показників об'єктів будівництва), освітню (підготовка кадрів у сфері містобудування), власне ліцензійна тощо.

Описуючи містобудівну діяльність як предмет надання адміністративних послуг, П. В. П'ятков вказував на, зокрема, такі її риси: специфічні цілі та мета здійснення – забезпечення належного життєвого середовища; особливе соціальне значення й конфліктогенний характер [214, с. 7].

Критеріями визначення сфери дозвільної діяльності, що є предметом контролю, є реальне отримання суб'єктом містобудівної діяльності

дозвільного документа; реальне здійснення суб'єктом дозвільної діяльності оцінювання потенційної небезпеки конкретного об'єкта дозвільної діяльності, а не лише формально належне дотримання визначеної законом процедури видачі дозволу; чи були реалізовані регуляторні повноваження в конкретному випадку дозвільної діяльності.

Вироблення критеріїв щодо визначення обсягу дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмета контролю та нагляду створює підґрунтя для характеристики контролю як способу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування з урахуванням її специфіки.

Адміністративно-правовій доктрині притаманна сталість наукових підходів з ключових питань протягом тривалого часу, що можна пояснити специфікою предмета цієї галузі права: правовідносини у сфері державного управління [5, с. 28]. Втім, істотні зміни протягом останніх десятиліть у ринковій, політичній системах, інших сферах суспільного життя висувають нові вимоги до сприйняття категорій доктрини адміністративного права. Тому слушною видається позиція Т. О. Коломоєць та В. К. Колпакова щодо можливості стверджувати про формування сьогодні нової парадигми адміністративного права, що виражається, зокрема, у зміщенні акцентів у бік способів захисту суб'єктивних прав і свобод, упровадження в публічне адміністрування стандартів демократичної та правової держави, системності й інтегративності правовідносин, що є предметом адміністративного права [114, с. 77]. З урахуванням також інтенсивних процесів реформування організації публічного адміністрування у сфері містобудування, особливо здійснення дозвільної діяльності, актуальною є переоцінка теоретичних засад забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності в містобудуванні. Стратегією реформування системи державного нагляду (контролю), схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 1020-р [313], серед проблем, що потребують першочергового розв'язання,

наведено, зокрема, відсутність механізму ефективного притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб суб'єктів контрольно-наглядових повноважень.

Проблематика сутності та порядку реалізації контролю як способу забезпечення дозвільної діяльності в містобудуванні набула фрагментарного висвітлення в спеціалізованій науковій літературі. Зокрема, необхідно відзначити наукові здобутки щодо адміністративно-правового забезпечення здійснення окремих напрямів містобудування (К. О. Рибак, 2018 р.) [339, с. 14]; контрольно-наглядових органів як суб'єктів забезпечення здійснення будівництва (О. В. Стукаленко, 2017 р.) [364, с. 3]; адміністративно-правових засад здійснення контролю у сфері дозвільної діяльності (Т. І. Шапочка, 2011 р.) [400]; адміністративно-правових засад здійснення дозвільної діяльності (О. В. Джафарова, 2015 р.) [77]. Певне значення мають також здобутки з проблематики забезпечення законності публічно-сервісної діяльності: надання публічних послуг (О. В. Бойко, 2020 р.) [28]; забезпечення законності надання адміністративних послуг у містобудуванні (П. В. П'ятков, 2015 р.) [214] та деякі інші.

Тому актуальним є надання характеристики контролю як способу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування в актуальній парадигмі адміністративного права, обґрунтування на цій основі напрямів розвитку положень адміністративно-правової науки із цієї тематики.

Базові нормативні положення щодо організації та здійснення державного контролю у сфері містобудування встановлено, зокрема, Законами України: «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V (далі – Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері

господарської діяльності») [300]. У цих актах встановлено засади здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, суб'єкти його проведення, але недостатньо чітко визначено принципи проведення такого контролю, зокрема в контексті формулювання вимог до посадових осіб суб'єктів контрольних повноважень. Аналіз змін, внесених до цих актів протягом останніх років, свідчить про недостатність урахування в їх положеннях наведеної вище актуальної парадигми адміністративного права. Крім того, формулювання нагляду як по суті контрольної діяльності щодо суб'єктів прийняття владних рішень у сфері містобудування в юридичній літературі зазнало обґрунтованої критики [364, с. 138].

Дослідник К. О. Рибак розмежовує діяльність органів державного архітектурно-будівельного нагляду та державного архітектурно-будівельного контролю. Діяльність органів державного архітектурно-будівельного контролю є об'єктом здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду. Водночас наголошено на наявності внутрішньої структури в системах державного архітектурно-будівельного як нагляду, так і контролю. Характеризуючи сутність державного архітектурно-будівельного нагляду, вчена виходить із сутності іншого поняття – державний архітектурно-будівельний контроль, який визначається як певна сукупність передбачених законом заходів, спрямованих на забезпечення законності діяльності суб'єктів містобудування. Основну відмінність нагляду від контролю вчена вбачає саме в його об'єкті [339, с. 224]. О. В. Стукаленко не надає окремої характеристики контролю за законністю дозвільної діяльності в містобудуванні, натомість виокремлює загальну систему контрольно-наглядових органів у сфері містобудування, до яких зараховує органи загальної (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України тощо) та спеціальної (Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-

комунального господарства України, саморегулівні організації) компетенції, а також приділяє увагу адміністративно-правовому механізму взаємодії цих суб'єктів [364, с. 180]. Таким чином, проблематика сутності контролю як способу забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності в містобудуванні не набула свого повного висвітлення в спеціалізованих наукових джерелах, що зумовлює необхідність звернення до праць вищого ступеня узагальнення.

За результатами дослідження сутності та характерних рис контролю й нагляду за законністю здійснення дозвільної діяльності Т. І. Шапочка виокремлює їх ознаки: предмет (виключно правовідносини дозвільної діяльності); відсутність вимоги щодо підпорядкованості суб'єкта та об'єкта контролю; суб'єкти контролю мають право застосовувати заходи адміністративного примусу; посадова особа як об'єкт контролю може бути притягнена до юридичної (адміністративної чи кримінальної) відповідальності. При цьому вчена вказує на притаманність діяльності суб'єктів контролю не лише власне контрольних функцій, а й нормотворчих; видачу документів дозвільного характеру. Вона виділяє такі суб'єкти контролю, як: органи державної влади (наприклад Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство охорони здоров'я України, органи державного контролю), громадські організації, громадяни [400, с. 10, 15]. Загалом не заперечуючи проти концепції, що висловлена Т. І. Шапочкою, зауважимо про спірний характер виділення таких напрямів діяльності, як нормотворчість та здійснення дозвільної діяльності щодо суб'єктів контролю за законністю дозвільної діяльності, адже, здійснюючи таку діяльність, вони не є суб'єктами контролю у відповідних правовідносинах.

Наукові результати Т. І. Шапочки деталізовано в згадуваному вище дослідженні П. В. П'яткова, що присвячене проблематиці забезпечення законності надання адміністративних послуг. Попри дещо різний зміст

категорій «адміністративна послуга» та «дозвільна діяльність», окремі наукові результати П. В. П'яткова можна вважати актуальними й стосовно дозвільної діяльності, у тому числі у сфері містобудування. Зокрема, це стосується пропозиції щодо розвитку правового регулювання контрольних процедур стосовно органів місцевого самоврядування. Крім того, актуальними для подальших досліджень є перспективи розвитку судового контролю стосовно дозвільної діяльності в цій сфері [214, с. 17, 18]. Окреслена тематика набула свого розвитку в дисертації О. В. Бойко, присвяченій визначенню сутності гарантій забезпечення законності надання публічних послуг [28]. Утім, її наукові результати теж не вирішують повною мірою проблематику забезпечення законності дозвільної діяльності в досліджуваній сфері. Відсутність належної уваги науковців до окресленої проблематики зумовлює необхідність звернення до напрацювань вищого ступеня узагальнення, що надасть змогу розкрити сутність контролю як способу забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності з урахуванням особливостей актуальної парадигми адміністративного права.

Класичною науковою позицією щодо визначення сутності адміністративно-правового способу можна вважати думку І. Л. Бородіна щодо визначення його як діяльності уповноваженого суб'єкта, організованої певним чином, що має враховувати критерії категорій об'єктивного права: сутності порушеного права, процедур його відновлення, специфіки юридичної відповідальності в конкретному випадку. Сутністю конкретних адміністративно-правових способів є передбачені законом суспільні відносини при реалізації таких способів [31, с. 354–355]. Попри те, що зазначена позиція має галузевий характер, тобто відображає відповідні способи захисту суб'єктивних прав і свобод, вона застосовна й щодо цього дослідження. Втім, така позиція має деякою мірою однобічний характер, оскільки характеризує лише об'єктивну сторону контролю, яка визначається

наведеними рисами об'єктивного права, що існує незалежно від конкретного правозастосовувача (зміст порушеного права, об'єктивні процедури його відновлення тощо).

Характеризуючи актуальну парадигму адміністративного права, Т. О. Коломоєць та В. К. Колпаков вказують, зокрема, на актуалізацію «сервісного» пріоритету в діяльності держави, за якого вона з абсолютно владного суб'єкта перетворюється на такого, що обслуговує. Об'єктом обслуговування постають особистість, а також інтереси суспільства. Саме наведені зміни в характері адміністративних правовідносин між державою та особою є вихідною причиною формування нової парадигми [114, с. 71]. За таких обставин постає питання щодо розгляду конкретної службової особи не лише як виключно «гвинтика» державного апарату, а і як людини. При цьому інтереси такої особи як службової та інтереси її як людини тісно переплітаються й взаємодіють. Отже, критеріями визначення адміністративно-правового способу забезпечення законності в досліджуваній сфері необхідно визнати: сутність права, яке порушене; наявність та характер правових процедур відновлення права; особливості юридичної відповідальності. Крім того, мають бути враховані обставини, які мають суб'єктивний характер: рівень професійної підготовки посадових осіб – суб'єктів застосування відповідних способів; специфіка правосвідомості кожної відповідної посадової особи.

Наведені Т. О. Коломоєць та В. К. Колпаковим положення щодо сервісного характеру діяльності держави базуються на значною мірою приватному характері відносин, що входять до об'єкта забезпечення. Втім, у процесі здійснення дозвільної діяльності, у тому числі й у містобудуванні, виникають передусім публічні відносини, а не приватні. Так, О. В. Джафарова, характеризуючи дозвільні відносини, на першому місці вказує їх публічно-правову природу. Результатом їх реалізації є набуття

заінтересованою особою спеціального адміністративно-правового статусу [77, с. 21]. Висновок щодо специфічного характеру контролю у сфері дозвільної діяльності як способу забезпечення законності випливає й з положень, що наводить О. В. Стукаленко, яка відрізняє поняття державного архітектурно-будівельного контролю та державного архітектурно-будівельного нагляду, розуміючи під останнім, по суті, контроль за діяльністю суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю, у тому числі й щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування [364, с. 180].

Характеризуючи сутність контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності, Т. І. Шапочка вказує на такі визначальні риси: наявність у суб'єкта контролю повноважень щодо: надання обов'язкових до виконання вказівок об'єкту контролю (саме вказівок, а не, наприклад, рекомендацій); застосування заходів адміністративного примусу. Крім того, відзначено наявність повноваження щодо передання відповідних матеріалів до правоохоронних та інших органів для притягнення об'єкта контролю до юридичної (адміністративної чи кримінальної) відповідальності [400, с. 15]. З наведених положень очевидним постає висновок, що стосовно сутності контролю за дозвільною діяльністю, у тому числі у сфері містобудування, попри актуальну парадигму адміністративного права щодо сервісного характеру діяльності органів державної влади, мають зберігатися положення щодо саме владоцентристських, патерналістичних (за визначенням Т. О. Коломоєць та В. К. Колпакова) засад відповідних відносин.

Суттєва частина приватного сектору серед суб'єктів містобудування, наявність специфічних об'єктів та суб'єктів здійснення, тісний зв'язок містобудівної діяльності із галузями приватного права, зокрема авторського (у сфері архітектури) [214, с. 9] зумовлює необхідність перевірки можливості реалізації вказаних вище традиційних владоцентристських і

патерналістичних засад здійснення державного контролю – стосовно контролю як способу забезпечення законності саме у вказаній сфері.

Як слушно зауважує О. В. Стукаленко, характеризуючи спрямованість дозвільної діяльності в містобудуванні, у результаті її здійснення відбувається забезпечення суб'єктивних прав і законних інтересів щодо здійснення відповідних видів діяльності, надання послуг технічного та інженерного характеру тощо. При цьому суб'єктами дозвільної діяльності є виключно суб'єкти публічної влади – дозвільні органи: органи державного архітектурно-будівельного контролю, надавачі адміністративних послуг – суб'єкти публічної влади [364, с. 100, 110, 115]. За результатами опрацювання позицій О. В. Стукаленко, К. О. Рибак, П. В. П'яткова, О. Г. Юшкевич та деяких інших дослідників правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням дозвільної діяльності або наданням адміністративних послуг у містобудуванні, можна говорити про повну відповідність правовідносин дозвільної діяльності в цій сфері іншим іманентним ознакам дозвільної діяльності як напряду реалізації публічної влади: заявний характер; різноманітність суб'єктів та об'єктів; спрямованість на забезпечення безпеки життєдіяльності, національних інтересів, довкілля; орган публічної влади виступає обов'язковим суб'єктом; спрямованість на забезпечення прав невизначеного кола осіб [77, с. 21]. Отже, висновки щодо необхідності збереження владоцентристського підходу щодо сутності контролю як способу забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні можуть бути поширені й щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Винятком із цього висновку є засади здійснення громадського контролю як особливого виду контролю за дозвільною діяльністю в містобудуванні. На загальнодержавну необхідність розвитку цього виду контролю послідовно наголошується в Національній стратегії сприяння

розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., що затверджена указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 [308], та Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 рр., що затверджена указом Президента України від 27.09.2021 № 487/2021 [296]. Розвиток адміністративно-правових засад цього контролю має враховувати не лише окреслену сучасну парадигму адміністративного права, а й міжнародні стандарти належного врядування. Отже, проведені дослідження дає підстави зробити такі висновки.

Характер контролю як способу забезпечення законності дозвільної діяльності в досліджуваній сфері в конкретному випадку зумовлений чинниками об'єктивного та суб'єктивного характеру. До перших належать особливості конкретного суб'єктивного права, яке зазнало порушення (сутність, процедури відновлення, юридична відповідальність за його порушення). Другі зумовлені суб'єктивними особливостями посадової особи – суб'єкта застосування контролю: рівня підготовленості, специфіки правової волі, правосвідомості тощо.

Сьогодні формується нова парадигма адміністративного права: діяльність держави на переважно сервісних засадах; розвиток взаємодії та співпраці органів влади з іншими суб'єктами правовідносин; упровадження в усі сфери публічного адміністрування положень правової та демократичної держави. Попри зазначене, реалізація контролю в досліджуваній сфері має ґрунтуватись на патерналістичних та владоцентристських засадах, що зумовлено суто публічним характером правовідносин дозвільної діяльності у сфері містобудування, що є предметом контролю.

Громадський контроль є специфічним випадком контрольної діяльності щодо законності дозвільних правовідносин у сфері містобудування. Актуалізація нової парадигми адміністративного права дає змогу стверджувати й про оновлення правової природи громадського контролю в

досліджуваній сфері, що полягає в необхідності врахування міжнародних стандартів здійснення громадського контролю в публічно-правовій сфері. Імплементация вказаних стандартів у національну правову систему та практику є перспективним напрямом подальшої наукової розвідки.

Наведені положення щодо сутності контролю як способу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування в сучасних умовах розвитку адміністративного права, зокрема в його сучасній парадигмі, уможлиблюють встановлення співвідношення між ним та наглядом як іншим способом забезпечення законності в цій сфері.

Попри певну увагу науковців до проблематики забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні та суміжних до неї категорій (насамперед надання адміністративних послуг у цій сфері), окремі центральні категорії, такі як нагляд, наразі є практично невисвітленими. З урахуванням суттєвих змін, які сьогодні відбуваються як у сфері адміністративно-правового забезпечення здійснення містобудування зокрема, так і у сфері адміністративного права загалом, актуальним виявляється дослідження сучасного стану адміністративно-правового забезпечення нагляду як способу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. При цьому окремим показником такої актуальності може слугувати принципове оновлення схеми державного управління у сфері містобудівної діяльності (створення електронних систем адміністрування, принципове оновлення суб'єктів публічної влади), що передбачає оновлення також взаємодії як між ними, так і з іншими суб'єктами публічної влади, що мають повноваження щодо здійснення дозвільної діяльності в досліджуваній сфері. При цьому визначальною специфікою контрольно-наглядових відносин можна є те, що певні суб'єкти дозвільної діяльності в цій сфері мають свою основну компетенцію в інших сферах суспільних відносин, наприклад Державне агентство автомобільних доріг України. Оновлення теоретичних засад

здійснення нагляду в державному управлінні, зокрема за законністю дозвільної діяльності в містобудуванні, відповідає Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 рр., у перспективних завданнях якої вказано на необхідність, зокрема, усунення дублювання повноважень у системі суб'єктів виконавчої влади; вдосконалення організаційного забезпечення державного стратегічного планування, що безпосередньо стосується й питання організації та здійснення нагляду.

Найближчою за тематикою та отриманими науковими результатами є монографія, присвячена проблематиці адміністративно-правового забезпечення здійснення містобудування (О. В. Стукаленко, 2017 р.) [364, с. 3]. Інші дослідження стосуються дотичних категорій адміністративного права: контроль та нагляд як способи забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності (Т. І. Шапочка, 2011 р.); забезпечення законності надання публічних послуг (О. В. Бойко, 2020 р.); забезпечення законності надання адміністративних послуг (П. В. П'ятков, 2017 р.; О. Г. Юшкевич, 2014 р.); адміністративно-правові засоби забезпечення законності (Р. В. Ленівський, 2018 р.). Попри певну увагу науковців до дослідження адміністративно-правових способів забезпечення законності, тематика саме нагляду як одного з таких способів є розкритою недостатньою мірою. Так, Т. І. Шапочка за результатами свого дослідження не розмежовує контроль та нагляд, розглядає їх разом [400, с. 15], що ускладнює виокремлення специфіки нагляду як способу. О. В. Бойко та Р. В. Ленівський теж не приділяють достатньої уваги нагляду як способу забезпечення законності. Втім, обидва способи мають свій специфічний зміст, сферу та суб'єктів застосування, а тому їх дослідження в межах цієї роботи виходитиме за межі її предмету.

Отже, актуальним є надання характеристики нагляду як способу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування,

виокремлення його специфіки, визначення сфер його застосування за чинним адміністративним законодавством, визначення напрямів подальшого вдосконалення теоретичних засад організації та здійснення нагляду як адміністративно-правового способу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Нормативною основою здійснення нагляду, у тому числі у сфері містобудування, є, зокрема, Закони України: «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Так, відповідно до положень ст. 41-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» виділяють державний архітектурно-будівельний нагляд, об'єктом якого є, зокрема, дотримання суб'єктами діяльності у сфері містобудування, у тому числі суб'єктами дозвільної діяльності в цій сфері, вимог, встановлених законом. У юридичній літературі окремо йдеться про відмінність державного архітектурно-будівельного нагляду від державного архітектурно-будівельного контролю саме за об'єктом його здійснення. На відміну від нагляду, об'єктом контролю є діяльність не суб'єктів публічної влади у сфері містобудування, а суб'єктів власне містобудування [339, с. 217]. Визначення такої діяльності саме як нагляду лише на підставі його специфічного об'єкта зазнало критики на сторінках юридичної літератури, зазначено про, скоріш за все, фактичне ототожнення законодавцем понять контролю та нагляду в цій сфері [364, с. 138].

На відміну від контролю, нагляд не передбачає втручання в діяльність об'єкта нагляду. Крім того, з положень, наведених у науковій літературі, можна зробити висновок, що нагляд спрямований не стільки на реагування щодо вже вчинених правопорушень, скільки на запобігання вчиненню правопорушень у майбутньому [185, с. 41–42]. Цей підхід значною мірою актуальний і сьогодні. Так, С. С. Вітвіцький на основі ґрунтовного

дослідження співвідношення понять контролю й нагляду в теорії адміністративного права виявляється в таких критеріях: наявність повноважень щодо втручання в діяльність підконтрольного (піднаглядного) об'єкта; наявність відносин підпорядкування між суб'єктом та об'єктом (нагляду не властиво); для нагляду не є характерними повноваження щодо скасування, зміни рішень, актів об'єкта нагляду. Призначенням нагляду є спостереження, а контролю – коригування. Тому діяльність щодо нагляду та діяльність щодо контролю часто об'єднують у єдину контрольню-наглядну діяльність [43, с. 13–14, 22].

Відповідний науковий підхід знаходить своє застосування в нормотворчій діяльності. Так, у Законі «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не зустрічаються окремо поняття нагляду та контролю, натомість вживається термін «державний нагляд (контроль)».

У Законі «Про регулювання містобудівної діяльності» відповідні поняття розрізняються (ст. 41, 41-1 вказаного Закону). Порівняння положень зазначених статей свідчить, що дійсно основним критерієм розмежування законодавцем контролю та нагляду є насамперед не його доктринальні ознаки, а функції, виконувані підконтрольними (піднаглядними) об'єктами: у випадку виконання функцій безпосередньо у сфері містобудування йдеться про контроль, а у випадку діяльності органів публічної влади – про нагляд (ч. 1 ст. 41, ч. 1 ст. 41-1 вказаного Закону). Втім, зазначені положення свідчать лише про виділення законодавцем категорій державного архітектурно-будівельного контролю та архітектурно-будівельного нагляду виключно у вузькому розумінні. Таким чином, ми не погоджуємось із наведеною вище позицією О. В. Стукаленко щодо ототожнення законодавцем понять контролю та нагляду у сфері містобудування.

У юридичній літературі та законодавстві сьогодні набув поширення термін «контрольно-наглядова діяльність». Так, у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» діяльність передбачених законом суб'єктів публічної влади щодо забезпечення законності діяльності суб'єктів господарювання дістала назву «державний нагляд (контроль)». С. С. Вітвіцький, наводячи відповідні специфічні ознаки нагляду (відсутність підпорядкованості між суб'єктом та об'єктом нагляду; відсутність систематичності здійснення нагляду; відсутність у суб'єкта нагляду повноважень щодо втручання в діяльність піднаглядного об'єкта) і зазначаючи про необхідність його розмежування із поняттям контролю в теоретичному аспекті, обґрунтовує доцільність окреслення єдиної контрольно-наглядової діяльності в практичному аспекті [40, с. 13–14]. З такою постановкою варто погодитись, адже інформація, отримана в ході здійснення заходів нагляду, може бути використана при прийнятті рішень у порядку контролю. З огляду на це, з позиції виділення наведених вище вузького та широкого розуміння понять контрольно-наглядова діяльність постає поняттям у широкому сенсі, а застосування вузького сенсу цього поняття дозволяє виділити окремо контрольну, а окремо – наглядову діяльність.

Таким чином, на відміну від стверджуваного О. В. Стукаленко ототожнення законодавцем понять контролю та нагляду, варто говорити про виокремлення законодавцем двох площин діяльності контрольно-наглядового характеру у сфері містобудування, що насправді потрібно розглядати як єдине поняття.

Позитивно схвалюючи окреме врегулювання законодавцем таких аспектів контрольно-наглядової діяльності, як державний архітектурно-будівельний контроль та державний архітектурно-будівельний нагляд, необхідно вказати, що в розрізі практичної діяльності неможливо

відокремити контроль від нагляду в чистому вигляді. Наприклад, сукупність заходів, що спрямовані на забезпечення законності діяльності суб'єктів містобудування дістала назву державного архітектурно-будівельного контролю (ч. 1 ст. 41 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»). Втім, суб'єкти містобудування (експертні організації, підрядники, проєктувальники, замовники) не є підпорядкованими суб'єктам публічної влади, що здійснюють такий контроль, що наближує його до нагляду. Крім того, формою такого контролю визначено планові та позапланові перевірки.

Відповідно до ч. 1 ст. 41-1 вказаного Закону, заходи, спрямовані на забезпечення законності діяльності суб'єктів публічної влади у містобудуванні, визначено як державний архітектурно-будівельний нагляд. Втім, можна виокремити ознаки, що наближують його до контролю: наявність підпорядкованих суб'єктів (наприклад територіальні управління як об'єкти такого контролю), хоча ними й не вичерпується це коло; плановий характер здійснення відповідного нагляду, можливість його здійснення у формі планових перевірок (п. 9 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 698 (далі – Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду) [278]); перевірка як форма здійснення (п. 1 ч. 3 ст. 41-1 вказаного Закону); повноваження суб'єкта нагляду щодо втручання в оперативну діяльність піднаглядного об'єкта, а також можливість видання обов'язкових для виконання приписів, а також можливість притягувати відповідних посадових осіб до відповідальності (п. 2, 4 ч. 3, п. 1, 2, 7 ч. 4 ст. 41-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Містобудівна діяльність є комплексною сферою, здійснення якої має вплив на всі сфери суспільного життя. Це пояснює здійснення публічної влади в цій сфері суб'єктами різної галузевої належності (не лише власне

уповноваженими суб'єктами у сфері містобудування та архітектури, але й структурними підрозділами міських державних адміністрацій, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими законом суб'єктами (ч. 1 ст. 41-1 вказаного Закону)). Водночас, містобудівна діяльність має свою виражену галузеву та професійну специфіку, що зумовлює необхідність здійснення відповідної контрольної-наглядової діяльності компетентним суб'єктом державної влади. Тому вважаємо, що за своєю сутністю діяльність, зокрема, ДІАМ може бути охарактеризована саме як наглядова, проте з елементами контролю.

Отже, нагляд у сфері містобудування як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності необхідно розглядати у вузькому та широкому значеннях. У вузькому значенні нагляд – встановлена законодавством дозвільна діяльність у сфері містобудування, що здійснюється спеціальним суб'єктом (ДІАМ) та спрямована на визначення стану законності в роботі суб'єктів дозвільної діяльності у вказаній сфері. У широкому значенні нагляд – державний архітектурно-будівельний нагляд, що реалізується на засадах, визначених у ст. 41-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Його реалізація передбачає здійснення як наглядових, так і контрольних повноважень (щодо втручання в роботу піднаглядного суб'єкта, щодо видання обов'язкових для виконання приписів, систематичність здійснення). Таким чином, державний архітектурно-будівельний нагляд має змішаний характер: контрольної-наглядовий.

Виділення контрольної та наглядової складових у діяльності ДІАМ дає підстави запропонувати окремі уточнення щодо правового регулювання її повноважень. Так, відповідно до пп. 6 п. 5 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду у разі виявлення уповноваженими посадовими особами ДІМ порушень містобудівного законодавства, що вчинені піднаглядними суб'єктами, такі посадові особи мають повноваження

щодо, зокрема, скасування дії відповідних рішень. Вважаємо, що таке повноваження не відповідає сутності наглядової діяльності як такої, що не передбачає втручання суб'єкта нагляду у діяльність об'єкта нагляду. Наведений висновок узгоджується з положеннями ч. 4 ст. 41-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», де відповідне повноваження відсутнє. Натомість абзацом 7 вказаної частини передбачено повноваження щодо звернення до суду з відповідним позовом. З огляду на викладене, з метою приведення пп. 6 п. 5 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду у відповідність до положень абз. 7 ч. 4 ст. 41-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» необхідно внести зміни до зазначеного підпункту, виключивши з нього слова «скасовувати чи».

Проведений аналіз свідчить про певну відносність виокремлення на законодавчому рівні контрольної та наглядової діяльності, оскільки в площині практичної реалізації перша неодмінно набуває певних ознак другої й навпаки. Специфіка діяльності суб'єктів публічної влади у сфері містобудування сама по собі не дає підстав вважати відповідну діяльність щодо неї наглядом. Водночас відсутність підпорядкованості суб'єктів містобудування відповідним суб'єктам публічної влади заважає вважати їх діяльність контрольною в повному розумінні цього терміна. З огляду на викладене, варто наголосити на доцільності уніфікації положень ст. 41 та ст. 41-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Здійснення такої уніфікації має враховувати, що правовідносини суб'єктів контролю (нагляду) та підконтрольних (піднаглядних) суб'єктів далеко не завжди мають характер підпорядкованості. Крім того, діяльність суб'єктів контролю (нагляду) має примусовий характер. Тому контроль та нагляд у досліджуваній сфері варто об'єднати під уніфікованою назвою: «державний архітектурно-будівельний нагляд (контроль)». Закріплення єдиних засад вказаного контролю вважаємо перспективним напрямом розвитку чинного

адміністративного законодавства. Отже, проведене дослідження надає підстави для таких висновків.

Як спосіб забезпечення законності в досліджуваній сфері нагляд можна розглядати у вузькому (діяльність спеціально уповноваженого суб'єкта щодо визначення рівня законності) і широкому (державний архітектурно-будівельний нагляд відповідно до ст.41-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності») розуміннях. Загалом сутність нагляду в досліджуваній сфері може бути охарактеризована як контрольно-наглядова.

З метою приведення пп. 6 п. 5 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду у відповідність до положень абз. 6 ч. 4 ст. 41-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» необхідно внести зміни до зазначеного підпункту, виключивши з нього слова «скасовувати чи».

Наведена характеристика контрольно-наглядової діяльності щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування поняття уможлиблює дослідження специфіки різних її видів у зазначеній сфері. При цьому заслуговує на схвалення та підлягає врахуванню позиція С. С. Вітвіцького щодо широкого розуміння поняття контролю та охоплення ним поняття нагляду, оскільки контроль надає можливість не лише наглядати [40, с. 13–14]. Тому з урахуванням тісного зв'язку між поняттями контролю та нагляду щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування вважаємо за доцільне за основу для подальшого наукового пошуку взяти наукові напрацювання щодо видів контролю з поправкою на предмет цього дослідження.

Систематизація контролю є достатньою усталеною в доктрині публічного адміністрування та адміністративного права. Аналіз актуальних навчальних джерел свідчить про збереження значущості більш ранніми науковими напрацюваннями [12, с. 237]. Таким чином, можна зробити

висновок про можливість виділення видів контролю за комплексним критерієм об'єкта та суб'єктів його здійснення. Зокрема, формами зовнішнього контролю (об'єкт контролю організаційно не підпорядкований, контролюється лише певний аспект його діяльності) є громадський, фінансовий, судовий, парламентський, конституційний. Окремо наводять прокурорський нагляд. Внутрішній (адміністративний) контроль притаманний внутрішній діяльності управлінської системи. Він стосується органів, які перебувають у підпорядкуванні стосовно суб'єкта контролю [7, с. 235]. Подібний підхід виявив свою наступність у наукових працях у сфері адміністративного права. Зокрема, до суб'єктів здійснення державного контролю належать і єдиний орган законодавчої влади – Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої влади, Верховна Рада АРК, органи судової влади, контролюючі органи зі спеціальним статусом, суб'єкти місцевого самоврядування [5, с. 255–256].

Наведену систему суб'єктів можна визначити й стосовно контрольно-наглядової діяльності щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Так, відповідно до п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України, Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією України та законами України. Суб'єктом контрольно-наглядової діяльності в досліджуваній сфері є також Кабінет Міністрів України.

Контрольно-наглядова сфера діяльності органів виконавчої влади включає передусім діяльність ДІАМ, що має відповідну компетенцію як щодо підпорядкованих, так і щодо не підпорядкованих їй суб'єктів (абз. 4 п. 3 Положення про ДІАМ).

Одним з видів контролю є конституційний [374, с. 161]. Відповідна діяльність актуальна й стосовно забезпечення законності в досліджуваній сфері.

Особливим видом контролю є судовий. Завданнями його є запобігання правопорушенням; відновлення порушених (невизнаних, оспорених) суб'єктивних прав та інтересів; надання оцінки неправомірним актам суб'єктів публічної влади [374, с. 165]. До суду може бути оскаржений будь-який акт суб'єкта публічної влади (ст. 55 Конституції України).

Індикатором розвитку демократії, ступеня розвиненості громадянського суспільства в конкретній державі є рівень впливовості громадського контролю на діяльність суб'єктів публічної влади. Попри рекомендаційний характер рішень суб'єктів громадського контролю, він є способом реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами (ст. 38 Конституції України) [38, с. 234–235].

Таким чином, контрольно-наглядова діяльність у досліджуваній сфері представлена такими видами контролю, як: громадський, судовий, контроль з боку суб'єктів місцевого самоврядування, внутрішній та міжвідомчий контроль, конституційний контроль, президентський контроль, парламентський контроль.

Усі наведені види контрольно-наглядової діяльності являють собою цілісну систему, є її невід'ємними елементами. Втім, з огляду на галузеву спрямованість цього дослідження, а також його специфічну проблематику, окремі види контрольно-наглядової діяльності щодо дозвільної системи у сфері містобудування становлять особливий інтерес. Так, одним з перспективних напрямів розвитку адміністративно-правового забезпечення законності функціонування дозвільної системи у сфері містобудування сьогодні є розвиток громадського контролю. У Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019–2030 рр. (далі – Концепція) вказано про необхідність розроблення гарантій підвищення ролі

громадськості у процесі прийняття рішень у сфері містобудування [125, с. 2; 339, с. 216, 218].

Пропозиції щодо актуальних тенденцій розвитку громадського контролю у сфері містобудівної діяльності, у тому числі стосовно дозвільної системи в цій сфері, висвітлено в підрозділі 2.4. Такі тенденції висвітлено в контексті вдосконалення взаємодії Державної інспекції містобудування з громадськістю, з урахуванням європейських традицій публічного врядування: консультації з громадськістю щодо прийняття конкретних рішень; утворення громадських рад, проведення громадських слухань, форумів, робочих груп тощо. У Концепції відзначено низку актуальних проблем взаємодії громадськості та суб'єктів публічної влади при прийнятті ними рішень у сфері містобудування: недостатність урахування інтересів громадськості при плануванні та забудові територій, пріоритет інтересу інвесторів; залучення громадськості до процедур прийняття рішень лише на їх завершальній стадії; виключно консультативний характер результатів громадських обговорень; недостатня розробленість гарантій реалізації прав громадськості в процедурах громадського контролю; недостатня прозорість процедур прийняття рішень у сфері містобудування тощо. У зв'язку із вказаними проблемами запропоновано конкретні шляхи їх вирішення: запровадження принципу людиноцентричності в містобудуванні, визначення джерел фінансування розроблення містобудівної документації (державний або місцевий бюджет); створення гарантій залучення громадськості до процедур прийняття рішень у сфері містобудування з моменту офіційного оприлюднення акта про розроблення документації тощо [126, с. 45]. Втім, окремі пропоновані шляхи вирішення окреслених проблем є достатньо спірними та свідчать про відсутність належного теоретичного підґрунтя при їх опрацюванні. Так, загалом підтримуючи вимогу про повне оприлюднення містобудівної документації для забезпечення прозорості рішень у цій сфері,

варто зауважити про необхідність урахування таких категорій, як державна та комерційна таємниця. Вимога щодо обов'язковості врахування висновків спеціалізованих громадських органів залишає поза увагою усталене положення щодо притаманності громадському контролю консультативного, а не примусового характеру [38, с. 235]. На наш погляд, доцільніше передбачити обов'язковість мотивування відхилення суб'єктами публічної влади таких висновків. Вимога щодо визначення суб'єктів фінансування розроблення містобудівної документації (державний або місцевий бюджет) важко співвідноситься із шляхами реалізації громадського контролю як такого.

Зазначені та деякі інші недоліки свідчать про брак теоретичної основи розвитку адміністративно-правових засад громадського контролю у сфері містобудування. Аналіз наявних наукових джерел підтверджує цей висновок. Так, наявні комплексні наукові дослідження порушують лише окремі проблемні питання реалізації громадського контролю у сфері містобудування: взаємодія суб'єктів публічної влади з громадськістю [364, с. 181, 182, 310]; у тому числі конкретні форми такої взаємодії [339, с. 218]. Наукові дослідження, опубліковані в періодичних виданнях, частково висвітлюють цю проблему, але комплексно її не вирішують. Так, В. А. Лисенко у результаті дослідження проблематики сутності громадського контролю у сфері містобудування, доходить висновків щодо його ролі та форми, втім не формулює його визначення. Дослідник наводить положення щодо мети здійснення такого контролю, втім окремі його позиції є суперечливими, крім того, у складі цієї мети виокремлено 6 напрямів, що свідчить про брак уніфікованості у визначенні сутності такого контролю [170, с. 115, 116]. П. Покатаєв, розглядаючи проблематику адміністративно-правового регулювання досліджуваного поняття, також обмежується характеристикою його ролі та форм здійснення й зосереджується на

вирішенні окремих проблем реалізації такого контролю, не формулюючи його цілісного визначення [230, с. 57]. Виходячи з наведеного, а також з урахуванням значення громадського контролю в цій сфері як однієї з основних гарантій зменшення конфліктного характеру містобудівної діяльності, забезпечення громадських інтересів при її здійсненні вважаємо актуальним розроблення наукового підходу до визначення загальних іманентних рис громадського контролю за дозвільною діяльністю в містобудуванні як адміністративно-правового способу забезпечення законності її здійснення.

Аксіоматичними можна вважати положення щодо сутності громадського контролю, які дають підстави стверджувати про такі його визначні риси: суб'єкти здійснення (громадськість); відсутність примусового характеру повноважень суб'єктів контролю та рекомендаційний характер їх рішень; вибірковий характер об'єкта контролю, що стосується виключно сфери інтересів громадськості. Специфічною рисою громадського контролю можна вважати також його превентивний характер [38, с. 234].

Отже, громадський контроль за дозвільною діяльністю у сфері містобудування як спосіб забезпечення законності являє собою діяльність уповноважених представників громадськості щодо забезпечення принципів законності та верховенства права в досліджуваній сфері правовідносин. Вузьке розуміння громадського контролю як способу забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні охоплює передбачені законом форми діяльності представників громадськості (громадська експертиза, присутність представників громадськості при прийнятті значних для сфери містобудування рішень, робота громадських рад, громадські обговорення та слухання тощо).

3.2. Формування наукових поглядів щодо призначення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування

У сучасній парадигмі адміністративного права судовий контроль посідає особливе місце, зумовлене: становищем судової влади серед інших гілок державної влади; призначенням, що полягає не лише у власне забезпеченні законності в діяльності підконтрольних об'єктів, але й захисті суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів. У зв'язку із цим учені зазначають про особливе місце судового контролю в сучасному адміністративному праві (характеристика) [114, с. 74, 77]. Усе наведене зумовлює врахування онтологічної сутності судового контролю в діяльності держави для характеристики сучасних напрямів його розвитку. Ефективним засобом вирішення цього завдання є історичне дослідження розвитку контрольних функцій судової влади у сфері містобудування загалом та державної, насамперед дозвільної діяльності в цій сфері, зокрема.

Історичний розвиток судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування перебуває в прямій залежності від взаємопов'язаного розвитку таких суспільних інститутів, як: судова влада, яка є суб'єктом контролю за суспільними процесами; дозвільна система, у тому числі в містобудуванні.

Історичний розвиток адміністративно-правового забезпечення містобудівної галузі ґрунтовно досліджує О. В. Стукаленко. Учена здійснює його періодизацію стосовно території України. З наведених нею положень можна зробити висновок, що зародки дозвільної системи в цій сфері припадають на часи власне становлення регулювання у сфері містобудування, тобто часи Київської Русі, коли окремі функції, подібні до дозвільних, виконував не князь, а інші суб'єкти, зокрема церква, яка стежила за, у тому числі, правильністю міри й ваги. У подальшому стійкою

тенденцією функціонування та розвитку видачі дозвільних документів у цій сфері було відокремлення деяких функцій від царської влади. Так, окремі організаційні аспекти будівництва належали до компетенції уповноважених посадових осіб відповідно до законодавства, хоча найважливіші рішення приймала королівська влада [364, с. 24]. Специфічним періодом розвитку дозвільної діяльності в містобудуванні стала козацько-гетьманська доба. Фактично в цей період складно говорити про існування дозвільної системи у вигляді, подібному до сучасного, адже відповідні процедури безпосередньо залежали від розмірів і значення об'єкта будівництва. Рішення могли приймати безпосередньо гетьман, рада старшин, обозний, рада генеральних старшин. Стосовно будівництва, що не мало стратегічного значення, рішення могли приймати нижчі посадові особи: полковники, сотники, представники артилерійської канцелярії [364, с. 24–26]. Таким чином, узагальнюючи, можна відзначити безпосередню залежність компетенції посадових осіб у сфері містобудування, у тому числі дозвільної діяльності в цій сфері, від політичних чинників: царської влади або ж особливостей суспільно-політичного устрою.

Новим ступенем у розвитку дозвільної системи варто вважати другу половину XVIII ст., зокрема 1762 р., коли наказом імператриці Катерини II повноваження щодо здійснення контролю у сфері містобудування були передані до компетенції органів поліції, а також здійснене реформування системи суб'єктів публічної влади, що мали повноваження дозвільного характеру в цій сфері. У контексті розвитку на території сучасної України судового контролю за законністю діяльності суб'єктів публічної влади, у тому числі дозвільної діяльності у сфері містобудування, принципове значення має утворення протягом 1917–1921 рр. адміністративних судів для розгляду спорів, зокрема, між суб'єктами публічної влади та приватними особами стосовно порушення прав останніх. Для радянської доби характерні

реорганізація системи суб'єктів публічної влади у сфері містобудування, у тому числі утворення вищих органів у цій сфері та перерозподіл повноважень між органами нижчих ланок; утворення системи органів державного архітектурно-будівельного контролю, яким належала переважна частина повноважень дозвільного характеру в розглядуваній сфері. У зв'язку із цим О. В. Стукаленко вказує, що саме в радянський період відбулось становлення адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності в його сучасному вигляді [364, с. 27, 30–32]. Характеризуючи розвиток адміністративно-правового забезпечення містобудування в незалежній Україні, учена основною тенденцією його називає впровадження європейських стандартів до будівельного законодавства [364, с. 27, 30–32, 38]. Узагальнюючи наведені положення, можна стверджувати, що становлення самостійної системи дозвільних органів у містобудуванні перебуває в прямому зв'язку з децентралізацією державної влади загалом: від згаданого вище указу імператриці Катерини II у 1762 р. до повної зміни монархії як форми правління часів Російської імперії на республіку у 1917 р.

Сутність адміністративної юстиції як окремого виду судового контролю за діяльністю суб'єктів публічної влади виявляється в її історичному призначенні: захист прав, законних інтересів приватної особи від порушень з боку суб'єктів публічної влади [13, с. 61]. У контексті забезпечення законності дозвільної діяльності на території сучасної України варто згадати про створення протягом 1917–1921 рр. системи адміністративних судів, які мали повноваження розглядати спори між приватною особою та суб'єктом владних повноважень.

Сучасна парадигма адміністративного права виходить з концепції сервісної діяльності держави, визнання людини, її життя і здоров'я, безпеки основними соціальними цінностями. При цьому відносини, що виникають у ході здійснення адміністративного судочинства як форми відправлення

правосуддя, мають бути охоплені предметом адміністративного права, що у своїй основі генетично пов'язано із захистом прав людини за допомогою правових засобів [114, с. 74, 77]. Вказане, з урахуванням історичної ролі адміністративної юстиції як засобу захисту прав та інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів публічної влади, зумовлює висновок про іманентність судового контролю за системою забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Судовий контроль за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування сьогодні є одним з основних способів контрольно-наглядової діяльності держави в цій сфері не тільки за своїм юридичним значенням, а й за кількістю випадків застосування його на практиці. Так, аналіз судової статистики стосовно кількості звернень із позовом до адміністративних судів у сфері містобудування за 2019 р. та відповідної статистики звернень до Державної архітектурно-будівельної інспекції України свідчить, що до суду у 2019 р. надійшло в декілька разів більше позовних заяв (14515), ніж звернень громадян (у тому числі й зі скаргами) – до ДАБІ (8910) [95]. У 2022 р. до адміністративних судів першої інстанції надійшло 5469 справ стосовно регулювання містобудівної діяльності [96]. У юридичній літературі з питань судочинства, у тому числі й адміністративного, останніми роками обговорюють проблематику застосування позасудових або досудових способів вирішення публічно-правових спорів. Зокрема, ідеться про перспективність розвитку вказаних способів, при цьому наводять зарубіжний досвід щодо запровадження обов'язкового досудового врегулювання спору за всіма категоріями адміністративних справ. Звертають увагу на часте неправомірне ухилення суб'єктів публічної влади від використання позасудових форм урегулювання публічно-правових спорів, а також висловлюють пропозицію щодо запровадження обов'язкового досудового врегулювання спору (зокрема шляхом медіації) за всіма категоріями

публічно-правових спорів [13, с. 32, 128, 157, 159]. У зв'язку із наведеним зауважимо, що в Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності вказано на перспективність розвитку відповідних способів у сфері містобудування [126, с. 106, 249, 254].

Вироблення чітких рекомендацій щодо подальшого розвитку способів альтернативного вирішення публічно-правових спорів передбачає їх гармонізацію з адміністративним судочинством, а тому зумовлює необхідність ґрунтовного дослідження, що виходить за межі цього підрозділу та тематики нашої роботи. Водночас не викликає сумнівів перспективність розвитку таких способів, оскільки суд має бути останньою інстанцією в розв'язанні правових конфліктів. Таке твердження впливає з ознак судової влади, зокрема її легітимності, яка передбачає найвищу юридичну силу її актів серед актів інших суб'єктів, уповноважених законом на вирішення відповідних спорів [211, с. 27]. Тому, не вдаючись до дослідження перспектив запровадження обов'язку досудового вирішення всіх категорій публічно-правових спорів, як пропонують деякі автори, відзначимо привабливість наукової позиції О. С. Ткачука, який окреслює шляхи підвищення використання альтернативних способів вирішення спорів. По-перше, сам суддя має пропонувати сторонам застосування таких способів та створювати умови для їх застосування. По-друге, у разі відмови сторони від їх використання процес має бути спрямований на максимальне розкриття інформації, яка має значення для з'ясування обставин справи. По-третє, повноваження суду щодо покладення судових витрат на сторону, яка необґрунтовано відмовляється від застосування таких способів [379, с. 502]. Попри висловлення цих пропозицій у сфері цивільного процесуального права до внесення змін у процесуальне законодавство наприкінці 2017 р., вважаємо їх актуальними й щодо адміністративного судочинства.

Отже, роль судового контролю в забезпеченні законності дозвільної діяльності у сфері містобудування зумовлена: історичним значенням судочинства загалом та адміністративної юстиції зокрема як форми захисту прав і законних інтересів приватних осіб від порушень їх з боку суб'єктів публічної влади; формуванням сучасної парадигми адміністративного права, яка передбачає включення до предмета адміністративного права відносин, що виникають у ході здійснення адміністративного судочинства як форми відправлення правосуддя, а також передбачає найтіснішу пов'язаність адміністративного права із захистом прав людини при здійсненні правосуддя у формі адміністративного судочинства. Тому судовий контроль за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно вважати невід'ємною складовою контрольної-наглядової діяльності держави щодо законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Втім, судовий контроль не має підміняти собою інші визначені законом контрольної-наглядові процедури, а тому автор підтримує висловлювану в юридичній літературі позицію щодо необхідності розвитку законодавчих гарантій ефективності позасудових способів вирішення спорів (позасудове оскарження, медіація тощо). Гармонізація адміністративного судочинства й таких способів є перспективним напрямом розвитку судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Окреслення сутності судового контролю в досліджуваній сфері з урахуванням його історичного контексту створює підґрунтя для подальшої його характеристики в сучасних умовах розвитку адміністративного права, що передбачає визначення принципів судового контролю як вихідних ідей, засад, що відображають специфіку досліджуваного поняття [372, с. 123].

Судовий контроль розглядають не лише як окремий вид контрольної-наглядової діяльності держави, а й пов'язують із специфічним способом його здійснення – судовою діяльністю щодо захисту прав і законних інтересів

приватних осіб [67, с. 455]. Варто відзначити окремі наукові напрацювання, які присвячені проблематиці сутності судового контролю та в яких обґрунтовано позицію про виокремлення контрольної функції суду при здійсненні правосуддя. Така функція характеризується як супутня здійсненню правосуддя, але яка іманентна йому [56, с. 12]. Водночас така позиція може бути доповнена з огляду на зміну пріоритетів публічного адміністрування та адміністративно-правового регулювання, що відбулись протягом останніх років і характеризуються розвитком людиноцентризму в адміністративному праві, відповідальності держави за свою діяльність перед людиною, а отже актуалізацією контрольної діяльності держави як передусім, юридичного засобу забезпечення та захисту прав та законних інтересів приватної особи [114, с. 77].

Проблематика сутності судового контролю як комплексної діяльності, що поєднує в собі два наведених аспекти, попри її відповідність сучасним тенденціям розвитку адміністративного права, не набула належного висвітлення. Так, спеціалізовані дослідження проблематики державного контролю у сфері містобудування або взагалі оминають питання засад здійснення судового контролю (О. В. Стукаленко, 2017 р.) [364], або розглядають його окремі дуже вузькі проблемні питання, наприклад проблеми формування судової практики розгляду окремих категорій публічно-правових спорів у сфері містобудування [339; 224]. Вважаємо, що основною причиною цього є новачійність окресленого наукового підходу та відносна нещодавність власне публікацій із цього приводу (2017 р.) [114, с. 77], що зумовило складність урахування його у викладених та інших наукових дослідженнях.

Базовою стосовно розглядуваної проблематики можна вважати працю Б. Д. Гудза «Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади» (2012 р.). Учений визначає принципи вказаного

контролю на основі врахування принципів права та загальних принципів контролю, при цьому звертає увагу на здійснення вказаного контролю в процесуальній формі, а також на вихідне значення принципів для здійснення процесуальних дій в адміністративному суді. Визначаються такі принципи, як: законність; верховенство права; підпорядкування діяльності суддів тільки закону та заборона делегування функцій судів; справедливість; гласність; незалежність суддів; забезпечення й охорона інтересів особи та держави [56, с. 12, 17]. Визнаючи обґрунтованість та послідовність позиції Б. Д. Гудза в частині виокремлення складу принципів судового контролю, варто зауважити, що вчений в окремих своїх висновках допускає певне змішування категорій. Зокрема, використовує категорію процесуальної форми для характеристики форми здійснення такого контролю, хоча в доктрині адміністративної юстиції переважає підхід до застосування вказаного терміна до діяльності адміністративних судів із здійснення правосуддя. Це свідчить про тісний взаємозв'язок таких аспектів судової діяльності, як здійснення правосуддя та судовий контроль за законністю діяльності суб'єктів виконавчої влади.

Урахування специфіки досліджуваної сфери здійснення судового контролю зумовлює звернення до відповідних спеціальних наукових напрацювань. Зокрема, К. О. Рибак, розглядаючи проблематику адміністративно-правового регулювання державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виділяє такі принципи вказаного контролю, як: пріоритет забезпечення безпеки життя і здоров'я особи, існування суспільства перед іншими інтересами у сфері містобудування; підзвітність і підконтрольність суб'єкта контролю вищестоящим суб'єктам публічної влади; рівність прав та законних інтересів суб'єктів здійснення містобудування; неупередженість, об'єктивність, прозорість, відкритість, системність здійснення перевірок суб'єктів містобудування; неприпустимість

застосування планових показників у притягненні суб'єктів містобудування до юридичної відповідальності та деякі інші [339, с. 171–172]. Схвально оцінюючи окреслення вченою окремих пріоритетів містобудівної діяльності як її визначальних рис (насамперед пріоритет безпеки містобудівної діяльності), необхідно визнати, що ця позиція не позбавлена недоліків. По-перше, вказаний пріоритет безпеки містобудування, на наш погляд, варто зарахувати до принципів не стільки контролю, скільки здійснення самої містобудівної діяльності як об'єкта такого контролю. Зазначене справедливе й щодо такого принципу, як презумпція правомірності рішень, дій суб'єкта містобудування. По-друге, більшість виділених принципів, таких як підзвітність і підконтрольність суб'єкта контролю; рівність суб'єктів містобудування при проведенні контролю; неупередженість, об'єктивність, прозорість, відкритість, системність здійснення перевірок та деякі інші, властиві контролю в багатьох сферах суспільних відносин, а тому їх варто визнати такими, що характеризують специфіку містобудування як об'єкта контролю. Щодо такого принципу, як неприпустимість застосування планових показників у притягненні суб'єктів містобудування до юридичної відповідальності, то він не відображає ані теоретичних засад здійснення вказаного контролю, ані засад, що характеризували б його унікальність порівняно з іншими видами державного контролю. Тому зарахування його до принципів теж є спірним.

Виділення К. О. Рибак пріоритету безпеки в здійсненні містобудівної діяльності привертає увагу до відповідних вимог щодо оцінювання зібраної в ході контрольних дій інформації (насамперед об'єктивність). Вважаємо, що мова має йти про комплексний характер такої оцінки, з урахуванням ступеня ймовірної небезпеки; неприпустимість ухилення посадових осіб уповноважених суб'єктів публічної влади від ретельного обстеження об'єкта

будівництва у випадку виникнення обґрунтованих сумнівів у безпечності містобудівної діяльності в конкретному випадку.

Отже, принципи судового контролю в досліджуваній сфері необхідно визначати, виходячи з розуміння його як виду контрольно-наглядової діяльності держави у відповідній сфері суспільних відносин. Водночас, з огляду на актуальні пріоритети адміністративного права, у практичній діяльності цей вид контролю не можна застосовувати без урахування його призначення – забезпечення й захист суб'єктивних прав та інтересів, що впливає на принципи, форми й методи його проведення. У зв'язку із цим ми не погоджуємось із К. О. Рибак, яка визначає принципи державного архітектурно-будівельного контролю у сфері містобудування з позиції розуміння цієї діяльності виключно як такої, що перебуває в полі виконавчої влади, без урахування ролі судового контролю в забезпеченні законності в наведеній сфері. Перспективним напрямом розвитку судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування є розвиток форм та методів його здійснення з урахуванням сучасної парадигми адміністративного права, захисту прав та законних інтересів приватної особи як його призначення.

Гарантією ефективності контрольно-наглядової діяльності в будь-якій сфері суспільних відносин є врахування її специфіки в кожному конкретному випадку, що надає змогу обрати належні форми та методи її здійснення. У цьому контексті містобудівна діяльність, а саме один з її напрямів – дозвільна діяльність у сфері містобудування, має специфіку, урахування якої надасть змогу сформулювати рекомендації щодо подальшого вдосконалення судового контролю в цій сфері.

Необхідно враховувати формування сучасної парадигми адміністративного права, основою якої є уявлення про людину як основну соціальну цінність, а не передусім об'єкт управління. Чільне місце судового

контролю в такій парадигмі зумовлено його призначенням: захист порушених, невизнаних, оспорюваних суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (далі – КАС України)) [111], а також концепцією адміністративних зобов'язань, ключовими положеннями якої є, в тому числі: відповідальність держави перед людиною, самообмеження влади держави за допомогою нормативного регулювання своєї діяльності [114, с. 71, 75]. Значення належного здійснення судового контролю у сфері містобудування, у тому числі дозвільної діяльності в цій сфері, впливає з актуальних публікацій, де виділено декілька десятків різних вимог, які заявляються в адміністративному порядку та порядку інших видів судочинства. До таких вимог належать: зобов'язання видати містобудівні умови та обмеження; анулювання дозволів, виданих Державною архітектурно-будівельною інспекцією; законність при організації та проведенні перевірок; наслідки скасування декларації про готовність об'єкта до експлуатації; визнання протиправними дій Державною архітектурно-будівельною інспекцією щодо відмови видати сертифікат, що засвідчує прийняття в експлуатацію завершеного будівництвом об'єкта, та значна кількість інших вимог [189]. Можна навести й конкретні недоліки організації судового контролю, зокрема в порядку адміністративного судочинства. Так, за чинними правилами визначення справ спрощеного провадження, значна кількість спорів у сфері містобудування може бути розглянута саме в цьому порядку (ч. 4 ст. 257 КАС України), попри істотні матеріальні наслідки для позивача або відповідача відповідних судових рішень. Таким чином, з урахуванням організаційних недоліків судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування; значення вказаного контролю за забезпеченням законності в цій сфері; процесів формування сучасної

парадигми адміністративного права, актуальним є перегляд теоретичних засад вказаного контролю з метою підвищення його якості.

Сутність судового контролю за забезпеченням законності дозвільної діяльності у сфері містобудування не висвітлена належним чином у публікаціях науковців. Найближчою дотичною проблематикою, порушеною на сторінках наукової літератури, є: судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади (Б. Д. Гудз, 2012 р.) [57], окремі проблеми визначення та реалізації повноважень суду в межах контролю за законністю актів суб'єктів публічної влади (О. В. Константий, 2015 р.) [120], розмежування судового та конституційного контролю (А. М. Івановська, 2020 р.) [100]. Втім, специфіка судового контролю саме в досліджуваній сфері залишена поза увагою.

Тому актуальним є уточнення повноважень адміністративного суду за наслідками здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування, окреслення перспективних напрямів розвитку чинного адміністративного законодавства.

Усталене в доктрині адміністративного права визначення судового контролю за його специфічним суб'єктом здійснення (суд) [5, с. 275] звертає увагу на місце суду в системі суб'єктів забезпечення законності діяльності суб'єктів виконавчої влади, у тому числі щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Сучасна парадигма адміністративного права передбачає такі принципові напрями в його розумінні, як: 1) визнання генетичного зв'язку адміністративного права із способами захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів при відході від акцентів на управлінській спрямованості адміністративних правовідносин; 2) визнання людини, її здоров'я та безпеки найвищою соціальною цінністю та орієнтиром у функціонуванні держави, що зумовлює постановку питання про сервісний характер діяльності держави;

3) визнання відповідальності держави перед приватною особою за свою діяльність, сервісний характер діяльності держави зумовлює постановку акценту не на державне управління, а на публічне адміністрування [114, с. 72, 77].

Місце судового контролю в сучасній системі суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні зумовлено здійсненням ним правосуддя як конституційно закріпленого завдання діяльності судової влади (ч. 1 ст. 124 Конституції України). Таким чином, суд здійснює контроль за діяльністю суб'єктів публічної влади специфічним способом: здійснюючи правосуддя у відповідних справах.

Досліджуючи проблематику судового контролю за законністю діяльності суб'єктів публічної влади, Б. Д. Гудз виокремлює такі риси судового контролю в цій сфері: є специфічним видом контрольної діяльності державних установ; предметом є дотримання підконтрольними суб'єктами публічної влади своєї компетенції; специфічний суб'єкт здійснення (суд, причому не тільки адміністративний, а й усіх інших юрисдикцій); суворо регламентований процесуальним законом специфічний порядок здійснення – процесуальна форма; сутність його полягає у перевірці й оцінці законності актів суб'єктів публічної влади [56, с. 11]. Необхідно визнати, що, попри спливи значного проміжку часу, вказані положення є актуальними та можуть бути взяті за основу для подальшого дослідження.

У сфері містобудування зазначені риси судового контролю зберігають свою актуальність. Водночас специфічний характер цієї сфери зумовлює й застосування судом деяких особливих способів захисту. Так, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 5 КАС України, одним із способів захисту адміністративним судом суб'єктивних прав та законних інтересів є визнання протиправною бездіяльності суб'єкта публічної влади та зобов'язання його вчинити певні дії. Втім, відповідне зобов'язання може бути покладено тільки у випадку

бездіяльності відповідача. У випадку ж прийняття дозвільним органом у сфері містобудування рішення (наприклад щодо видачі дозвільного документа або відмови в його видачі) такий спосіб захисту не може бути застосований. Крім того, усталеним є розуміння судами такого способу захисту як заходу насамперед загального характеру в тому розумінні, що суд не повинен підміняти собою відповідний суб'єкт публічної влади та приймати законне рішення замість оскаржуваного [303]. Втім, у сфері містобудівної діяльності можливим є застосування такого способу захисту, як: зобов'язати уповноваженого суб'єкта публічної влади видати містобудівні умови та обмеження. Про можливість застосування такого способу захисту вказано в рішенні апеляційного адміністративного суду, виходячи з відсутності в цьому випадку дискреційних повноважень відповідача, оскільки закон передбачає тільки один варіант рішення – щодо видачі містобудівних умов та обмежень [367].

Під дискреційними повноваженнями суб'єкта публічної влади сьогодні розуміють можливість такого суб'єкта обирати поведінку, застосовуючи власний розсуд, у визначених законом межах [13, с. 108–109]. У цьому контексті Б. Д. Гудз характеризує сутність рішення адміністративного суду як акта правосуддя, спрямованого на захист суб'єктивних прав та інтересів від порушень з боку суб'єктів публічної влади, що містить висновок про законність конкретного акту [56, с. 12]. Можна з упевненістю стверджувати про наявність у зазначеному вище рішенні адміністративного суду оцінки законності оскаржуваного акта суб'єкта публічної влади щодо відмови у видачі містобудівних умов та обмежень. Тому зауважимо, що така позиція суду апеляційної інстанції не входить у суперечність з усталеними доктринальними поглядами у сфері адміністративного права щодо застосовуваних категорій.

Сутністю державного контролю у сфері містобудування є забезпечення законності діяльності суб'єктів містобудівної діяльності [5, с. 345–346], причому специфічний характер зазначеної діяльності, а саме її потенційна небезпека для інших учасників соціальних відносин, зумовлює необхідність застосування відповідних засобів державного контролю, одним з яких можна визначити дозвільну діяльність у цій сфері. Така специфіка містобудівної діяльності як об'єкта контролю зумовлює типовий характер відсутності дискреційних повноважень у суб'єкта контролю в цій сфері. Так, наприклад, відповідно до п. 30 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466, передбачено повноваження уповноваженого суб'єкта публічної влади у сфері містобудування щодо відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт. Втім, аналіз підстав такої відмови свідчить, що відповідні підстави ґрунтуються на формальних критеріях: відповідність будівництва цільовому призначенню земельної ділянки; наявність у поданих документах порушень містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. Крім того, законодавець прагне до чіткості визначення відповідних підстав, а отже, усунення дискреційних повноважень суб'єкта державного контролю при вирішенні відповідних питань.

Попри поширеність приватних засад у реалізації містобудівної діяльності, визначальною її ознакою можна вважати виражений плановий характер здійснення. Порушення відповідного плану спричиняє прогресуючі збитки, що зумовлено не лише організаційними чинниками, а й суто технічними причинами, наприклад необхідністю консервації об'єкта будівництва. Так, наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 21.10.2005 № 2 затверджено Положення про порядок консервації та розконсервації

об'єктів будівництва [276]. Вважаємо, що зазначені обставини мають зумовлювати підвищену відповідальність суб'єктів публічної влади при вирішенні питань щодо видачі документів дозвільного характеру або відмови в такій видачі. Підвищений характер відповідальності вказаних суб'єктів корелює з положеннями щодо актуальної парадигми адміністративного права, вихідними засадами якої є, зокрема, демократичний характер діяльності держави та її інститутів, що означає, у тому числі, збільшення відповідальності держави та її суб'єктів перед людиною за свою діяльність, а також актуалізацію судового захисту прав і свобод людини [114, с. 72, 77].

Отже, враховуючи наведене, а також суто формальний характер підстав відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт, вважаємо, що рішення адміністративного суду, яке передбачає зобов'язання суб'єкта публічної влади видати зазначений дозвіл, не є втручанням у дискреційні повноваження. Таке рішення суду сприятиме якнайшвидшому усуненню невизначеності щодо видачі відповідних документів і виконанню відповідного графіка містобудівних (будівельних) робіт. Тож вважаємо застосування наведеного вище способу захисту суб'єктивних прав та інтересів перспективним у сфері містобудування.

Положеннями ч. 1, 2 ст. 6 КАС України прямо передбачено застосування адміністративним судом принципу верховенства права при вирішенні справи. При цьому, згідно із ч. 2 цієї статті, суд має враховувати відповідну практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). У практиці ЄСПЛ у сфері містобудівної діяльності основну увагу приділено питанням погодження суспільного та приватного інтересу щодо нерухомого майна. У цьому контексті варто відзначити такі рішення ЄСПЛ, як: «Депаль проти Франції», «Брайловська проти України» [415]. Так, у рішенні «Депаль проти Франції» визначене співвідношення у випадку розміщення будівлі у природоохоронній території (прибережна зона) та констатовано пріоритет

суспільного інтересу, залишено в силі рішення національного суду щодо знесення будівлі за кошти власника. У рішенні «Брайловська проти України» щодо примусового відчуження нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності констатовано необхідність урахування національним судом не лише власне вимог закону, але й співвідношення приватного та суспільного інтересу, виправданість такого відчуження в конкретному випадку. Отже, порівняно з контролем з боку інших суб'єктів публічної влади, судовий контроль відрізняється межами дотримання суб'єктом акту принципу верховенства права (зокрема засад пропорційності), а не лише принципу законності.

У законодавчих актах, що встановлюють вимоги до вирішення справ судами інших юрисдикцій (цивільна, господарська, кримінальна), вимога щодо дотримання судом верховенства права не завжди визначається на рівні принципу вирішення спору. Так, у ст. 10 Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 № 1618-IV (далі – ЦПК України) [398] закріплено обов'язок суду керуватись принципом верховенства права лише при розгляді справи (процесуальний аспект). Втім, відповідно до ч. 1 ст. 263 ЦПК України, засади верховенства права мають базовий характер при складанні судового рішення, що, безумовно, означає використання зазначеного принципу при його мотивуванні. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [309], верховенство права є загальною засадою здійснення правосуддя (як у процесуальному, так і в матеріальному аспекті). Отже, здійснення судового контролю на засадах верховенства права, у тому числі у сфері містобудування, є визначальною сутнісною рисою судового контролю за законністю здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Подана характеристика повноважень адміністративного суду за наслідками здійснення судового контролю за законністю дозвільної

діяльності у сфері містобудування створює підґрунтя для опрацювання актуальної проблематики форм, методів і способів його здійснення.

На відміну від інших видів контрольно-наглядової діяльності щодо законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, для судового контролю характерні певна універсальність, що відображається, зокрема, у положеннях щодо процесуальної форми його здійснення. Це твердження актуальне й стосовно процесуальної форми діяльності адміністративних судів при здійсненні правосуддя [13, с. 21].

Найближчими до досліджуваної тематики є праці з проблем ефективності судового контролю, форм і методів його здійснення, сутності принципу верховенства права в судовому процесі та деяких інших. У цьому контексті варто згадати напрацювання таких учених, як: Б. Д. Гудз, В. Я. Малиновський, І. Є. Марочкін, О. М. Пасенюк, О. С. Ткачук, М. М. Ясинок. Водночас у них недостатньою мірою враховано специфіку дозвільної діяльності у сфері містобудування як об'єкта судового контролю.

Тому актуальним є надання характеристики ефективності здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування за наслідками застосування функціонального підходу, що передбачає врахування методів і способів його здійснення.

Загальновідомою є теза щодо відповідності методів здійснення контролю специфіці сфери, у якій він здійснюється. В іншому разі контроль не відповідатиме принципам об'єктивності та дієвості [67, с. 448]. Обрання тих чи інших методів контролю тісно пов'язано з процедурою його проведення. Тому розгляд методів судового контролю законності дозвільної діяльності в містобудуванні безпосередньо пов'язаний із процедурою його проведення.

Поняття процесуальної форми посідає чільне місце в характеристиці процесуальних галузей права. Окремі вчені навіть ідентифікують

адміністративне судочинство та процесуальну форму діяльності адміністративних судів [13, с. 276]. Таке твердження є спірним з огляду на різні акценти зазначених понять: «судочинство» означає діяльність судів, а «процесуальна форма» – виключно зовнішню сторону такої діяльності [211, с. 30–31]. Втім, загальноприйнятим можна вважати твердження, що дотримання процесуальної форми ухвалення судового рішення належить до основних умов його правосудності. Тому розгляд методів здійснення судового контролю передбачає опрацювання проблематики процесуальної форми здійснення правосуддя в конкретних випадках.

Розгляд судових справ в адміністративних судах першої інстанції може відбуватися за правилами загального позовного (розділ 2 КАС України) або спрощеного позовного (глава 10 розділу 2 КАС України) проваджень. Спрощене провадження призначається для розгляду справ незначної складності. При цьому окремі визначені КАС України категорії адміністративних справ не можуть бути розглянуті в цьому порядку незалежно від їх складності (ч. 1, 4 ст. 257 КАС України).

Розгляд судами адміністративних справ щодо оскарження дозвільних актів суб'єктів публічної влади у сфері містобудування є лише однією формою судового контролю. Водночас результатом діяльності адміністративного суду є також виявлення та реагування на правопорушення, допущені суб'єктами публічної влади під час розгляду судових справ, не пов'язаних з оскарженням відповідних актів. За результатами такої форми контролю суд виносить окрему ухвалу (ст. 249 КАС України). Аналіз актуальної практики винесення адміністративними судами окремих ухвал у сфері містобудування свідчить про порушення суб'єктами публічної влади процедур прийняття рішень як основної підстави постановлення таких ухвал. Такі порушення можуть стосуватись: реєстрації права приватної власності на завершені об'єкти будівництва без достатніх на це підстав (відсутність

необхідних дозвільних документів щодо будівництва об'єкта) [203]; подання від імені особи, але без достатніх доказів її згоди, позовів щодо оскарження актів про видачу дозвільних документів [204]; безпідставне прийняття рішення про анулювання паспорту прив'язки фізичної особи-підприємця [201] та інших порушень процедури винесення актів, що дають право провадити містобудівну (будівельну) діяльність або створюють підстави для її подальшого проведення.

Відповідні судові процедури: як щодо вирішення судових справ по суті, так і щодо постановлення окремих ухвал – можуть бути охарактеризовані як такі, що являють собою основу для визначення методів судового контролю за законністю здійснення містобудівної діяльності, у тому числі дозвільної діяльності в цій сфері. При цьому останнім часом набуло поширення вживання терміна «способи» щодо судового контролю. В умовах відсутності чітких наукових позицій щодо зазначених термінів вважаємо актуальним їх розмежування в контексті законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Спеціальними способами здійснення судового контролю в порядку адміністративного судочинства є: покладення на суб'єкта публічної влади зобов'язання надати звіт про виконання рішення адміністративного суду; можливість накладення на суб'єкта публічної влади штрафу у зв'язку із невиконанням ним судового рішення; визнання протиправною діяльності суб'єкта владних повноважень у зв'язку з виконанням судового рішення [368].

В українській мові термін «спосіб» означає певну систему прийомів, прийом або дію, за допомогою яких досягається бажаний результат [41, с. 1375]. Порівняно зі значенням терміна «контроль» як такого, що спрямований не лише на відстеження належного стану підконтрольного об'єкта, а й на приведення його у відповідність із певною ідеальною його

моделлю, зазначені способи дійсно відображають способи впливу суду на підконтрольний об'єкт (у цьому випадку – суб'єкт виконання судового рішення). Тому з наведеною позицією варто погодитись і в подальшому сприймати відповідні рішення суду саме як способи здійснення судового контролю за виконанням рішення суду. Зазначені способи можуть бути застосовані щодо характеристики судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування переважно в цьому контексті. Втім, власне окреслений підхід може бути застосований щодо визначення способів судового контролю в цій сфері в повному обсязі, зокрема щодо вироблення наукового підходу до розуміння таких способів.

У ч. 1 ст. 5 КАС України визначено шляхи захисту суб'єктивних прав та інтересів адміністративним судом: визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; визнання дій (бездіяльності) суб'єкта публічної влади протиправними та накладення на нього зобов'язання щодо утримання від вчинення певних дій (вчинити певні дії) тощо. Аналіз практики розгляду адміністративними судами спорів у сфері містобудування дає підстави для виокремлення таких шляхів захисту вказаних прав та інтересів у цій сфері, які пов'язані з правопорушеннями у сфері дозвільної діяльності: визнання протиправним та скасування рішення [256], визнання протиправними та скасування актів суб'єкта публічної влади, зобов'язання вчинити певні дії [259]; визнання протиправним та скасування припису [325]. Таким чином, шляхи захисту адміністративним судом прав є подібними до тих, що застосовують у сфері виконання рішень адміністративного суду. У ст. 245 КАС України передбачено повноваження адміністративного суду при вирішенні справи, які можуть бути охарактеризовані як способи судового контролю, зокрема й за дозвільною діяльністю у сфері містобудування.

Способи здійснення судового контролю за дозвільною діяльністю у сфері містобудування відповідають повноваженням адміністративного суду, що реалізуються ним за наслідками розгляду конкретної адміністративної справи. Тому вказані способи відображають зовнішню щодо підконтрольного об'єкта сторону судового контролю, яка передбачає відповідне рішення суду до підконтрольного об'єкта. Отже, варто розмежовувати методи та способи здійснення судового контролю за дозвільною діяльністю у сфері містобудування. Методи перебувають у площині внутрішньої організації здійснення такого контролю (процесуальної форми його здійснення) й охоплені процедурами позовного (письмового, спрощеного) провадження, а також процедурами постановлення судом окремих ухвал. Способи перебувають у площині зовнішнього вираження здійснення такого контролю й виражаються у повноваженнях суду (ч. 2 ст. 245 КАС України), які застосовуються ним щодо підконтрольного об'єкта. У досліджуваній сфері найбільш часто застосовуваними повноваженнями варто визначити: визнання протиправним та скасування рішення; визнання протиправними та скасування інших актів суб'єкта публічної влади із зобов'язанням вчинити певні дії.

Викладені положення щодо специфіки судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування надають змогу запропонувати окремі шляхи вдосконалення його ефективності, що сприятиме розвитку гарантій прав людини та суб'єктивних прав і законних інтересів приватних осіб у сфері містобудування.

Як вихідну стосовно поняття ефективності судового контролю за законністю діяльності суб'єктів публічного адміністрування, у тому числі суб'єктів здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, варто взяти позицію Б. Д. Гудза щодо визначення таких показників ефективності судового контролю, як: співвідношення між ідеальною моделлю

функціонування підконтрольного суб'єкта та результатами, отриманими за наслідками здійснення судового контролю; здійснення судового контролю із дотриманням вимог принципів верховенства права, законності, а також за належною судовою процедурою; рівень довіри приватних осіб до судової влади як суб'єкта забезпечення законності в підконтрольній сфері; мінімально розумний строк вирішення судової справи [56, с.17–18]. Актуальні напрацювання надають змогу доповнити цей науковий підхід. Так, А. В. Хворостянкіна виділяє в контексті розгляду європейських стандартів адміністративного процесу гарантії ефективної реалізації права на доступ до суду, прозорість системи здійснення судового контролю, незалежність та неупередженість суду, повноцінну реалізацію принципу рівних можливостей, дієвість (виконуваність) рішення суду [394].

Такий показник, як фактична ефективність здійснення контролю, є чи не єдиним, що має субстантивний характер, оскільки безпосередньо відображає його результат. Усі інші показники (дотримання належної процедури здійснення контролю, реалізація вимог принципів законності та верховенства права, ефективний доступ до суду тощо) є скоріше засобами досягнення результату, але власне не відображають такого результату. Тому їх варто назвати формальними показниками ефективності судового контролю. Поділ показників певних явищ, об'єктів, процесів на формальні й субстантивні є загалом усталеним у національній та світовій правовій науці, набув застосування в характеристиці таких явищ, як, наприклад, верховенство права (виділення його субстантивних та формальних складових) [379, с. 329].

Отже, критерії ефективності судового контролю за законністю дозвільної діяльності в містобудуванні доцільно систематизувати на загальні та спеціальні. Загальні притаманні судовому контролю в усіх сферах публічних правовідносин. Спеціальні зумовлені особливими рисами

містобудування, передусім щодо його безпеки, а також значної участі підприємницького сектору в його здійсненні.

3.3. Напрями розвитку адміністративно-правового регулювання позасудових гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування

Системний характер адміністративного права зумовлює керівне значення загальних тенденцій щодо напрямів удосконалення його інститутів. Так, серед пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2021–2025 рр., розроблених Національною академією правових наук України, на першому місці, зокрема, розроблення правових механізмів забезпечення реалізації прав і свобод людини; адаптація національної правової системи до вимог європейського правового простору, у тому числі зміцнення інституційної спроможності складових національної правової системи [362]. Зазначеному відповідає сучасна парадигма адміністративного права, що наразі перебуває в стані формування й основними положеннями якої є таке: генетичний зв'язок адміністративного права з правовими засобами захисту прав і свобод людини; відповідальність держави перед особою за свою діяльність. Одним з актуальних напрямів розвитку адміністративно-правового регулювання, згідно з юридичною літературою, є вдосконалення такого регулювання щодо адміністративних процедур реалізації засобів забезпечення прав і свобод людини [114, с. 77].

Проведене дослідження надає змогу визначити істотний перелік гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, що реалізуються в межах контрольно-наглядової діяльності держави в цій сфері. Водночас науковці виділяють й інші способи забезпечення законності,

зокрема оскарження актів суб'єктів публічної влади [5, с. 279]. Крім того, увагу дослідників проблематики забезпечення законності містобудівної діяльності привертає адміністративна відповідальність у цій сфері, що розглядається комплексно, зокрема, як засіб запобігання правопорушенням, вид юридичної відповідальності, складова адміністративного примусу [362, с. 241].

У наукових та науково-практичних публікаціях, документах програмного характеру зазначено про існування проблем щодо реалізації обох вказаних правових категорій у сфері містобудування. Так, стосовно адміністративного оскарження вказано на фактично відсутність його дієвого механізму, зокрема стосовно актів суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю, а саме про тривалість у часі його реалізації та не завжди передбачуваність наслідків. Щод адміністративної відповідальності, то йдеться про необхідність доповнення законодавства про адміністративну відповідальність у цій сфері додатковими складами адміністративних проступків саме стосовно суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю [126, с. 16, 95, 216–217]. Зазначене кореспондує з положеннями програмних нормативних документів у дотичних сферах суспільних відносин. Так, Стратегією реформування державного управління України на 2022–2025 рр. одним з пріоритетних напрямів реформування визначено вдосконалення підзвітності суб'єктів публічної влади, зокрема вдосконалення організації системи суб'єктів державного управління на вказаних засадах. Забезпечення приватним особам можливості звернутись до суб'єктів публічної влади в електронній формі входить до пріоритетного напрямку розвитку електронної демократії за відповідною Концепцією [311], і цей пріоритет зберігає актуальність в умовах активного розвитку електронного урядування [224, с. 106, 112].

Адміністративне оскарження є окремим способом забезпечення законності з огляду на особливого суб'єкта ініціативи – не суб'єкта публічного права, а, як правило, приватної особи. Це зумовлює й інші особливості контролю, що здійснюється у зв'язку з таким оскарженням, зокрема непритаманність йому систематичного характеру здійснення або індивідуальний характер такого контролю [5, с. 280]. Вважаємо наведену позицію цілком обгрунтованою і такою, що не втрачає актуальність.

Притягнення до адміністративної відповідальності як гарантію законності дозвільної діяльності у сфері містобудування детально досліджує О. В. Стукаленко. Зокрема, вчена розв'язує проблематику підстав адміністративної відповідальності в цій галузі; надає характеристику елементів складу адміністративного правопорушення; обгрунтовує необхідність розширення складів адміністративних проступків; опрацьовує проблематику реалізації адміністративно-процедурних відносин щодо притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудування [364, с. 241–245]. Її висновки, а також виокремлені перспективи подальшого розвитку цього інституту адміністративного права загалом заслуговують на підтримку та свідчать про необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання в цьому напрямі.

Притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється виключно в передбаченому законом порядку, оскільки адміністративна відповідальність є видом юридичної відповідальності. Надходження скарги є передбаченою законом підставою ініціювання відповідних процедур, а тому зазначені гарантії законності потрібно розглядати у взаємозв'язку.

Для дозвільної діяльності, у тому числі й у сфері містобудування, характерні такі ознаки, як, зокрема, заявний характер; набуття заінтересованим суб'єктом спеціального адміністративно-правового статусу [77, с. 21]. Тому адміністративне оскарження результатів дозвільної

діяльності в містобудуванні як таке, що реалізується заінтересованою особою, постає потенційно ефективним засобом забезпечення законності в розглядуваній сфері. У свою чергу, надходження скарги стимулює здійснення передбачених законом позачергових заходів контрольно-наглядового характеру, за результатами яких може бути прийняте рішення про притягнення винних суб'єктів до адміністративної відповідальності.

Таким чином, можна виділити нормативні та доктринальні критерії виділення напрямів розвитку регулювання досліджуваних гарантій. Перші зумовлені положеннями актів програмного характеру, а другі – загальними актуальними засадами розвитку науки адміністративного права. Застосування цих критеріїв надає змогу визначити такі напрями, як адміністративне оскарження та адміністративна відповідальність у досліджуваній сфері.

У Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019–2030 рр. [126, с. 16] зазначено про відсутність ефективних процедур розгляду скарг на акти суб'єктів публічної влади у сфері містобудування. Попри суттєве реформування системи цих суб'єктів на рівні центральних органів виконавчої влади, вказане залишається актуальним. Наприклад, у Положенні про ДІАМ, попри те, що вона реалізує державну політику з питань контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування, не закріплено повноваження щодо розгляду скарг на акти суб'єктів публічної влади в цій сфері.

Проблематика оскарження актів суб'єктів дозвільних повноважень у сфері містобудування не набула належного висвітлення в наукових дослідженнях останніх років. Найбільш дотичною сферою є окремі проблемні питання адміністративного оскарження актів суб'єктів дозвільних повноважень загалом (О. В. Джафарова, 2015 р.) [78, с. 51, 203]; оскарження актів суб'єктів публічної влади при наданні адміністративних послуг

(Д. О. Власенко, 2015 р.) [45]. На окрему увагу заслуговує монографічне дослідження Д. В. Лученка, присвячене проблематиці механізму оскарження в адміністративному праві (2017 р.) [175]. Втім, ця праця, попри її ґрунтовність та комплексний характер, не враховує специфіки адміністративного оскарження у сфері містобудування, а також не враховує демократичних пріоритетів і сервісної концепції діяльності держави як сучасних напрямів подальшого розвитку адміністративного права [114, с. 77].

В. Д. Щербань наводить наукову позицію В. П. Тимощука щодо визначальних рис інституту адміністративного оскарження, закріпленого в Кодексі адміністративних процедур Республіки Польща: існування єдиної процедури адміністративного оскарження результатів здійснення будь-яких адміністративних проваджень. Сформульовано уніфіковані положення щодо суб'єкта розгляду скарги (суб'єкт публічної влади вищого рівня, якщо інше не встановлене законом); права скаржника наводити власні аргументи щодо взяття до уваги суб'єктом розгляду скарги клопотання, яке заявляється. За результатами опрацювання зарубіжного досвіду врегулювання процедур адміністративного оскарження вчений доходить висновку про доцільність встановлення єдиної процедури оскарження результатів надання адміністративних послуг і в національній правовій системі [4, с. 332; 406, с. 164–165, 182].

Варто виділити Закон України «Про адміністративну процедуру» (набуває чинності 15.12.2023), яким унормовано відносини суб'єктів публічної влади та фізичних і юридичних осіб «щодо розгляду і вирішення адміністративних справ» [238]. Нормами Розділу VI цього Закону врегульовано адміністративне оскарження. Разом з тим, наявність цих норм не виключає чинність Закону України «Про звернення громадян», що впливає зі змін до ст. 12 зазначеного Закону, які вносяться пунктом другим

Розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про адміністративну процедуру».

Тому актуальною є характеристика адміністративного оскарження як способу забезпечення законності дозвільних рішень у сфері містобудування, формулювання на цій основі пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства.

Класичною в сучасному адміністративному праві можна вважати позицію щодо визначення звернень громадян важливим способом забезпечення законності діяльності суб'єктів публічної влади. Одним з видів таких звернень є звернення зі скаргою, в якій громадянин звертає увагу уповноваженого суб'єкта публічної влади на допущені порушення закону, при цьому одночасно захищаючи свої права та законні інтереси [5, с. 279]. Попри сплив значного проміжку часу з моменту висловлення цієї позиції (2010 р.), варто вказати про збереження нею актуальності, наступність щодо неї подальших наукових досліджень. Так, Д. В. Лученко за результатами дослідження механізму оскарження в адміністративному праві як способу захисту суб'єктивних прав визначає його як інститут адміністративного права із своїми вимірами (діяльнісний, нормативний, функціональний, суб'єктивно-правовий) та елементами із своїми взаємними зв'язками [175, с. 425]. Необхідно погодитись із новаційним підходом вченого, який розглядає адміністративне оскарження передусім не як спосіб забезпечення законності діяльності суб'єктів публічної влади, а як спосіб захисту прав та законних інтересів приватних осіб.

Розглядаючи окреслені наукові позиції крізь призму висловлюваних у юридичній літературі положень щодо сучасної парадигми адміністративного права, варто зауважити про людиноцентричний характер діяльності суб'єктів публічного адміністрування, набуття вихідного значення проблематики захисту прав людини засобами адміністративного права [114, с. 77]. Тому, на

наш погляд, суб'єктом адміністративного оскарження, у тому числі щодо містобудування, доцільно вказувати не громадянина, а приватну особу як ширшу категорію, що відображає характер інтересів, які захищаються таким способом. Крім того, згідно з такою позицією, адміністративне оскарження розглядають передусім як спосіб забезпечення законності, а захист суб'єктивних прав та законних інтересів – скоріше як супутній ефект [5, с. 279]. У сучасних умовах варто стверджувати про діаметрально протилежне співвідношення зазначених пріоритетів, генетичний зв'язок адміністративного права із способами захисту прав і свобод людини [114, с. 74, 77]. Це знаходить своє відображення й у європейських правових підходах у сфері публічного адміністрування. Зокрема, визначальним принципом розгляду скарг на акти суб'єктів публічної влади постає не принцип законності, дотримання якого є достатнім для оцінювання діяльності підконтрольного об'єкта, а принцип верховенства права, що відображає пріоритет прав та свобод людини, у конкретному випадку – скаржника [359, с. 23].

Вихідними для подальшого дослідження варто визначити положення, сформульовані О. В. Джафаровою стосовно застосування адміністративного оскарження як способу забезпечення законності дозвільної діяльності. Так, вчена висловлює позицію щодо місця провадження щодо оскарження дозвільних актів серед дозвільних процедур. Зокрема, процедури розгляду скарг на акти суб'єкта публічної влади як складова контрольно-наглядової діяльності не зараховані вченою до стадій дозвільної процедури з певних міркувань. По-перше, об'єктом оскарження є результат вже завершеної дозвільної процедури (дозвільний акт). По-друге, суб'єкт прийняття дозвільного рішення, що стало об'єктом оскарження, та суб'єкт розгляду скарги, як правило, не збігаються. По-третє, порядок оскарження має зазвичай окрему регламентацію, порівняно з процедурою прийняття

дозвільного рішення. По-четверте, провадження щодо розгляду скарги є окремим самостійним провадженням порівняно з провадженням щодо прийняття оскаржуваного акта. По-п'яте, принципово різні мета й наслідки процедури прийняття оскаржуваного рішення та процедури розгляду скарги щодо нього. На підставі цього вчена виділяє правовідносини, що виникають у ході контрольно-наглядової діяльності щодо актів суб'єктів публічного адміністрування, в окрему групу [78, с. 203]. Такий підхід варто підтримати. Так, у сфері містобудування існує ініціатива, яка вже поступово впроваджується в життя, – щодо максимальної цифровізації дозвільних процедур, виключення з них «людського фактора» [126, с. 51]. Сьогодні активно розвиваються електронні засоби комунікації між суб'єктами містобудування та суб'єктами здійснення дозвільної діяльності, зокрема Портал державної електронної системи у сфері будівництва [233]. Втім, упровадження подібних засад недопустиме стосовно розгляду скарг з огляду на конфліктний характер відносин, що є предметом розгляду в межах таких процедур.

У контексті визначення предмета адміністративного права Т. О. Коломоєць та В. К. Колпаков зосереджують увагу на такому аспекті діяльності держави, як її відповідальність перед людиною й формування у зв'язку із цим концепції адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед приватною особою [114, с. 76]. У зв'язку із цим вважаємо, що не втрачають актуальності положення, висловлені ще у 2011 р., що одним з принципів взаємодії суб'єктів публічного адміністрування та приватної особи є забезпечення реалізації права на оскарження актів публічної адміністрації [113 с. 169].

Висловлена у сфері надання адміністративних послуг, але, на наш погляд, актуальна й стосовно дозвільної діяльності в досліджуваній сфері позиція щодо визначення такого напрямку роботи суб'єктів надання

публічних (адміністративних) послуг, як виправлення ситуації (уважне ставлення до скарг, за можливості врахування побажань та пропозицій скаржників), є стандартом діяльності щодо надання адміністративних послуг [376, с. 19]. Наявність принаймні однієї процедури розгляду скарг приватних осіб є і міжнародним стандартом надання адміністративних послуг [396, с. 19–20].

Попри загалом усталеність наукових позицій щодо сутності та змісту інституту оскарження в адміністративному праві, необхідно відзначити й наявність окремих спірних тверджень, висловлених у юридичній літературі базового характеру. Так, О. В. Джафарова пропонує об'єднати в одному адміністративному інституті адміністративне судове та адміністративне позасудове оскарження. При цьому вчена виходить зі спільної мети та сфери виникнення процедурних відносин щодо розгляду скарги [78, с. 51]. У контексті містобудівної діяльності таку позицію сприймаємо критично. З огляду на підвищений рівень небезпеки містобудівної діяльності, при здійсненні контролю за законністю видачі дозволів у цій сфері неприпустимим є виключно формальний підхід до дотримання суб'єктом дозвільної діяльності встановлених законодавством вимог при видачі дозволу, а необхідна також комплексна оцінка ймовірного ризику при здійсненні конкретного будівництва. Судові органи, на відміну від вищестоящих суб'єктів публічної влади у сфері містобудування, мають більше засобів для здійснення контролю саме на такому рівні. Водночас на боці суб'єктів публічної влади – комплексний характер спеціальних та правових знань у сфері будівництва. Тому засади здійснення контролю такими суб'єктами, у тому числі й розгляду скарг, будуть принципово різними.

Комплексний характер здійснення містобудівної діяльності виражається в її впливі на більшість сфер суспільного життя, а отже, така

діяльність має певною мірою міжгалузевий характер. Це пояснює існування специфічного виду контрольно-наглядової діяльності – державного архітектурно-будівельного нагляду (ст. 41-1 VI Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»), оскільки за таких умов важливим є поєднання спеціальних та правових знань про здійснення нагляду. Вказане теж свідчить про недоцільність поєднання в одному інституті адміністративної юстиції адміністративного судового та адміністративного позасудового оскарження.

Розглядаючи напрями вдосконалення процедур адміністративного оскарження дозвільних актів у сфері містобудування, необхідно враховувати не тільки положення сучасної парадигми адміністративного права, специфіку сфери містобудування, а й найновіші наукові напрацювання стосовно загальних засад адміністративного оскарження. Керівне значення при виокремленні напрямів подальшого розвитку будь-якого інституту адміністративного права мають принципи такого інституту, як вихідні керівні засади його функціонування, що відображають його визначальні властивості [372, с. 123]. У цьому контексті вихідного значення набувають положення, сформульовані А. І. Гнатовською щодо виокремлення принципів адміністративного оскарження. Вчена на основі врахування положень національної доктрини адміністративного права, європейської науки адміністративного права визначає принципи загальні (верховенство права, законність, рівність суб'єктів оскарження перед законом, відкритість) та спеціальні (обґрунтованість, розсудливість і добросовісність, своєчасність і пропорційність, презумпція правомірності поведінки особи, забезпечення особі можливості участі у процедурі оскарження, забезпечення ефективних засобів захисту) [51, с. 25].

Аналіз актуального адміністративного законодавства, що регламентує процедуру адміністративного оскарження дозвільних актів у сфері

містобудування, надає змогу виявити окремі недоліки (прогалини) у правовому регулюванні зазначених процедур, що зачіпають одразу декілька з наведених вище принципів. У цьому аспекті не можна не згадати Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР (далі – Закон України «Про звернення громадян») [289], який визначає засади адміністративної процедури звернень до суб'єктів публічної влади та розгляду таких звернень, у тому числі скарг.

Відповідно до ст. 16 зазначеного Закону, скарга на відповідний акт суб'єкта публічної влади подається до вищестоящого суб'єкта публічної влади (у порядку підлеглості). Втім, міжгалузевий характер містобудівної діяльності, як уже зазначали вище, зумовлює специфіку організації порядку оскарження рішень суб'єктів дозвільних повноважень у цій сфері. Зокрема, К. О. Рибак говорить про інспекторів Державної архітектурно-будівельної інспекції України як про суб'єктів розгляду скарг на її діяльність [339, с. 193]. Сьогодні замість ДАБІ функціонує ДІАМ. Відповідно до п. 1 Положення про ДІАМ, ДІАМ є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Втім, попри зазначені функції, в Положенні про ДІАМ немає вказівки про завдання або повноваження зазначеного суб'єкта публічної влади щодо розгляду скарг з приводу діяльності посадових осіб територіальних органів ДІАМ.

Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону «Про звернення громадян», суб'єкт розгляду скарги щодо діяльності суб'єкта публічної влади має бути визначений на рівні нормативного акта, у тому числі підзаконного. З огляду на викладене, а також зважаючи на значення адміністративного оскарження як способу захисту прав та законних інтересів приватних осіб в умовах сучасної парадигми адміністративного права, з метою визначення суб'єкта розгляду скарг на акти територіальних органів ДІАМ вважаємо за доцільне

внести зміни до п. 4 Положення про ДІАМ, доповнити його підпунктом 15-5, який викласти в такій редакції: «ДІАМ розглядає скарги фізичних та юридичних осіб щодо рішень, дій чи бездіяльності органів, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності (об'єкти нагляду), визначених у абз. 4 п. 3 цього Положення». Проведене дослідження надає підстави для певних висновків.

Сьогодні адміністративне оскарження дедалі більше набуває комплексного значення й поєднує контрольний-наглядовий та правозахисний аспекти. Тому способи його реалізації варто гармонізувати в напрямі зближення цих аспектів. Зокрема, гармонізації підлягають такі його засади, як: верховенство права; ініціація провадження; часові межі розгляду та вирішення справи, а також процедурна форма; акт, що приймається за результатами оскарження. Це відповідає актуальним антропоцентричним напрямкам розвитку галузі адміністративного права.

До актуальних проблем притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктів містобудівної діяльності належить відсутність закріплення в законодавстві про адміністративні правопорушення деяких складів адміністративних правопорушень у зв'язку із зловживанням посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного нагляду своїми повноваженнями: видача дозвільних документів із порушеннями, з огляду на, в тому числі, можливість неоднозначного тлумачення положень відповідних нормативних актів [126, с. 216, 224]. Аналіз змін, внесених до Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (далі – КУпАП) [112] протягом 2019–2022 рр., свідчить про збереження зазначеною проблемою актуальності.

Тому погоджуємось із В. В. Стукаленко про необхідність гармонізації механізму притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудування з актуальними міжнародними стандартами [363, с. 277].

Проблематика адміністративної відповідальності об'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду не отримала належної уваги науковців. Дотичною є проблематика адміністративної відповідальності об'єктів державного архітектурно-будівельного контролю: замовників, проєктувальників, підрядників, експертних організацій та інших суб'єктів здійснення безпосередньо містобудівної діяльності. У цьому контексті варто відзначити праці О. В. Стукаленко, 2017 р., 2020 р. [364, с. 245; 363], К. О. Рибак, 2018 р. [339, с. 54–55, 184–185] та деяких інших науковців. За результатами вивчення проблематики адміністративної відповідальності в будівельній галузі О. В. Стукаленко висловлює пропозиції щодо доцільності закріплення у КУпАП окремих складів адміністративних правопорушень у сфері містобудування (пов'язаних із здійсненням публічно-сервісної діяльності; із реалізацією контрольно-наглядових повноважень суб'єктів публічної влади у сфері містобудування) [364, с. 244–245]. Втім, учена не приділяє цілеспрямованої уваги визначенню суб'єктів відповідних адміністративних правопорушень, зосереджуючись на дослідженні саме суб'єктів містобудування як суб'єктів адміністративних правопорушень, але не суб'єктів публічної влади.

О. В. Стукаленко аналізує адміністративно-правову відповідальність у сфері будівництва як інститут адміністративного права, один з складових елементів адміністративного примусу, вид юридичної відповідальності, засіб запобігання порушенням права. Вчена характеризує вказану категорію як підінститут інституту адміністративної відповідальності, що ґрунтується на будівельному законодавстві та КУпАП, підставою реалізації якого є скоєння передбаченими законом суб'єктами будівництва адміністративного проступку в сфері містобудування, у зв'язку із чим уповноваженими суб'єктами накладаються адміністративні стягнення у порядку, визначеному процесуальним законом [364, с. 241]. Не заперечуючи ґрунтовності підходу

дослідниці, варто сказати про певну обмеженість її висновку щодо зарахування до суб'єктів адміністративної відповідальності тільки суб'єктів будівництва (що зумовлено, переважно, предметом її наукового пошуку). Вважаємо, що авторка вжила відповідний термін у широкому розумінні, охопивши ним також суб'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду. Такий висновок випливає з положень, які наводить вчена при визначенні складів адміністративних правопорушень у досліджуваній сфері, до яких вона зараховує, зокрема, необґрунтовану відмову у видачі дозвільних документів, видачу таких документів без належних підстав, порушення законодавства при здійсненні авторського або технічного нагляду тощо [364, с. 195–196].

Висновок щодо визнання суб'єктами адміністративної відповідальності у сфері містобудування не лише суб'єктів містобудування, а й суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю, підтверджується й безпосереднім аналізом положень актуального законодавства. Так, у ст. 244-6 КУпАП встановлено значне коло суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду та державного архітектурно-будівельного контролю. Аналіз відповідних нормативних положень надає змогу виділити такі юридичні склади адміністративних правопорушень, вчинення яких є підставою притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю: порушення законодавства під час планування і забудови територій (зокрема заниження класу наслідків (відповідальності) об'єкта будівництва, передача проєктної документації без належних для цього підстав тощо) (ст. 96-1 КУпАП), невиконання вимог (приписів) головних інспекторів будівельного нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (ч. 3 ст. 188-42 КУаАП).

Напрями вдосконалення порядку притягнення суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю до адміністративної відповідальності зумовлені передусім необхідністю усунення причин недоліків правового регулювання адміністративної відповідальності в цій сфері. Зокрема, серед причин відсутності однозначності в практиці застосування законодавства про адміністративну відповідальність є порушення таких принципів законодавчої техніки, як повнота нормативної регламентації, її конкретність та правова визначеність, що породжує помилкове тлумачення відповідних деліктних норм. Необхідно визнати, що деякою мірою законодавець усунув відповідні недоліки. Так, в актуальній редакції ч. 3 ст. 96-1 КУпАП передбачено, зокрема, об'єктивною стороною адміністративного правопорушення визнати порушення вимог закону при видачі дозвільних документів, що надають можливість здійснювати експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Зазначене істотно знижує ризики відповідних зловживань, зокрема ігнорування уповноваженим суб'єктом публічної влади окремих порушень, допущених суб'єктом містобудування при прийнятті відповідних дозвільних рішень.

Гіпотеза ч. 3 ст. 96-1 КУпАП не розділяє адміністративну відповідальність у відповідних випадках залежно від, зокрема, класу наслідків (відповідальності) об'єкта. Зазначене не усуває корупційні ризики при прийнятті суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю при прийнятті дозвільних рішень. Окремі дослідники проблем притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудування вказують на допущення уповноваженими суб'єктами помилок процедурного характеру, що в підсумку зумовлюють помилкову кваліфікацію адміністративних правопорушень [183, с. 101].

Ефективним засобом запобігання окресленій ситуації може бути диференція адміністративної відповідальності суб'єкта державного

архітектурно-будівельного контролю у зв'язку з прийняттям дозвільних рішень, що надають можливість експлуатувати закінчений будівництвом об'єкт за критерієм класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта, зокрема встановлення більшої міри відповідальності пропорційно до класу таких наслідків. Отже, рівень класу наслідків (відповідальності) конкретного завершеного об'єкта будівництва зумовлює й суворість адміністративної відповідальності суб'єктів прийняття дозвільних актів щодо такого об'єкта.

Диференціація адміністративної відповідальності суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю передбачає належний рівень кваліфікації суб'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду, що вирішують питання про притягнення перших до адміністративної відповідальності. У цьому контексті в Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності неодноразово згадували про неналежний рівень підготовки суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю. При цьому наводиться декілька напрямів зменшення наслідків такої ситуації: врахування системи стримувань і противаг при подальшому вдосконаленні системи нагляду та контролю; уніфікування нормативного регулювання кваліфікаційних вимог до суб'єктів здійснення нагляду та контролю; запровадження централізованої системи підвищення кваліфікації для суб'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю [126, с. 15, 80, 172, 273].

На виконання положень згаданої вище Концепції щодо необхідності унормування відповідних вимог вкажемо на особливе місце названих суб'єктів у системі суб'єктів забезпечення законності у сфері містобудування, на чому наголошено й у науковій літературі [364, с. 181]. З огляду на викладене, а також враховуючи виключне значення відповідних посадових осіб, для належного здійснення такої комплексної сфери, як містобудування, варто підвищити інституційну спроможність державного

архітектурно-будівельного нагляду. Зокрема, цього можна досягти шляхом не лише забезпечення підвищення кваліфікації відповідних суб'єктів, підвищення вимог щодо їх діяльності, а й збільшення гарантій щодо їх діяльності. Із цією метою, з огляду на наведене вище значення їх діяльності, варто переглянути їх категорію як державних службовців.

Відповідно до положень пп. 2, 3 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про державну службу», до категорії «Б» належать посади не нижче, ніж заступник керівника структурного підрозділу органу державної влади, незалежно від його юрисдикції. Усі нижчі посади охоплені категорією «В». З огляду на викладене вважаємо за необхідне зарахувати посади відповідних посадових осіб – суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду до посад державної служби категорії «Б», як виняток із загального правила, із наділенням їх гарантіями діяльності. Внесення відповідних змін до чинного адміністративного законодавства становить перспективний напрям його розвитку. Проведене дослідження надає змогу сформулювати такі висновки.

Адміністративні проступки в містобудівній сфері можуть бути вчинені не лише суб'єктами містобудування, а й суб'єктами контролю (нагляду) у цій сфері.

Різний клас наслідків (відповідальності) конкретного завершеного об'єкта будівництва зумовлює необхідність диференціації адміністративної відповідальності суб'єктів контролю (нагляду) за дозвільною діяльністю щодо конкретного об'єкта будівництва.

Посади уповноважених суб'єктів державного державного архітектурно-будівельного нагляду мають бути зараховані до посад державної служби категорії «Б».

Внесення відповідних змін до чинного адміністративного законодавства становить перспективний напрям його розвитку.

Висновки до розділу 3

Законодавець виокремлює дві площини (державний архітектурно-будівельний нагляд та державний архітектурно-будівельний контроль) єдиного поняття контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування. Водночас у практичній площині неможливо виокремити категорії нагляду чи контролю в цій сфері, оскільки діяльність, визначена законодавством як державний архітектурно-будівельний нагляд, містить окремі елементи контролю та нагляду.

Серед органів виконавчої влади найбільшим обсягом повноважень щодо здійснення у сфері містобудування контрольно-наглядової діяльності наділено, передусім, ДІАМ. Її повноваження поширюються не лише на свої територіальні органи, а й інших суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування: уповноважених суб'єктів містобудування та архітектурної діяльності; структурні підрозділи міських державних адміністрацій міст Києва та Севастополя, виконавчі органи уповноважених суб'єктів місцевого самоврядування, інших передбачених законом суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю (абз. 4 п. 3 Положення про ДІАМ).

Характеристика дозвільної діяльності як предмета контролю, зокрема її сутності та обсягу, здійснена з урахуванням таких положень: суб'єкти дозвільної діяльності як підконтрольні суб'єкти можуть бути й суб'єктами реалізації повноважень регуляторного характеру; до предмета контролю у сфері дозвільної діяльності має входити не лише формальне дотримання дозвільних процедур суб'єктами дозвільної діяльності, а й належна оцінка рівня потенційної небезпеки дій або діяльності, стосовно яких видається дозвільний документ (зокрема при такій оцінці мають бути дотримані принципи розумності та пропорційності), а також правова можливість отримання дозвільного документа суб'єктом містобудування або набуття ним

бажаного спеціального адміністративно-правового статусу. Це повною мірою стосується й нагляду за дозвільною діяльністю у сфері містобудування.

Перспективним напрямом удосконалення адміністративно-правового регулювання контрольної та наглядової діяльності у сфері містобудування слід вважати їх уніфікацію, передусім уніфікацію положень ст. 41 та 41-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». При цьому, з огляду на характер реалізації компетенції щодо здійснення суб'єктами публічної влади контролю та нагляду у сфері містобудування, доцільно запропонувати таку назву відповідної діяльності – «державний архітектурно-будівельний нагляд (контроль)».

Окремим видом контролю як способу забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні є громадський, розвиток якого має здійснюватись з урахуванням міжнародних стандартів належного врядування.

Громадський контроль як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування в широкому розумінні – це правомірна діяльність легалізованих представників громадськості, спрямована на забезпечення реалізації принципу верховенства права у правовідносинах із суб'єктами публічної влади у сфері містобудування. У вузькому розумінні громадський контроль варто визначати як діяльність, організовану правомірним способом (громадські слухання та обговорення, діяльність громадських рад, присутність представників громадськості в ході процедури прийняття рішень у сфері містобудування, громадська експертиза тощо).

Рішення адміністративного суду про зобов'язання суб'єкта публічної влади прийняти рішення про видачу містобудівних умов та обмежень, а також про зобов'язання суб'єкта публічної влади прийняти рішення про консервацію або розконсервацію об'єкта не можна вважати втручанням у дискреційні повноваження відповідного суб'єкта публічної влади.

В умовах сучасних людиноцентричних тенденцій розвитку адміністративного права інститут адміністративного оскарження постає комплексною категорією, що за своєю сутністю поєднує в собі засіб контрольно-наглядової діяльності держави у вказаній сфері та спосіб захисту прав людини, з пріоритетом останнього. Перспективним напрямом удосконалення адміністративного оскарження є гармонізація його принципів як засобу контрольно-наглядової діяльності держави та як способу захисту прав людини. Насамперед має бути переглянуто зміст принципу верховенства права в цій сфері. Гармонізації підлягають також інші засади адміністративного оскарження як способу забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування: підстави ініціювання провадження, строки розгляду справи та форма її розгляду (зокрема, обов'язковим є забезпечення реалізації права бути присутнім при розгляді скарги), правовий статус рішення суб'єкта розгляду скарги та засади його виконання.

З метою диференціації адміністративної відповідальності суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю у зв'язку з прийняттям дозвільних рішень, що надають можливість експлуатувати закінчений будівництвом об'єкт за критерієм класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта, вбачається за доцільне передбачити у ст. 96-1 КУпАП розмір відповідних штрафів окремо, залежно від класу наслідків (відповідальності) закінченого будівництвом об'єкта – у випадку прийняття суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю за незаконними дозвільними актами, що дають можливість експлуатувати такий об'єкт.

Результати дослідження, викладені у Розділі 3, відображено в таких публікаціях автора: [142; 145; 147; 149; 152; 154; 424].

РОЗДІЛ 4
КОНЦЕПТУАЛЬНА ОСНОВА РОЗБУДОВИ
СИСТЕМИ ГАРАНТУВАННЯ ЗАКОННОСТІ
ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ
В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ ВИМІРІ

4.1. Впровадження системного підходу як методологічна основа розбудови системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування

Суспільна значущість містобудування, специфіка реалізації суб'єктивних прав та інтересів у цій сфері актуалізує особливу увагу щодо побудови системи забезпечення законності дозвільної діяльності в галузі містобудування. При цьому необхідно визнати зосередженість останнім часом нормотворців на проблематиці забезпечення законності діяльності суб'єктів дозвільних функцій у сфері господарювання. Так, на позитивну оцінку заслуговує затвердження наказом Міністерства економіки України від 03.01.2023 № 40 Порядку здійснення контролю за додержанням вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру, яким визначено, зокрема, завдання і порядок проведення такого контролю спеціально уповноваженим органом з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності [279]. Водночас забезпечення законності здійснення значної частини дозвільних функцій, зокрема тих, що належать до компетенції ДІАМ, її територіальних органів, а також суб'єктів, контроль за якими здійснює ДІАМ, виходить за межі предмета регулювання вказаного Порядку.

Практика застосування положень чинного законодавства щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування свідчить про наявність тут системних проблем забезпечення законності, що пов'язані з недостатньою чіткістю викладу законодавчих положень, недостатньою ефективністю діяльності суб'єктів, які забезпечують законність у цій сфері, а в деяких випадках недостатньою компетентністю окремих посадових осіб, у тому числі суддів. Окреслене актуалізує опрацювання проблематики, яку порушено в цьому підрозділі.

Застосування системного підходу під час вивчення проблематики забезпечення законності діяльності суб'єктів публічної влади загалом та суб'єктів публічної влади щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування зокрема є фрагментарним. Так, слід відзначити роботи, присвячені систематизації: 1) засобів забезпечення законності (О. В. Панасюк, В. В. Марков); 2) суб'єктів забезпечення законності (І. В. Боршош); 3) певних сфер суспільних відносин (діяльність адміністративних судів, система Збройних сил України) як об'єктів забезпечення законності (А. В. Сагун, С. Ю. Поляков). Дещо ширший контекст розглядає В. Д. Солдатова, досліджуючи окремі аспекти юридичних гарантій законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України. Так, вказано на можливість розгляду діяльності суб'єктів забезпечення законності у цій сфері як окремого способу забезпечення законності та одного з елементів системи юридичних гарантій законності [355, с. 75]. Подібною є робота й П. В. П'яткова, який за результатами вивчення проблематики забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування формулює авторські висновки щодо системи гарантій забезпечення такої законності. Водночас він не наводить кінцевих та цілісних висновків щодо сутності зазначеної системи, її складових та зв'язків між ними, фактично

обмежуючись використанням системного підходу для характеристики названих гарантій [215, с. 9, 81–103].

Відзначаючи ґрунтовний характер вищеназваних досліджень, їх теоретичну та практичну значущість, необхідно констатувати, що їх наукові результати розкривають лише окремі аспекти системи правових явищ, завдяки реалізації яких відбувається забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Водночас забезпечення законності в цій сфері, як комплексна категорія, передбачає не тільки визначеність системи засобів забезпечення законності (перший із досліджених вченими аспектів), але й належну їх реалізацію через діяльність суб'єктів забезпечення законності (другий аспект). При цьому необхідно враховувати виражену специфіку містобудування як сфери здійснення дозвільної діяльності (третій аспект). Тому варто розглянути забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні як окрему систему, визначити її елементи, зв'язки між ними тощо. Водночас такий підхід передбачає більш розширене опрацювання досвіду застосування системного підходу у національних адміністративно-правових дослідженнях діяльності суб'єктів публічної влади.

Опрацьовуючи проблематику правових засад державної інформаційної політики України, І. М. Сопілко застосовує системний підхід як сукупність таких положень: дослідження України як демократичної, соціальної, правової держави має ґрунтуватись на розгляді ознак держави Україна як одного цілого з урахуванням специфіки кожної з наведених сутностей, водночас разом вони дають цілісне уявлення про державу як єдину сутність, що не зводиться до простого добутку зазначених сутностей; демократична сутність держави Україна виступає визначальною для опанування інших її сутностей; системний підхід є природною основою дослідження процесів державотворення. При цьому дослідниця ґрунтується на наукових здобутках

попередників щодо застосування системного підходу (Н. Р. Нижник, Б. П. Ганьба). Зокрема, як основу для подальшого дослідження вчена обирає положення, сформульоване Б. П. Ганьбою щодо спроможності системного методу зберегти цілісність при дослідженні ознак держави, врахуванні не тільки основних ознак, але й усіх супровідних явищ. Водночас зазначена цілісність може бути реалізована і під час дослідження кожної окремої ознаки. Відтак можна встановити зв'язок, з одного боку, між усією сукупністю ознак держави та, з іншого боку, з кожною конкретною ознакою зокрема. За результатами дослідження І. М. Сопілко формулює основи теорії державної інформаційної політики, що визначається як система понять та категорій, а також принципів, які відображають її сутність. Зазначена теорія включає не тільки суто теоретичні положення, але й конкретні пропозиції щодо розвитку названої політики, вживання для цього відповідних заходів. Вчена доходить висновку про необхідність розуміння державної інформаційної політики у трьох аспектах: нормативний (втілення цієї політики в національному законодавстві); реальний (відображення реального втілення державної інформаційної політики); ідеальний (еталонна модель політики, що ґрунтується на положеннях інформаційної аксіології) [358, с. 145–146, 397, 404].

Українська дослідниця Ю. В. Корейба за результатами опрацювання проблематики джерел інформаційного права України висловлює твердження щодо існування системи вказаних джерел, підкреслюючи її складність. При цьому вчена надає характеристику внутрішнім зв'язкам цієї системи, зокрема відзначаючи, що вони мають як штучний, так і природний характер. Так, Ю. В. Корейба говорить про класифікацію цих зв'язків за різними ознаками, виділяючи як об'єктивні та закономірні зв'язки, так і можливість існування штучних і довільних зв'язків. Ці зв'язки доцільно систематизувати також за кількісними та якісними ознаками, за формальними та змістовими

критеріями. У системі джерел інформаційного права виділяють національний та наднаціональний рівні. Систему джерел інформаційного права визнають консолідаційним та інтегруючим чинником інформаційної політики України, оскільки вона забезпечує зв'язок такої політики з усіма соціальними інститутами [127, с. 182–183]. Зазначена наукова позиція відрізняється значною увагою саме до зв'язків усередині та ззовні системи, тоді як І. М. Сопілко та інші вчені у своїх висновках фокусуються на елементах систем предметів своїх досліджень, а також на меті їх існування як їх системотвірному чиннику.

Узагальнюючи розглянуті наукові позиції, необхідно констатувати, що вони виходять з положень теорії систем та мають єдине методологічне підґрунтя. Відмінності у їх застосуванні та в акцентах результатів досліджень зумовлені їх різними предметними сферами, особливостями відповідних правовідносин, що становлять об'єкти наукових досліджень. Єдність у методологічних засадах застосування системного підходу надає підґрунтя для подальшого дослідження застосування системного підходу в окремих сферах правовідносин.

Здійснюючи комплексне дослідження проблематики юридичних гарантій законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України, В. Д. Солдатова формулює авторський висновок щодо системи зазначених гарантій як передбаченої законодавством сукупності юридичних гарантій, що має цілісний характер, спрямована на досягнення визначеної мети, характеризується внутрішньою єдністю, відокремленістю від інших правових систем, а також наявністю функціональних, структурних та інших внутрішніх зв'язків. Системотвірною метою виступає забезпечення законності в окресленій сфері суспільних відносин. Вчена вирізняє такі елементи зазначеної системи, як: 1) правові норми, у яких визначаються відповідні гарантії; 2) правова діяльність; 3) спеціальні засоби забезпечення

такої діяльності, передбачені законом, що існують у вигляді юридичної відповідальності. До таких засобів зараховано: відомчий контроль, державний контроль, прокурорський нагляд, громадський контроль, а також суб'єктивне право на оскарження неправомірних актів посадових осіб органів внутрішніх справ. При цьому законність розглядається як специфічний правовий режим, що передбачає діяльність уповноважених суб'єктів у чіткій відповідності до норм законодавчих актів, а також стандартів такої діяльності – як європейських, так і міжнародних [355, с. 184–186].

Позитивно оцінюючи цілісність концепції В. Д. Солдатової, а також те, що вона ґрунтується на достатньо глибокому опрацюванні джерел, варто вказати на певні її дискусійні аспекти. По-перше, виділення окремої групи засобів забезпечення законності правової діяльності (третья група системи) не узгоджується із критеріями систематизації, оскільки охоплено, з одного боку, правовими нормами (перша група), а з іншого – самою правовою діяльністю з реалізації таких засобів (друга група). По-друге, видається спірним зарахування до кола норм, якими має керуватись суб'єкт правозастосування, європейських і міжнародних стандартів. Не всі ці стандарти підлягають застосуванню з огляду на невідповідність окремих з них основам національного публічного порядку, а також на передбачені законодавством процедури їх імплементації в національну правову систему.

Український дослідник О. О. Долгий, опрацьовуючи проблематику адміністративно-правових складових юридичних гарантій режиму законності у сфері податкової діяльності в Україні, оперує поняттям системи гарантій режиму законності, виходячи при цьому з розуміння такої системи на основі наукових положень представників загальної теорії права. Вчений досліджує окремі аспекти такої системи: організаційні питання роботи суб'єктів податкової діяльності як гарантії законності у цій сфері, формулює

авторський висновок щодо самостійного місця адміністративно-правових гарантій законності у системі загальних юридичних гарантій законності. За результатами опрацювання проблематики адміністративно-правових складових юридичних гарантій режиму законності у сфері податкової діяльності в Україні О. О. Долгий формулює сукупність цілей, які мають бути досягнуті для забезпечення законності: забезпечення додержання законодавства, посилення податкової дисципліни як окремої сфери державної дисципліни, захист суб'єктивних прав та інтересів учасників податкових правовідносин. Усе викладене об'єднано пріоритетом адміністративно-правового сприяння розвитку ефективності національної податкової системи [82, с. 10, 60–61, 87].

П. В. П'ятков за результатами дослідження, присвяченого забезпеченню законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, здійснює систематизацію суб'єктів адміністративних правовідносин, що виникають у зв'язку з наданням послуг у сфері містобудування. Зазначену сферу адміністративних правовідносин розглядають як об'єкту сферу забезпечення законності. Крім того, названі суб'єкти систематизовано за критерієм застосовуваного ними способу забезпечення законності: суб'єкти застосування контролю (нагляду) та суб'єкти застосування інших способів забезпечення законності. Виділяють окремий напрям удосконалення засобів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування: належна реалізація антикорупційної політики держави у цій сфері суспільних відносин [215, с. 148–149, 192, 196].

Український науковець В. В. Вернигора за результатами опрацювання проблематики адміністративно-правового забезпечення службової дисципліни та законності у військових формуваннях України під час особливого періоду розкриває систему складових забезпечення законності та

військової дисципліни під час такого періоду: заходи організаційно-економічного характеру; морально-виховні заходи, спрямовані на досягнення належної дисциплінованості та морально-психологічного клімату в колективі військовослужбовців; внесення змін до правових актів, що регулюють військово-цивільні та військово-службові правовідносини (правові заходи); спеціальні заходи, які вживають для запобігання вчиненню військовослужбовцями правопорушень. Учений демонструє функціональний підхід до сформульованої системи та окреслює чинники її ефективності, що перебувають поза її межами: чинники правового характеру (чіткість визначення у правовому акті юридичної відповідальності суб'єктів відповідних правовідносин); своєчасність та повнота внесення змін до чинного законодавства щодо врегулювання військово-службових та військово-цивільних правовідносин; належність обрання заходів та методів їх застосування щодо запобігання вчиненню правопорушень військовослужбовцями; наявність належної оцінки поточного стану та перспектив розвитку військово-службових правовідносин [42, с. 186–187]. Позитивно оцінюючи широкий підхід науковця до формування системи забезпечення законності у сфері військово-службових та військово-цивільних правовідносин, зокрема врахування її не тільки власне адміністративно-правових, але й позаправових чинників, зазначимо, що вчений все ж таки досить поверхово розкриває зв'язки між окресленими елементами цієї системи, не приділяє достатньої уваги розмежуванню структурних і функціональних зв'язків.

Узагальнюючи окреслені та інші наукові підходи щодо систематизації правових явищ – чинників забезпечення законності у різних сферах суспільних відносин, відзначимо можливість виділення їх спільного методологічного підґрунтя, а саме розрізнення таких ключових складових системи забезпечення законності: специфіка конкретної сфери

правовідносин; засоби забезпечення законності; врахування особливостей компетенції суб'єктів забезпечення законності у конкретній сфері суспільних відносин та особливостей компетенції суб'єктів, законність діяльності яких забезпечується.

Виражена специфіка здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, особливості суб'єктного складу органів публічної влади щодо забезпечення законності у названій сфері, а також щодо здійснення власне дозвільної діяльності, зумовлюють особливості правових засобів забезпечення цієї законності. Тому окреслені три методологічних аспекти системи забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування слід розглядати у тісному взаємозв'язку.

Поняття гарантій законності в широкому контексті набуло активного застосування в сучасних правових дослідженнях. Так, під гарантіями законності розуміють: юридичні норми, безпосередньо спрямовані на забезпечення законності (становлять нормативно-правові гарантії законності); акти застосування вказаних норм (правозастосовні гарантії); передбачена законом діяльність уповноважених суб'єктів щодо реалізації нормативно-правових та правозастосовних гарантій законності (організаційно-правові гарантії) [52, с. 42]; політичні, економічні та ідеологічні гарантії законності [108, с. 116–129]. Здійснюючи загальнотеоретичне дослідження питань законності та верховенства права в діяльності органів прокуратури, Д. Л. Савенко виділяє загальні та юридичні гарантії законності діяльності прокурора. До перших віднесено: загальні гарантії; гарантії, зумовлені контрольним характером компетенції прокурора; гарантії суб'єктів, які є об'єктами контрольної діяльності. До юридичних гарантій віднесено: процесуальна правосуб'єктність прокурора; належний рівень юридичного регулювання процесуального статусу прокурора;

юридична відповідальність прокурора у зв'язку із неналежним виконанням ним своїх обов'язків у судовому процесі [346, с. 136–137].

Отже, в юридичній літературі усталеним є виділення загальноюридичних та спеціально-юридичних гарантій законності. Крім того, додатково виділяють специфічні гарантії, зумовлені особливостями правовідносин у певній сфері.

Забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у галузі містобудування передбачає реалізацію як загальноюридичних гарантій законності, так і спеціально-юридичних. При цьому необхідно погодитись із висловлюваною позицією, що утворення певних політичних, економічних, соціальних тощо умов уможливорює належну реалізацію спеціально-юридичних гарантій законності [7, с. 239–240]. Отже, важливою для подальшого дослідження видається систематизація гарантій законності залежно від їх характеру: правові норми, акти їх застосування, а також діяльність уповноважених суб'єктів щодо застосування норм права та видання актів їх застосування. Ця третя, остання група відображає динамічний аспект публічного адміністрування як сфери забезпечення законності. Якщо перші дві групи гарантій вже достатньою мірою висвітлені у попередніх підрозділах цієї роботи, то остання потребує окремої уваги.

У доктрині публічного адміністрування усталеною є позиція щодо виділення законів публічного адміністрування: єдність системи управління, пропорційність суб'єкта і об'єкта управління, співвідношення керуючої та керованої систем та інші. Так, єдність системи управління передбачає передусім, стійкість її внутрішніх зв'язків; співвідношення керуючої та керованої систем передбачає обрання належних якісних та кількісних параметрів суб'єкта управління залежно від об'єкта управління у конкретному випадку [192, с. 48]. Окреслені закони ілюструють значення належного кадрового забезпечення суб'єктів публічної влади, у тому числі й

щодо забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Т. Є. Кагановська висловлює таку позицію щодо сутності кадрового забезпечення в державному управлінні: передбачена законом діяльність суб'єктів, уповноважених на реалізацію державної кадрової політики, що спрямована на забезпечення роботи державного управління. Шляхами кадрового забезпечення державного управління названо: наповнення відповідних організаційних структур кадрами, що мають належну кваліфікацію та професію; забезпечення мотивації таких кадрів до ефективної праці; організація ефективного використання їх роботи; сприяння їх соціальному та професійному розвитку, забезпечення їх соціального захисту. Окремим напрямом визнається забезпечення раціонального ступеня мобільності персоналу [104, с. 381]. Така позиція залишається актуальною й сьогодні, зокрема у сфері правовідносин державної служби з огляду на необхідність забезпечення її проходження [7, с. 145–150].

Належне кадрове забезпечення суб'єктів публічної влади, що здійснюють забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, не може бути визнано гарантією законності у цій сфері з огляду на безпосередню цільову спрямованість такої діяльності – реалізація кадрової політики держави, проте водночас його можна впевнено визначити умовою законності.

Вимоги спеціально дозвільного правового режиму діяльності суб'єктів публічної влади, визначені у ч. 2 ст. 19 Конституції України, зокрема їх обов'язок діяти виключно на підставі, у спосіб та в межах, передбачених законодавством, актуалізує проблематику якості самого законодавства, оскільки неможливо забезпечити сталість та адекватність застосування закону в разі наявності в ньому недоліків правового регулювання (прогалін, колізій). Якість законодавства пов'язується з його певними властивостями,

що безпосередньо характеризують його як джерело права, а також закономірності його функціонування та розвитку як засобу регулювання суспільних відносин. Такі властивості мають лінгвістичний, логіко-системний, юридичний характер. Притаманність законодавству таких властивостей є умовою його стабільності й ефективності [27, с. 166].

У попередньому підрозділі визначено поняття якості законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування саме з окреслених позицій. При цьому показниками якості досліджуваного законодавства визначено такі: неухильне дотримання вимог юридичної техніки при визначенні внутрішньої побудови цього законодавства; законодавство має відповідати актуальним суспільним відносинам у досліджуваній сфері. З огляду на вищесказане, якість законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності в галузі містобудування слід розглядати як умову належної правозастосовної діяльності у цій сфері, а отже, умову забезпечення законності. Такий висновок підтверджують матеріали практики застосування законодавства щодо здійснення дозвільної діяльності у галузі містобудування.

Так, Головне управління Держгеокадастру листом від 23.05.2017 № Д-6746/0-3169/6-17 повідомило заявника про відмову в наданні дозволу на розробку проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність. Зазначений акт було оскаржено до Вінницького окружного адміністративного суду, який прийняв рішення про відмову в задоволенні адміністративного позову. Це рішення адміністративні суди переглядали неодноразово. Остаточним стало рішення Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду, який скасував рішення усіх попередніх судових інстанцій та констатував неправильне застосування ними норм матеріального права. Крім того, Верховним Судом констатовано факт протиправної бездіяльності відповідача, оскільки вказана відмова мала бути

оформлена виданням наказу, а не листа. Такого висновку Верховний Суд дійшов з огляду на те, що видання названих дозволів належить до основних напрямів діяльності відповідача, а отже, слід видавати саме наказ. Натомість листи видають у разі вирішення питань, які не належать до основних напрямів діяльності, зокрема розгляд звернень громадян [321]. Така позиція Верховного Суду заслуговує на підтримку. Водночас варто визнати, що істотним чинником неправильного застосування законодавства як суб'єктом владних повноважень, так і судами, в цьому випадку стала недостатня чіткість його відповідних положень.

Так, у п. 84 Типової інструкції з діловодства в територіальних органах Держгеокадастру, затвердженої наказом Держгеокадастру від 15.10.2015 № 600 [287] (чинна на момент виникнення спірних правовідносин), визначено випадки, у яких відповідач мав видавати накази (вирішення основних питань діяльності відповідача, адміністративно-господарські, кадрові питання). Водночас не наведено конкретних прикладів рішень, за якими слід видавати накази, що зумовлює необхідність здійснення органом Держгеокадастру системного тлумачення та сприяє неправильному застосуванню ним законодавства. У зв'язку з цим варто зазначити про використання законодавцем уточненої термінології у більш пізніх нормативних актах аналогічного спрямування. Так, врегульовуючи право суб'єкта владних повноважень на видання певного виду розпорядчого документа, наводять приклади таких видів – постанова, рішення, наказ, розпорядження (п. 4 гл. 1 р. 2 Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях: наказ Міністерства юстиції України від 18.06.2015 № 1000/5 [284]). Визначаючи правила зазначення назви документа управлінського характеру, наводять приклади таких назв – наказ, рішення, доповідна записка тощо (п. 31 Типової

інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55 [70]).

У розгляданому та інших подібних випадках вирішенням може стати наведення прикладів основних питань діяльності відповідного суб'єкта публічної влади відповідно до його завдань при визначенні виду акта, який має видавати такий суб'єкт.

Отже, врахування діяльнісного аспекту системи забезпечення законності дозвільної діяльності у галузі містобудування дало змогу визначити умови забезпечення законності: належне кадрове забезпечення роботи суб'єктів публічної влади у цій сфері, якість містобудівного законодавства. Зазначені умови не можна вважати елементами досліджуваної системи, оскільки вони змістовно виходять за її межі. Водночас вони безпосередньо впливають на всі елементи системи забезпечення законності дозвільної діяльності у галузі містобудування: засоби забезпечення законності; діяльність уповноважених суб'єктів щодо їх застосування; акти вказаних суб'єктів, що видаються за результатами такої діяльності.

Р. В. Ленівський за результатами опрацювання проблематики адміністративно-правових засобів забезпечення законності і правопорядку в Україні виділяє таку систему спеціальних юридичних способів і засобів забезпечення законності: конституційна скарга; доступ до публічної інформації; нагляд, який здійснює прокуратура; адміністративний нагляд; адміністративне оскарження; заохочення; примус; контроль (судовий, що здійснюють органи місцевого самоврядування, громадський, державний) [141, с. 154]. Такий підхід вченого методологічно відповідає усталеному в доктрині адміністративного права погляду щодо системи правових способів забезпечення законності у сфері публічного адміністрування, якими виділяють контроль та звернення громадян.

Контроль систематизують за такими критеріями, як: суб'єкти здійснення; форма проведення; сфера діяльності, що є об'єктом контролю [7, с. 239, 242]. Водночас науковий підхід Р. В. Ленівського може бути охарактеризовано як деталізуючий та більш поглиблений за рахунок виділення додаткових форм проведення контролю (різні види нагляду, конституційна скарга, доступ до публічної інформації).

Контроль є основним способом забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, при цьому найбільш поширеним необхідно визнати відомчий (внутрішній) контроль. Так, відповідно до абз. 4 п. 3 Положення про ДІАМ, до її основних завдань зараховано, зокрема, здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду щодо дотримання законодавчих вимог у сфері містобудування своїми територіальними органами. Водночас забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування досягається проведенням також інших видів контролю – міжвідомчим та надвідомчим.

Дослідження практики застосування законодавства щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у галузі містобудування свідчить про досить проблемний характер реалізації судового контролю в ній. Так, в окремих випадках адміністративні суди, вирішуючи відповідні спори, допускають змішування понять, ототожнюючи загальне та спеціальне адміністративне законодавство. Прикладом може слугувати така справа. ОСОБА_1 звернулася до суду з позовом до Лубенської міської ради Полтавської області про визнання бездіяльності Лубенського міського голови, зобов'язання надати дозвіл на розробку технічної документації із землеустрою. Постановою Лубенського міськрайонного суду від 20.12.2016 у позові відмовлено. Рішення суди переглядали неодноразово. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, скасовуючи рішення судів першої та апеляційної інстанцій та повертаючи справу на

новий розгляд до суду першої інстанції, констатував порушення норм процесуального права, яке унеможливило встановлення фактичних обставин, що мають значення для правильного вирішення справи, якщо суд не дослідив зібрані у справі докази. Крім того, суд касаційної інстанції не погодився із судами першої та апеляційної інстанцій щодо юридичної кваліфікації спірних правовідносин. Зокрема, суди першої та апеляційної інстанцій виходили з того, що в разі невідповідності звернення особи вимогам спеціального законодавства (у даному випадку – вимогам ст. 118 Земельного кодексу України) відповідне звернення слід розглядати за нормами Закону України «Про звернення громадян». Суд касаційної інстанції, натомість, вказав на необхідність дотримання галузевої належності відповідного питання: якщо питання входить до предмета регулювання спеціального законодавства, то і розглядати його слід за цим спеціальним законодавством (у даному випадку – за нормами Земельного кодексу України) [322].

Предметом регулювання Закону України «Про звернення громадян» є, зокрема, питання практичної реалізації відповідних конституційних прав громадян України. Тому в контексті спірних правовідносин Закон «Про звернення громадян» слід розглядати як акт загального адміністративного законодавства.

Предметом регулювання ст. 118 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III (у редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин) [99] є порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами. У зазначеній статті встановлено: суб'єкт подання; адресат подання; характер звернення (заява); матеріали, відповідно до яких приймають відповідне рішення органом публічної влади. Тому в аспекті зазначеної справи положення зазначеної статті слід розглядати як норми спеціального характеру, що мають пріоритет над нормами загального

характеру. Невідповідність звернення спеціальним нормам не означає необхідності застосовувати загальні норми.

Відповідно до ст. 36 Закону «Про судоустрій і статус суддів», завданням Верховного Суду як найвищого суду в національній системі судоустрою є забезпечення єдності та сталості судової практики. Відповідно до ч. 3 ст. 47 названого Закону, Верховний Суд має свій офіційний друкований орган, у якому здійснюють публікацію матеріалів судової практики. Отже, з метою запобігання відповідним судовим помилкам подібні випадки слід висвітлювати в офіційному друкованому органі Верховного Суду України.

П. В. П'ятков, опрацьовуючи проблематику системи гарантій законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування, спирається на науковий підхід щодо систематизації гарантій законності за критерієм джерел правового регулювання, виділення на цій підставі разом з національними гарантіями законності міжнародних гарантій. Як міжнародні гарантії законності у досліджуваній сфері вчений розглядає діяльність таких міжнародних організацій, як: Венеціанська комісія, Рада Європи (Парламентська Асамблея, Комітет Міністрів), Європейський суд з прав людини, Європейський суд справедливості. Діяльність зазначених та інших міжнародних організацій запобігає порушенню прав людини, зокрема і внаслідок неналежного надання адміністративних послуг [215, с. 103–104]. Позиція дослідника заслуговує на підтримку, водночас вона може бути доповнена.

Дослідники П. М. Рабінович та Н. М. Раданович, характеризуючи міжнародні стандарти з прав людини, наводять їх досить розгалужену систематизацію за такими критеріями, як: онтичний статус, деонтичний статус, простір, коло адресатів, суб'єкт встановлення. Так, за останнім критерієм виділено таких суб'єктів, як: Європейський Союз, Рада Європи,

ЮНЕСКО, Організація Об'єднаних Націй [37, с. 297]. У сфері містобудування, крім того, слід відзначити діяльність таких організацій, як: Міжнародна гідрографічна організація (МГО), Міждержавна гільдія інженерів-консультантів (МГІК), Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Україна здійснює міжнародну співпрацю в межах безпекового співробітництва за більш як 200 міжнародними договорами [83]. Отже, до міжнародних гарантій законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування варто віднести не тільки діяльність зазначених та інших уповноважених суб'єктів, але й власне положення міжнародного законодавства, яке вони застосовують.

З-поміж положень міжнародного законодавства у сфері діяльності суб'єктів публічної влади чільне місце посідають відповідні положення. Так, у юридичній літературі констатовано процес європеїзації адміністративного права України, що полягає у впливі норм європейського адміністративного права, національного адміністративного права окремих держав – членів Європейського Союзу на адміністративне право України, у тому числі як правничу науку. При цьому в межах адміністративно-правової доктрини одним із векторів зазначеного впливу є засади діяльності суб'єктів публічної влади – як інституційні, так і функціональні [38, с. 353, 354]. Зокрема, підлягають впровадженню принципи адміністративного провадження, передбачені концепцією *good governance*: відповідальність держави за неправомірні акти; можливість скасування чи призупинення дії неправомірного акта публічної влади; функціонування нагляду за діяльністю суб'єктів публічної влади; право на судовий захист у зв'язку з неправомірними актами суб'єктів публічної влади та деякі інші [61, с. 141]. З огляду на вищесказане, разом з реалізацією прав людини варто виділити такий напрям зазначених гарантій, як функціонування суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Визнаючи системотвірний та керівний вплив положень адміністративного права Європейського Союзу щодо національного адміністративного права, у тому числі й у досліджуваній сфері, слід зазначити про такі засади європеїзації адміністративного права, як: динамічність (поступове впровадження відповідних положень у національну систему адміністративного права); дихотомічний характер юридичних наслідків європеїзації (вплив може мати як рекомендаційний, так і обов'язковий характер, залежно від юридичної сили конкретних джерел європейського адміністративного права) [38, с. 354]. З огляду на вищесказане, міжнародні гарантії законності дозвільної діяльності у сфері містобудування можуть бути систематизовані на такі, які мають безпосередню дію, а також ті, які мають перспективний характер.

Зв'язки між структурними елементами системи визначають її внутрішню форму та структуру [390, с. 583].

Елементи системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (загальносоціальні та спеціально-юридичні гарантії законності, умови забезпечення законності) тісно пов'язані між собою. Зокрема, такі загальносоціальні гарантії, як рівень розвитку демократизму в конституційному ладі, політичний плюралізм, життєвий рівень населення, можуть розглядатись як відносно самостійні за своїм змістом елементи, але водночас вони безпосередньо впливають на забезпечення законності у досліджуваній сфері. З іншого боку, ефективність спеціально-юридичних гарантій забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, реальне дотримання уповноваженими суб'єктами чинного законодавства безпосередньо впливає й на загальний рівень життя, знаходить своє відображення і в політичному розвитку, впливає на розвиток демократизму в цілому. Сказане дає змогу стверджувати про актуальність виділення в системі забезпечення законності дозвільної діяльності у

містобудуванні зв'язків, які мають структурний характер та пов'язують окремі елементи цієї системи.

Загальноприйнятий методологічний підхід у філософії права передбачає опрацювання не тільки структурного, але й функціонального аспекту досліджуваного явища. Тому систему забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно розглядати не тільки у статиці, але й у динаміці.

Динамічний аспект системи передбачає виконання нею певної функції, що означає функціонування й відповідні зв'язки між її елементами. Такі зв'язки в юридичній літературі розглядають як функціональні, оскільки вони виявляються саме в межах виконання певної функції. Так, опрацьовуючи проблематику розподілу повноважень публічної адміністрації, Т. О. Карабін визначає функціональні зв'язки, що виникають при здійсненні суб'єктами публічної адміністрації своєї компетенції, як зв'язки між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, юридичними особами публічного права, юридичними особами приватного права, які здійснюють делеговані повноваження, а також іншими суб'єктами публічної влади. Такі зв'язки пов'язані з реалізацією суб'єктивних прав та обов'язків з метою забезпечення публічного інтересу [105, с. 33]. За результатами опрацювання проблематики адміністративно-правового механізму взаємодії у будівельній галузі В. В. Стукаленко визначає його ознаки, однією з яких є загальна мета його функціонування: ефективне забезпечення інтересів учасників відповідних правовідносин, а також правового режиму законності. Формами взаємодії суб'єктів публічної влади вчена визначає: навчання кандидатів роботи з реєстром дозвільних документів, консультації громадян, створення окремої гарячої лінії для спілкування з місцевою владою з питань децентралізації, проведення семінарів з питань користування

адміністративними послугами у сфері будівництва та деякі інші форми [364, с. 181].

Відповідно до п. 1 Положення про ДІАМ, діяльність ДІАМ спрямовується та координується КМ України через міністра розвитку громад і територій. Відповідно до абз. 4 п. 3 названого Положення, до основних завдань ДІАМ належить, зокрема, здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду щодо дотримання законодавчих вимог у сфері містобудування територіальними органами ДІАМ.

Зазначені наукові та нормативні положення свідчать про наявність у системі забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування як структурних, так і функціональних зв'язків. Структурні зв'язки існують між виділеними елементами зазначеної системи: суб'єктами забезпечення законності у цій сфері, способами та гарантіями забезпечення законності. Функціональні зв'язки зумовлені завданнями, які виконують з метою забезпечення законності дозвільної діяльності у галузі містобудування.

Система забезпечення законності дозвільної діяльності у галузі містобудування має власні цілі та є змістовно відокремленою. Водночас вона не може функціонувати без зв'язків з іншими соціальними системами. Такий висновок зумовлений положенням, що кожна система складається з підсистем [390, с. 584], а отже, існують підсистеми нижчого рівня, а також системи вищого рівня, у межах яких функціонує досліджувана система або з якими вона взаємодіє.

Системою вищого рівня щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування є забезпечення законності діяльності суб'єктів публічної влади в цілому. Це означає, що мета функціонування такої системи не повинна виходити за межі забезпечення законності суб'єктів публічної влади. Крім того, сама система забезпечення законності дозвільної

діяльності у сфері містобудування за своєю структурою (елементами та зв'язками між ними) є похідною від загальної системи забезпечення законності діяльності суб'єктів публічної влади.

Система забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування взаємодіє й з іншими соціальними системами: забезпечення законності у діяльності інших галузевих суб'єктів публічної влади, а також із соціальною, політичною, правовою, економічною, ідеологічною та іншими системами сучасного суспільства як на національному, так і на міжнародному рівнях. Це означає взаємовплив названих систем і на цілепокладаючому, і на системотвірному рівнях.

4.2. Визначення якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування

Дослідження якості законодавства ґрунтуються в юридичній літературі на наукових здобутках щодо якості закону. Водночас сама теорія якості закону ще не є повною мірою сформованою. Нагальними для подальшого опрацювання залишаються такі її питання, як практична та наукова актуальність, питання її становлення в цілому. Сьогодні в основу наукових здобутків щодо якості закону покладено положення загальної теорії права, зокрема щодо предмета теорії права. Втім, існує і наукове підґрунтя для подальшого розвитку теорії якості закону, що можна розглядати і як певну базу для вироблення рекомендацій щодо ведення законотворчої роботи [27, с. 46]. Викладене означає можливість розгляду проблематики якості законодавства щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування, ґрунтуючись на загальних положеннях теорії права та філософії права

(зокрема, застосування системного методу у правових дослідженнях), наявних галузевих дослідженнях адміністративно-правового характеру щодо якості закону та якості законодавства, врахуванні специфіки розвитку суспільних відносин щодо здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування та адміністративно-правового регулювання названих відносин.

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 закону у цій сфері.

В українській мові терміном «якість» позначають: 1) специфіку предмета, відмінність його від інших предметів, його внутрішню визначеність; 2) рівень придатності для використання за його призначенням, його ціннісний та вартісний аспекти; 3) характерну рису конкретного предмета, його специфічну ознаку; 4) сукупність певних характеристик послуг чи продукції з погляду їх відповідності певним встановленим нормам [41, с. 1655].

В юридичній літературі вказують на такі групи ознак якості закону:
а) притаманні усім нормативно-правовим актам, включаючи закони

(формальна визначеність, загальнообов'язковість, нормативність); б) притаманні передусім підзаконним нормативно-правовим актам, хоча певною мірою виявляються і щодо закону; в) юридична сила, за якою законодавчі акти відрізняються від підзаконних нормативно-правових актів.

М. Г. Кравченком сформульовано такі умови забезпечення якості актів законодавства: належне відображення в законі балансу інтересів різних суб'єктів права (вимога щодо змісту закону); належний розподіл суб'єктивних прав та обов'язків між суб'єктами правової системи; відповідність закону актуальному стану розвитку суспільних відносин у цілому; оптимальність управлінського рішення, покладеного в основу правового регулювання (зазначена умова виходить своїм змістом за межі конкретного закону); повнота забезпечення реалізації закону необхідними ресурсами; належність формулювання мети й завдань закону; належне обрання методу правового регулювання; гарантування визначених законом правових можливостей; виконання вимог техніки законотворення при створенні закону [131, с. 15; 132, с. 72]. Окреслена позиція викликає окремі зауваження. По-перше, не є очевидним критерій класифікації ознак якості закону, яку здійснює автор. По-друге, складно провести змістове розмежування деяких ознак: дотримання балансу інтересів суб'єктів права та належний розподіл у законодавстві їх прав та обов'язків. З іншого боку, на позитивну оцінку заслуговує виділення факторів якості закону, що виходять своїм змістом за його межі (втілення належних управлінських рішень, адекватне обрання методу правового регулювання). Тому окреслена позиція може бути взята за основу для подальшого дослідження із наведеними застереженнями.

Про подібне розуміння критеріїв якості закону зазначає і А. В. Бойко, виходячи з результатів опрацювання проблематики якості адміністративного процесуального законодавства. Так, визначальним критерієм якості виділено

відповідність закону актуальним суспільним потребам та реальність здійснюваного ним впливу на суспільні відносини, що становлять предмет його регулювання, з урахуванням його завдань і цілей. Вчений формулює розширене визначення якості закону, виділяючи її політичний та соціальний зміст. Сформульовано цілісне визначення якості закону як стійкої сукупності його правових, соціально-політичних та соціально-економічних властивостей, що виступає передумовою ефективності закону з урахуванням його цілей. Особливу увагу вчений приділяє правовій якості закону, що охоплює його правові властивості, які є властивостями правової легальності закону, а також техніко-юридичні й інструментально-правові характеристики, які в сукупності є передумовою ефективності закону як інструменту правового регулювання, з урахуванням цілей його видання. Акцентовано на методологічному значенні категорії правової якості закону як такої, що фокусує увагу саме на сфері правових характеристик закону, водночас не применшуючи значення його соціальних і політичних характеристик. Розкрито такі аспекти змісту правової якості закону: як видова категорія щодо загальної якості (що включає також політичний і соціальний зміст); правова якість закону є цілісною категорією, стійкою сукупністю його правових властивостей; з точки зору аксіології правова якість закону не є нейтральною категорією за своїм змістовим наповненням, її сутність є оцінною; багатоманітність правових властивостей закону є передумовою для здійснення систематизації аспектів правової якості закону; неможливо досягти стабільної та ефективної дії закону, якщо він не є якісним з погляду права; на основі загального визначення юридичної якості закону є можливим вироблення конкретних операційних понять видів правової якості закону, що мають методологічне значення для подальших досліджень цієї категорії та розробки ефективних методик оцінювання поточної якості [27, с. 49–51].

Отже, категорію якості закону необхідно розглядати в контексті як конкретного нормативно-правового акта, так і конкретної групи нормативно-правових актів (наприклад закон, підзаконні нормативно-правові акти), а також в контексті закону в широкому значенні, що об'єднує всі категорії нормативно-правових актів. Якість закону слід, крім того, розглядати як з погляду його відповідності ознакам акта нормативно-правового регулювання (нормативно-правового акта), так і в контексті його реальної здатності справляти запланований вплив на певну сферу суспільних відносин. Тому окреслений підхід є актуальним і щодо опрацювання проблематики якості закону в досліджуваній сфері.

Вивчення якості закону у сфері дозвільної діяльності щодо містобудування має ґрунтуватись і на хрестоматійних положеннях загальної теорії права. Зокрема, Н. М. Оніщенко називає такі критерії належного змісту нормативно-правового акта, як відповідність його: 1) актуальним визначальним напрямом суспільного розвитку; 2) реальним умовам суспільного життя; 3) положенням Конституції України та інших правових актів; 4) вимогам принципів соціальної справедливості та демократії, моральним нормам; 5) вимогам гармонійності взаємного розвитку закону й правової системи в актуальних умовах; 6) вимогам принципів однозначності, точності, визначеності правової норми, які є запорукою правопорядку [210, с. 3–6].

Л. М. Легін, опрацьовуючи окреслену проблематику, звертає увагу на такі аспекти поняття якості закону: характеризується виключно сукупністю ознак конкретного акта; такі ознаки мають характеризувати його з позиції його ефективності як регулятора соціальних відносин. При цьому якісні ознаки закону поділено на дві великі групи: ознаки закону як джерела права та його форми; ознаки належного змісту правових норм, які містяться в законі. Якість закону розглянуто як категорію інтегративного характеру, що

поєднує в собі зовнішній і внутрішній зміст закону та втілюється в таких проявах закону, як форма права та джерело права. Якість закону виходить своїм змістом за його межі як правового явища, оскільки залежить не тільки від суто юридичних чинників (дотримання вимог юридичної техніки та правовий характер змісту закону), але й від рівня втілення в законі соціального змісту [140, с. 199–200].

Якість закону є показником закономірностей його функціонування та розвитку, а також розкриває природу закону. Водночас її можна розглядати і як оціночну категорію (подібно до якості певної продукції як результату діяльності людини). Так, якість як властивість закону набуває змінного значення. Якість закону слід розглядати в контексті відповідності його потребам особистості, держави та суспільства. Основою її визначення в конкретному випадку є вміння прогнозувати та оцінювати конкретну ситуацію і знати оптимальні шляхи її вирішення, у тому числі сукупність умов для забезпечення як матеріальними ресурсами, так і морально-етичними нормами, при неухильному дотриманні приписів закону всіма зобов'язаними суб'єктами [27, с. 51].

В окремих публікаціях зустрічаються позиції щодо звуженого розуміння якості закону (*quality of law*), коли її розглядають зрозумілість норм конкретного правового акта (*understandable rules*). У таких випадках якість закону визначають на основі певних властивостей його положень, таких як їх послідовність, передбачуваність, виконуваність, доступність, узгодженість, зрозумілість, недвозначність, точність, чіткість. Водночас відзначено, що такі вимоги висувають й до взаємозв'язку відповідного закону з іншими актами законодавства однакової юридичної сили. На увагу заслуговує опрацювання позицій Конституційного Суду України щодо неконституційності законів з огляду на їх невідповідність вимогам щодо якості закону. Вказано на заснування відповідної практики на правових

підходах ЄСПЛ у частині ціннісних орієнтирів та вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [23]. У цілому підтримуючи зазначену позицію, варто висловити певні застереження. Так, зводити поняття якості закону виключно до чіткості правових норм, що містяться в ньому, – означає не виправдано звужувати це поняття, оскільки не враховано соціальний зміст закону. З іншого боку, на позитивну оцінку заслуговує позиція щодо потенційної можливості використовувати положення практики ЄСПЛ як орієнтири щодо підвищення якості національного закону.

У контексті юридичного розуміння якості закону відзначено необхідність: закріплення у законі приписів саме правового характеру (регулювання соціальних відносин через встановлення суб'єктивних прав, визначення обов'язків та забезпечення реалізації цих положень через державний примус). При цьому якість закону може бути оцінена на різних рівнях. Так, на рівні конкретного нормативно-правового акта «якість» означає: логічну узгодженість положень цього акта; їх здатність до взаємодії; належне співвідношення основних характеристик акта (специфіка, предмет регулювання, юридична сила тощо). На рівні галузі законодавства якість означає: системність внутрішньогалузевих актів (їх взаємна узгодженість, взаємне доповнення); відсутність недоліків правового регулювання (прогалин, колізій); відповідність визначеного предмета правового регулювання та застосованих методів правового регулювання. На рівні загальної системи законодавства виділяють такі додаткові ознаки, як: своєчасність оновлення законодавства; недопущення наявності «мертвих» та непотрібних норм; систематизованість законодавства, оскільки кожен новий закон має бути пов'язаний з наявними [27, с. 62].

Отже, якість закону виражено не тільки у відповідності його внутрішньої структури, понятійно-категоріального апарату, внутрішніх зв'язків тощо актуальному стану суспільних відносин у регульованій сфері,

але й у здатності реального впливу на вказані суспільні відносини. Таке розуміння якості закону відповідає актуальним науковим положенням щодо поняття ефективності адміністративно-правового регулювання. Так, сьогодні виділяють три усталені підходи до визначення чинників ефективності регулювання засобами адміністративного права. У рамках першого підходу виділяють суто юридичні чинники. У рамках другого підходу запропоновано враховувати функціональні компоненти та структурні елементи механізму правового регулювання в адміністративному праві. Третій підхід ґрунтується на систематизації чинників ефективності адміністративно-правового регулювання: суто юридичні або нормативні; чинники зовнішнього характеру (соціально-психологічні, інформаційні, морально-етичні, організаційні, економічні, політичні) [53, с. 92]. Висловлено окремі доволі спірні думки про те, що до чинників якості закону необхідно включити й ті, що характеризують графічне зображення тексту закону на паперових носіях. Таку позицію обґрунтовано наявністю в юридичній графіці тісного взаємозв'язку логічного, мовного та нормативного, а отже, необхідністю сприйняття такої графіки як самостійного явища, що може розглядатись як окрема самостійна умова забезпечення системних якостей такого явища, як право [27, с. 54–55]. Необхідно погодитись із висновком А. В. Бойко щодо спірного характеру зазначеної позиції. По-перше, технічні характеристики графічного зображення тексту не дають можливості зробити висновки щодо його змісту, який є основним показником якості закону. По-друге, такі характеристики охоплені формальними вимогами до нормативних документів, а отже, їх дотримання уможливорює сприймання документа як закону в цілому, але не дає змоги робити висновки про його якість як закону.

Визначення дозвільної діяльності у сфері містобудування як засобу забезпечення в ній суб'єктивних прав – означає постановку відповідних пріоритетів у діяльності суб'єктів публічної влади, що здійснюють таку

діяльність. Неприпустимою є наявність інших пріоритетів, таких як: надмірний формалізм, вирішення питання щодо пріоритетності публічного чи приватного інтересу при здійсненні дозвільної діяльності в конкретному випадку тощо. З іншого боку, забезпечуючи суб'єктивні права у сфері містобудування, дозвільний орган має забезпечити водночас безпеку містобудівної діяльності в конкретному випадку [337, с. 239–240]. Зазначені пріоритети (забезпечення суб'єктивних прав у сфері містобудування, з одного боку, та забезпечення безпеки містобудівної діяльності – з іншого) необхідно визначити керівними щодо роботи не тільки власне суб'єкта дозвільної діяльності у розгляданій сфері, але й роботи суб'єкта правотворення. Отже, правовий акт у сфері містобудування, що не відповідає таким пріоритетам, не може бути визнаний якісним, оскільки він не відповідає актуальним пріоритетам розвитку національної правової системи загалом та розвитку суспільних відносин у розгляданій сфері зокрема.

Конкретний правовий акт, як правило, містить цілу систему правових засобів забезпечення досягнення цілей у відповідній сфері суспільних відносин, якої стосується предмет його правового регулювання. Водночас така система має узгоджуватись з уже існуючою системою вищого рівня, до якої вона інтегрується [390, с. 584]. Сказане означає, що зміни, які внесені до законодавства щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування, мають відповідати не тільки основним пріоритетам такої діяльності, але й основним засадам (принципам) її здійснення. Так, у першому розділі цієї роботи систематизовано принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування за критерієм об'єкта їх впливу: принципи організації дозвільної діяльності (забезпечення безпеки життєдіяльності людини та діяльності держави; забезпечення безпеки у ключових сферах суспільного життя) та принципи власне її здійснення.

Специфічною рисою правового регулювання здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування визначено його тяжіння до юридичного позитивізму, що означає необхідність чіткого визначення категорій та понять, що застосовуються. Особливостями 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. За таких обставин загальна вимога вичерпності, чіткості, однозначності положень нормативно-правового акта набуває характеру обов'язкової умови визнання якісним змісту актів у досліджуваній сфері. Специфічним напрямом розвитку змісту відповідних правових актів необхідно визначити мінімізацію дискреційних дозвільних повноважень у сфері містобудування.

Усталеним є визначення законодавства як системи актів нормативно-правового характеру, що спрямовані на регулювання суспільних відносин. При цьому виділяють чотири аспекти. Перший, найвужчий, – система усіх законів України. Другий – система як законів, так і інших актів нормативно-правового характеру, прийнятих вищими органами влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, центральні органи виконавчої влади). Третій – найширший, розглядає законодавство як систему законів, підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих вищими та центральними органами виконавчої влади, а також нормативно-правових актів, прийнятих суб'єктами публічної влади місцевого значення (місцеві ради, місцеві державні адміністрації). Такий підхід охоплює системою законодавства також міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. До законодавства України за цим підходом включено також постанови Верховної Ради України. Четвертий аспект розглядає динамічну (функціональну) сторону системи законодавства як основного методу реалізації правотворчої функції держави шляхом

функціонування уповноважених органів державної влади, оприлюднення, прийняття, розгляду, розробки нормативно-правових актів [409, с. 499].

У Рішенні Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 09.07.1998 № 12-рп/98 (у справі про тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України) зазначено, що Конституція України значно розширила коло питань суспільного життя, які визначаються чи встановлюються виключно законами України як актами вищої після Конституції України юридичної сили в системі нормативно-правових актів. Відповідно до ст. 92 Конституції України, закони України мають регламентувати найважливіші суспільні та державні інститути (права, свободи та обов'язки людини і громадянина; вибори, референдум; організація і діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади тощо). При цьому термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному у значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (ст. 9, 19, 118, п. 12 Перехідних положень). У законах, залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживають у різних значеннях: в одних мають на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, до поняття «законодавство» включають як закони й інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. Термін «законодавство», який вживають у ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплено закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України,

декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [342].

У науковій літературі поширена думка про недоцільність використання широкого підходу до визначення поняття «законодавство» у правотворчості та правозастосуванні, дослідники наголошують на необхідності використання його вузького сенсу. Так, М. І. Козюбра вказує про небезпеку ототожнення таких категорій, як «законодавство» та «система нормативно-правових актів», що призводить до перебільшення значення підзаконних актів. При цьому наводить такі приклади співвідношення закону та підзаконного нормативно-правового акта, як: обмеження сфери застосування положень закону правилами, встановленими у підзаконному нормативно-правовому акті; обмеження можливості реалізації закону в окремих випадках з огляду на приписи підзаконного нормативно-правового акта [92, с. 175]. Висловлюють ідею про принципову правильність використання виключно вузького розуміння терміна «законодавство» як з точки зору логіки й термінології, так і з позиції методології [119, с. 347; 27, с. 24–29].

Значення нормативно-правових актів підзаконного характеру у діяльності суб'єктів виконавчої влади зумовлено тим, що такі акти конкретизують правове регулювання з урахуванням специфіки конкретних сфер суспільних відносин, дають змогу оперативно вирішувати певні питання, що виникають [37, с. 408]. Отже, термінологічна визначеність застосування терміна «законодавство», з одного боку, має ґрунтуватись на врахуванні внутрішніх зв'язків національної системи законодавства і недопущенні невиправданого використання широкого значення цього терміна, а з іншого боку, не можна не враховувати пріоритет гнучкості правового регулювання, що досягається саме за рахунок використання підзаконних нормативно-правових актів. У контексті законодавства щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування це означає, що, з одного боку,

неприпустимою є ситуація, за якої підзаконні нормативно-правові акти звужували б обсяг суб'єктивних прав, визначених законом або унеможлилювали б їх реалізацію. З іншого боку, виражена специфіка містобудівної діяльності зумовлює неможливість використання актів виключно законодавчого характеру для врегулювання дозвільної діяльності у названій сфері.

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. Так, повноваження ДІАМ як суб'єкта забезпечення законності у цій сфері визначено абз. 4 п. 3 Положення про ДІАМ.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, щодо діяльності суб'єктів публічної влади встановлено спеціально-дозвільний правовий режим діяльності. Сказане, з урахуванням положень про системний характер законодавства, який передбачає необхідність застосування законодавчих положень у їх взаємозв'язку, означає, що поняття «законодавство» в контексті забезпечення законності у сфері містобудівної діяльності має застосовуватись саме в широкому значенні. Так, розуміння містобудівного законодавства виключно як сукупності Законів України ігнорує роль підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері. Розуміння вищеназваного законодавства як системи законів та підзаконних нормативно-правових актів не дає змоги врахувати значення правових актів локального характеру, зокрема щодо призначення та звільнення посадових осіб ДІАМ як суб'єкта контролю за здійсненням дозвільної діяльності у сфері містобудування. Тому розглядане законодавство як предмет забезпечення якості слід розглядати виключно у найширшому розумінні – як систему

законів та всіх підзаконних правових актів у цій сфері (суб'єктів публічної влади як загальнодержавного, так і місцевого значення).

Протягом останніх років спостерігаємо внесення істотних змін до законодавства в галузі містобудування, які прямо впливають на забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у цій сфері. Зокрема, активно врегульовують такі питання, як: повноваження суб'єктів здійснення контролю за функціонуванням суб'єктів здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування (див., наприклад, абз. 7 пп. 2 п. 4, абз. 1 пп. 3 п. 4 Положення про ДІАМ, що було затверджене 23.12.2020); розвиток електронної комунікації між суб'єктами здійснення дозвільної діяльності та суб'єктами містобудування, що сприяє об'єктивності розгляду відповідних питань та зменшенню корупції (див, наприклад, Порядок ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затверджений Постановою КМ України від 23.06.2021 № 681); деталізоване врегулювання питань здійснення дозвільної діяльності в окремих сферах містобудування та контролю за її здійсненням (див., зокрема, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури приєднання до електричних мереж» від 15.07.2021 № 1657-IX [248]). Хоча значну частку відповідних змін внесено до актів законодавчого характеру, основних у сфері містобудування (Закон «Про основи містобудування», Закон «Про регулювання містобудівної діяльності», Закон «Про архітектурну діяльність» та деякі інші), переважна їх частина перебуває у площині підзаконних нормативно-правових актів. Причому слід констатувати не тільки істотне збільшення обсягу окремих підзаконних актів (наприклад, до Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт за останні п'ять років внесено зміни одинадцятьма Постановами Кабінету Міністрів України), але й прийняття нових нормативно-правових актів (див., наприклад, Порядок виконання робіт з демонтажу об'єктів, пошкоджених або зруйнованих

внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів, затверджений Постановою КМ України від 19.04.2022 № 474 [277]; Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану» від 24.06.2022 № 722 [72] та деякі інші).

Сказане не сприяє прозорості законодавства у сфері містобудування, знижує передбачуваність його застосування уповноваженими суб'єктами, що знаходить підтвердження в судовій практиці розгляду спорів у сфері містобудування. Так, станом на 08.05.2023 в Єдиному державному реєстрі судових рішень за період 2018–2022 рр. міститься 7488 рішень адміністративних судів першої інстанції та 2347 постанов, прийнятих за результатами касаційного перегляду – у справах з приводу регулювання містобудівної діяльності та землекористування, зокрема у сфері містобудування та архітектурної діяльності. Тобто загальне співвідношення можна охарактеризувати як майже 3,2 до 1, що є достатньо значним показником.

Вимога систематизованості законодавства [27, с. 62] означає, зокрема, неприпустимість положень, які дублюють одне одного, необхідність мінімізації недоліків правового регулювання (прогалин, колізій). Втім зазначених результатів важко досягти при значній кількості галузевих нормативно-правових актів, як це має місце щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. З огляду на викладене, видаються перспективними пропозиції щодо кодифікації містобудівного законодавства з урахуванням інтересів учасників суспільних відносин у галузі містобудування [101, с. 134; 341, с. 116]. Сказане 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.

Запорукою формування якісного законодавства є забезпечення безперервного законодавчого процесу, що досягається, зокрема, інтеграцією та консолідацією всіх джерел законодавчої експертизи. Ключовим засобом у цьому напрямі є діяльність парламентських комітетів з розгляду пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства та вироблення поправок до них. Водночас вищеназвана діяльність неможлива без належного забезпечення комітетів кваліфікованими кадрами, а також їх науково-експертного й інформаційно-аналітичного супроводу [1]. У зв'язку з цим варто вказати на значну активізацію законотворчої роботи у сфері містобудування протягом останніх років. Зареєстровано більше ніж 10 проєктів Закону України, які прямо чи опосередковано стосуються цієї сфери в цілому та дозвільної діяльності в ній зокрема. Досить активною є діяльність Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України. У тому числі 26.04.2023 Комітетом затверджено склад Робочої групи з розробки проєкту Містобудівного кодексу України. Безумовно підтримуючи зазначену ініціативу, слід відзначити недостатність представників академічної спільноти у її складі. Так, із 189 членів робочої групи лише одна особа обіймає посаду професора університету (Київський національний університет будівництва та архітектури) [117].

Порівнюючи такі явища правової дійсності, як закон і законодавство як предмет забезпечення якості, необхідно підтримати висловлювану в науковій літературі позицію, що між ними існує суттєва різниця, зумовлена як обсягом їх змісту, так і їх властивостями. Поняття «якість законодавства» варто розглядати значною мірою ширше порівняно з поняттям «якість закону», враховуючи складність структури законодавства. У поняттях «якість

законодавства» та «якість закону» можна виділити й спільну частину, що ґрунтується на спільних рисах категорій «законодавство» і «закон». З огляду на вищесказане, А. В. Бойко визначає якість адміністративно процесуального законодавства з позиції сукупності його властивостей, що має цілісний характер. Така сукупність характеризує сутність адміністративного процесуального законодавства, а також закономірності його функціонування та розвитку як засобу регулювання адміністративних правовідносин. Якість адміністративного процесуального законодавства розглядають як обов'язкову умову його стабільності й ефективності [27, с. 59]. Окреслене розуміння якості законодавства може бути взяте за основу і для характеристики якості законодавства щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Іншою тісно пов'язаною з якістю законодавства категорією є ефективність адміністративно-правового регулювання. Так, І. В. Ковбас, опрацьовуючи проблематику ефективності адміністративно-правового регулювання нагородної справи, наводить наукову позицію І. В. Болокан щодо виділення таких аспектів ефективності адміністративно-правового регулювання, як: прояв суспільно корисного результату правового регулювання; обґрунтованість та доцільність викладених у правовому акті положень є запорукою ефективності його як правового регулятора суспільних відносин, при цьому в окремих випадках ефективність ототожнюється із обґрунтованістю чи доцільністю, а в окремих – передусім з обґрунтованістю або доцільністю; ефективність правового регулювання може пов'язуватись з оптимальністю прийняття уповноваженим суб'єктом рішення у конкретній ситуації; ефективність правового регулювання може пов'язуватись із належним визначенням правової мети регулювання. Щодо окремих сфер суспільних відносин, зокрема щодо правовідносин у сфері нагородної справи, наголошено на доцільності використання усіх зазначених

критеріїв одночасно для визначення ефективності адміністративно-правового регулювання. Іншим комплексним критерієм ефективності адміністративно-правового регулювання названо оптимальне поєднання ресурсів, умов та результату: за конкретних умов має досягатись запланований результат при мінімумі ресурсів, що витрачаються. Вказано на більшу чи меншу актуальність зазначеного підходу для визначення ефективності правового регулювання для будь-якої сфери суспільних відносин. При цьому І. В. Ковбас, розкриваючи проблематику ефективності адміністративно-правового регулювання нагородної справи, наголошує на доцільності застосування такого підходу і щодо свого дослідження [29, с. 14, 18; 110, с. 126].

У контексті досягнення оптимального поєднання витрат та результату при конкретних умовах запорукою підвищення ефективності правового регулювання забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування є врахування кращих зарубіжних практик. Це не тільки надає можливості щодо врахування передового досвіду, але й сприяє досягненню відповідності правового регулювання актуальним суспільним умовам, що є критерієм його ефективності. Дослідники проблематики впровадження передового зарубіжного досвіду у національну правову систему звертають увагу на поширеність у європейській практиці публічного управління концепції «доброго врядування» (good governance), що ґрунтується на пріоритетах ефективності та відповідальності. Одним із принципів такої концепції виділяють прозорість (transparency), що передбачає достатність інформації, яку надають зацікавленим стороннім особам для розуміння інститутів публічного адміністрування та їх моніторингу [373, с. 299; 416].

Незважаючи на створення ДІАМ ще в 2020 р., значна частина важливої інформації про її діяльність на офіційному веб-порталі була відсутня,

зокрема будь-яка звітня документація щодо здійснення нагляду, контролю, ринкового нагляду. На самому порталі наявне повідомлення про його перебування на стадії наповнення [66]. Для порівняння, на офіційному веб-порталі Вищої Ради правосуддя (далі – ВРП) не тільки подано всю відповідну інформацію, але й діє ефективна пошукова система, що надає можливість відшукати конкретні акти ВРП разом із описовою та мотивувальною частинами, що дає змогу зрозуміти мотиви прийняття конкретних рішень. Така практика є перспективною й щодо ДІАМ, адже буде надавати зацікавленим особам 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.

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.

Окреслені позиції дають змогу погодитись з думкою, яку висловлює А. В. Бойко про необхідність досягнення оптимального співвідношення якості й ефективності законодавства як двох його властивостей, тісно пов'язаних між собою, оскільки якість виступає спеціально-юридичною умовою ефективності конкретної правової норми [27, с. 49].

Тож якість та ефективність законодавства щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування мають розглядатись як самостійні, але тісно пов'язані поняття. Так, якість розгляданого законодавства, зокрема його несуперечність, чіткість, передбачуваність,

відповідність актуальному стану суспільних відносин, є запорукою його ефективності. Водночас реальна здатність такого законодавства щодо впливу на суспільні відносини, відхилення реальних результатів правового регулювання від запланованих є важливим критерієм для подальшого його розвитку.

4.3. Напрями уніфікації адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування: світовий досвід та шляхи впровадження найкращих світових практик у вітчизняне законодавство

Ратифікація міжнародних угод у контексті євроінтеграційної політики України, зокрема Угоди про асоціацію від 27.06.2014 [385], означає необхідність впровадження Україною низки європейських цінностей у правовій, а також економічній та політичній сферах. У контексті забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування сказане передбачає насамперед продовження існуючої наукової та законотворчої роботи щодо уніфікації адміністративних процедур дозвільної діяльності в цій сфері, оскільки саме складність їх нормативно-правового регулювання, суперечливість адміністративного законодавства становлять проблему. У цьому контексті слід наголосити на таких засадах належного управління за концепцією *good governance*, що давно склалась у європейському співтоваристві, як прозорість та підзвітність [423].

Міжнародні засади належного публічного адміністрування у сфері містобудівної діяльності були реалізовані й у Новій програмі розвитку міст від 2016 р., ухваленій Організацією Об'єднаних Націй. У цій Програмі проголошено, зокрема, людиноорієнтований характер здійснення

містобудування, тобто така діяльність насамперед має бути спрямована на забезпечення прав людини, у тому числі й права на житло. Крім того, зазначено про такий пріоритет, як розвиток адміністрування на рівні міста за рахунок механізмів, що розширюють можливості та права, забезпечують участь усіх зацікавлених осіб у прийнятті рішень, а також передбачають систему стримувань і противаг при плануванні міського розвитку [198, с. 8, 11].

У ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 констатовано спроможність та право суб'єктів адміністрування на місцях здійснювати адміністрування істотної частини публічних справ відповідно до закону, в інтересах населення конкретної місцевості та під свою відповідальність. Суб'єкти публічного адміністрування на місцях можуть бути наділені функціями та повноваженнями для досягнення визначених законом спеціальних цілей [85]. Окреслене означає необхідність приділення уваги уніфікації адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування й на місцевому рівні.

Визначаючи основні пріоритети сталого розвитку держави, громадянського суспільства та економіки України до 2030 р., метою 11 поставлено досягнення безпеки, відкритості, екологічності та життєстійкості міст та інших населених пунктів [317]. Ще в 2019 р. було проведено комплексну роботу та напрацьовано концептуальні засади розвитку системи публічного управління у містобудівній сфері до 2030 р., з-поміж яких на першому місці стоїть прозорість, повнота та доступність інформації про містобудування для всіх учасників цієї діяльності [125, с. 2].

На необхідність врахування міжнародного досвіду публічного адміністрування у сфері містобудування звертають увагу й автори проекту Закону України від 11.06.2021 № 5655 (далі – проект Закону України від 11.06.2021 № 5655), що, відповідно до Пояснювальної записки, присвячений

забезпеченню здійснення реформи публічного адміністрування у сфері містобудування через усунення корупційних ризиків у ході надання адміністративних послуг, створення ефективної та прозорої системи нагляду та контролю в зазначеній сфері, посилення муніципального контролю стосовно випадків самочинного будівництва [328]. Водночас Концепція публічного адміністрування у сфері містобудування залишилась на стадії проєкту, а зазначений проєкт Закону України, незважаючи на те, що був прийнятий Верховною Радою України ще 13.12.2022 і поданий на підпис Президенту України 19.12.2022, досі не підписано.

Уніфікація адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування сприятиме не тільки виконанню Україною своїх міжнародних зобов'язань у частині вдосконалення публічного адміністрування, але й реалізації прав людини. Так, варто погодитись із П. В. П'ятковим, що уніфікація дасть змогу створити єдиний перелік адміністративних послуг у сфері містобудування, забезпечить стабільність правового регулювання у цій частині. Наявність єдиного переліку адміністративних послуг запобігатиме подрібненню послуг, наданню адміністративних послуг, що не передбачені законодавством, тощо, а також буде запорукою прозорості та стабільності законодавства щодо надання адміністративних послуг у галузі містобудування, сприятиме розвитку стандартів надання адміністративних послуг у цій сфері [215, с. 161]. Сьогодні не існує нормативного акта, що визначав би єдиний перелік адміністративних послуг не тільки в галузі містобудування, але й загалом. Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р затверджено перелік адміністративних послуг, які надають суб'єкти публічної влади (органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) на підставі делегованих повноважень, що нараховує 432 найменування [73]. Водночас зазначений перелік охоплює тільки певну

частину адміністративних послуг. На офіційних сайтах місцевих суб'єктів публічної влади наведено власні переліки адміністративних послуг у галузі містобудування, які надає кожен суб'єкт [220; 14]. З огляду на вищесказане, можна констатувати, що доступ до єдиного переліку адміністративних послуг у містобудівній діяльності на практиці сьогодні відсутній.

Прозорість у діяльності суб'єктів публічної влади розглядають як поєднання трьох напрямів: систематичне інформування щодо діяльності вказаних суб'єктів; систематичне інформування щодо механізму здійснення, змісту та цілей державної політики; забезпечення конкретним органом публічної влади доступності до інформації щодо його діяльності, критеріїв прийняття ним управлінських рішень, етапів підготовки цих рішень. При цьому доктрина публічного адміністрування виходить із загальної етимології названого терміна як такого, що поєднує такі властивості об'єкта: ясний, зрозумілий, доступний для сприйняття [41, с. 1153; 349, с. 37].

Останніми роками проблематиці уніфікації у праві в цілому та в адміністративному праві зокрема присвячували свої праці такі вчені, як О. А. Банчук, Ю. П. Битяк, С. П. Головатий, Ю. Б. Ключковський, Р. О. Куйбіда, В. Г. Перепелюк, М. О. Теплюк, О. І. Ющик, та деякі інші. Усталеним у доктрині загальної теорії права є розуміння уніфікації в праві як приведення актуального права до єдиних, спільних засад, усунення недоліків правового регулювання, зокрема колізій, забезпечення одноманітності законодавчого регулювання близьких або подібних видів суспільних правовідносин. Як достатньо широка за своїм змістом категорія, уніфікація охоплює не тільки правотворчу сферу, але й сферу правозастосування [37, с. 796].

Уніфікація адміністративних процедур дозвільної діяльності у галузі містобудування передбачає такі кроки, як підвищення якості законодавства щодо дозвільних процедур у цій сфері (насамперед його ефективності),

усунення випадків дублювання повноважень суб'єктів публічної влади, недопущення підґрунтя для невиправданого формалізму під час реалізації адміністративних процедур дозвільної діяльності та затягуванні із прийняттям рішень щодо видачі дозвільних документів.

Усталеним у доктрині адміністративного права можна вважати визначення адміністративної процедури як встановленого законом порядку розгляду і вирішення юридичних справ, що виникають у зв'язку з прийняттям адміністративних актів у сфері публічного адміністрування, які створюють або підтверджують права приватної особи або покладають на неї зобов'язання. Принципами сучасної адміністративної процедури, що випливають з положень актуального національного законодавства, визначають: верховенство права; законність; рівність учасників адміністративної процедури перед законом; дотримання мети, з якою надане конкретне повноваження; неупередженість (безсторонність) при здійсненні адміністративної процедури; добросовісність; розсудливість; своєчасність та розумний термін прийняття адміністративного акта; презумпція правомірності вимог та дій приватної особи [7, с. 178, 182–185].

В юридичній літературі звертають увагу й на принципи адміністративної процедури, вироблені європейською спільнотою. Так, Д. В. Сущенко, опрацьовуючи проблематику розвитку правового регулювання реалізації адміністративних процедур, констатує багаторічний досвід формування нормативного регулювання взаємовідносин між публічною владою та приватною особою. Розвинутими державами у другій половині ХХ ст. було напрацьовано ряд загальнообов'язкових положень щодо цього, серед яких виділяють права приватної особи на ознайомлення з матеріалами справи, бути вислуханою перед прийняттям негативного для неї рішення, представництво та юридичну допомогу, отримувати необхідну інформацію та деякі інші. Науковець також наводить позицію

В. П. Тимощука про те, що у випадку законодавчого закріплення основ здійснення адміністративних процедур, які опосередковують взаємовідносини публічної влади та приватної особи, підлягають врахуванню такі засади, як: ефективність адміністративної процедури, підконтрольність, відкритість, публічність, законність, верховенство права. Крім того, вказано на такі загальноприйняті в європейському законодавстві інститути адміністративної процедури, як: визначення у законі засобів правового захисту від порушень прав приватної особи як в ході процедури, так і в результаті її здійснення; визначення порядку оскарження адміністративного акта, прийнятого в результаті адміністративної процедури; належна мотивація акта адміністративного органу; інформаційний доступ; право приватної особи бути вислуханою. Законодавство, що визначає адміністративну процедуру, обов'язково має містити гарантії дотримання названих положень [4, с. 88–89; 369, с. 155–156, 160–161]. Окрім зазначених виділяють і принцип представництва та допомоги, що вимагає від адміністративного органу сприяти приватній особі в реалізації її прав, свобод, законних інтересів, а також надає приватній особі право брати участь у процедурі не тільки особисто, але й через представника [7, с. 178, 182–185].

Окреслені загальні положення стають основою для подальшого визначення напрямів уніфікації адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Важливим засобом спрощення законодавства та досягнення його прозорості є кодифікація законодавства як особливий вид його впорядкування, що полягає у зведенні розрізнених (таких, що містяться в різних нормативних актах) норм права в логічну науково обґрунтовану систему та викладенні їх на цій основі в єдиному нормативно-правовому акті. У результаті створюється кодифікований нормативно-правовий акт, що є

фундаментом певної сфери законодавства. Викладені в ньому норми набувають впорядкування й термінологічної та мовної єдності [37, с. 232].

Кодифікація містобудівного законодавства як спосіб усунення в ньому прогалин та колізій, досягнення однозначності його застосування вже тривалий час є предметом законодавчої уваги та наукових досліджень. Так, Н. Б. Чекомасова, опрацьовуючи проблематику вдосконалення адміністративно-правового забезпечення нагляду та контролю у містобудуванні, вказує про наявність різних наукових поглядів щодо доцільності кодифікації у цій сфері. Прихильники недоцільності кодифікації вказують на масштабність цього законодавства, його складність, а також швидкоплинність, що унеможлиблює проведення кодифікації на належному рівні. Водночас дослідниця приділяє ґрунтовну увагу опрацюванню міжнародного досвіду кодифікації будівельного законодавства, звертає увагу на її поширеність у країнах з розвинутою правовою системою (Велика Британія, Чехія, Норвегія, Австрія тощо) та робить висновок щодо доцільності кодифікації національного будівельного законодавства. Позитивними наслідками такої кодифікації вона вбачає створення єдиної правової основи для будівельного процесу, а також окреслення єдиних основних напрямів розвитку державного контролю та нагляду у цій сфері [399, с. 163–164].

Погоджуючись із позицією Н. Б. Чекомасової, слід звернути увагу на безумовну цінність та перспективність кодифікації містобудівного законодавства як засобу досягнення його якості й прозорості, а також впровадження інших європейських цінностей, закладених у концепції належного врядування у цій сфері. Водночас необхідно погодитись із тими вченими, які вказують про несприятливий характер поточних умов для здійснення цієї роботи, насамперед складність містобудівного законодавства та його нестабільність. Конкретним прикладом несприятливості актуальних

умов може слугувати таке. Так, зазначений на початку цього підрозділу проєкт Закону України від 11.06.2021 № 5655 сьогодні не набув статусу Закону України, незважаючи на його прийняття Верховною Радою України ще 13.12.2022 [328]. Необхідно відзначити досить масштабний характер запропонованих змін: забезпечення зниження корупційних ризиків у ході надання адміністративних послуг у сфері містобудування; забезпечення публічності надання вказаних послуг; створення ефективної та прозорої системи нагляду та контролю у сфері містобудування тощо. Ці положення зазначені у Пояснювальній записці до проєкту [328]. У контексті кодифікації будівельного законодавства необхідно наголосити на неприпустимості ситуацій, коли наявні недостатньо ретельно підготовлені масштабні зміни, обсяг та строки впровадження яких складно спрогнозувати. У зв'язку з цим варто визначити проміжну стадію, яка може бути охарактеризована як підготовча до здійснення подальшої кодифікації. Метою цієї стадії необхідно визначити вдосконалення роботи суб'єктів законодавчої ініціативи, а також власне Верховної Ради України як суб'єкта законотворення, забезпечення більш ретельного опрацювання проєктів нормативно-правових актів такого масштабу та значення. Водночас сказане не знімає завдання кодифікації містобудівного законодавства у перспективі.

Завершуючи оцінювання перспективності кодифікації законодавства у досліджуваній сфері, варто звернути увагу на ще один істотний чинник. Український вчений В. Д. Щербань за результатами опрацювання проблематики вдосконалення публічно-сервісної діяльності суб'єктів виконавчої влади вказує на доцільність прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, предметом регулювання якого вбачає процедурні засади надання адміністративних послуг, на кшталт відповідного кодексу Республіки Польща, який має назву Кодексу адміністративних процедур. При цьому названий кодекс охоплює предметом свого регулювання як

провадження, що виникають за зверненнями громадян щодо надання адміністративних послуг, так і адміністративні юрисдикційні провадження [406, с. 163–164, 183].

Д. В. Сущенко, опрацьовуючи проблематику імплементації зарубіжного досвіду щодо вдосконалення адміністративного процедурного законодавства, звертає увагу на такий аргумент супротивників кодифікації адміністративного процедурного законодавства: існування Закону України «Про звернення громадян», який фактично здійснює функцію кодифікованого акта щодо регулювання адміністративних процедурних правовідносин між суб'єктами публічної влади та приватними (фізичними і юридичними) особами. Фактично Закон «Про звернення громадян» достатньо доповнити та вдосконалити, і потреба у створенні додаткового кодифікованого акта відпаде. Д. В. Сущенко критикує таку позицію супротивників кодифікації та наводить точку зору В. П. Тимощука про те, що дія Закону «Про звернення громадян» поширюється виключно на правовідносини фізичних осіб, а не юридичних; названий Закон не передбачає диференціації адміністративних процедур залежно від утворення конкретної організації (державна чи недержавна); положення цього Закону мають поверховий характер стосовно врегулювання адміністративних процедур; не охоплює «втручальні» провадження, тобто ті, що ініціюють суб'єкти публічної влади [369, с. 152–153; 377]. У цілому погоджуючись із висновками вченого, варто наголосити на значному потенціалі Закону «Про звернення громадян» щодо врегулювання процедурних правовідносин, які виникають між приватними (фізичними) особами та суб'єктами публічної влади, що дійсно свідчить про перспективність його доповнення та вдосконалення. Водночас складно уявити можливість врахування в ньому специфіки усіх можливих процедурних правовідносин в усіх сферах публічного адміністрування, оскільки це виходить за межі предмета його

регулювання. Тому позицію В. Д. Суценка щодо перспективності ухвалення загального кодифікованого акта щодо адміністративних процедур варто підтримати.

Отже, під час роботи з кодифікації законодавства у сфері містобудування варто брати до уваги перспективи кодифікації в інших суміжних сферах адміністративного права, зокрема щодо врегулювання адміністративних процедурних правовідносин з урахуванням положень Закону України «Про адміністративну процедуру», зважаючи на те, що цей Закон має загальний характер, а специфіка адміністративних процедур у сфері містобудування має бути відображена в окремих нормативно-правових актах.

Специфіка актуального стану містобудівного законодавства зумовлює виділення двох ключових кроків, що мають передувати активним процесам кодифікації розгляданого законодавства: налагодження якісної законотворчої роботи щодо опрацювання значних за обсягом масивів нормативних актів у цій сфері; створення єдиного переліку адміністративних послуг у сфері містобудування та забезпечення доступності інформації про цей перелік для суб'єктів правовідносин цієї сфери.

Характеризуючи предмет правового регулювання майбутнього кодифікованого акта в галузі містобудування щодо врегулювання процедурних правовідносин у цій сфері, необхідно зважати на виражену специфіку містобудівної діяльності як за організаційними засадами, так і за її соціальними результатами, а також на те, що така кодифікація не повинна виходити за межі містобудування. Отже, межі кодифікації мають окреслюватись узагальненням специфічних аспектів адміністративних процедур у галузі містобудування, оскільки їх загальні аспекти визначаються загальними засадами адміністративного процедурного права.

Забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування зумовлює приділення законодавцем уваги не тільки власне адміністративним процедурам видачі дозволів, але й адміністративним процедурам діяльності суб'єктів забезпечення законності в цій сфері. Так, за результатами опрацювання актуальних проблем діяльності названих суб'єктів Н. Б. Чекомасова виділяє такі проблеми: відсутність достатнього обсягу законодавчих дефініцій, прогалини в законодавчому врегулюванні процедур діяльності суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю та державного архітектурно-будівельного нагляду; відсутність ефективних гарантій здійснення громадського контролю у сфері містобудування; недостатня ефективність роботи громадських рад та інших суб'єктів консультативно-дорадчого характеру внаслідок непрозорості порядку їх формування та, відповідно, браку гарантій їх незалежності; брак ефективності діяльності громадських інспекторів у рамках державного архітектурно-будівельного контролю та відсутність здійснення громадського контролю під час проведення перевірок містобудівної діяльності; недостатня дієвість адміністративних процедур оскарження актів органів, що здійснюють державний архітектурно-будівельний контроль; відсутність законодавчо закріпленого обов'язку суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю публікувати свої акти, видані за результатами здійснення такого контролю, та деякі інші проблеми [399, с. 165; 125, с. 6]. З моменту висловлення цієї позиції до містобудівного законодавства було внесено значні зміни, починаючи від принципових трансформацій в організації адміністрування у цій сфері, зокрема в реформуванні суб'єктів такого адміністрування, та завершуючи бурхливим розвитком електронних засобів надання адміністративних послуг. Вищеподане, безумовно, заслуговує на позитивну оцінку. Водночас гарантії здійснення громадського контролю у сфері містобудування залишаються вкрай недостатніми,

закріплення зобов'язання суб'єктів контролю і нагляду публікувати свої акти не відбулось, ефективного законодавчого розмежування повноважень суб'єктів контролю та суб'єктів нагляду у сфері містобудівної діяльності не здійснено. Тому позиція, висловлена Н. Б. Чекомасовою, значною мірою залишається актуальною. Отже, визначальні особливості адміністративних процедур діяльності суб'єктів нагляду та контролю у названій сфері теж мають бути відображені в кодифікованому акті у сфері містобудування.

Окрім проблем адміністративно-процедурного характеру, в юридичній літературі відображено досить широкий спектр й інших проблем адміністративно-правового регулювання у сфері містобудівної діяльності, що стосуються: підстав професійної атестації виконавців містобудівних робіт і послуг; співпраці суб'єктів публічної влади з представниками громадськості; закріплення концепції адміністративної відповідальності у сфері містобудування; розвитку нормативного врегулювання вимог до будівельної продукції. Крім того, запропоновано конкретні складові кодифікованих актів у сфері будівництва: архітектурно-будівельне проектування, територіальне планування; адміністративно-правові механізми в інвестиційній та фінансовій сфері містобудування, що забезпечують повне завершення конкретного будівництва; робота спеціалізованих реєстрів і систем у сфері будівництва та деякі інші [364, с. 309]. Зазначене дає підстави для висновку, що кодифікований акт у сфері містобудування має охоплювати досить широке коло правовідносин, а засади адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування, які становлять лише частину таких відносин, мають бути закріплені в окремій структурній частині відповідного кодифікованого акта.

Подібним чином вирішують питання із врегулюванням компетенції уряду щодо визначення кола адміністративних послуг у сфері територіального планування в Бельгії. Так, уряд визначає, зокрема,

процедури, згідно з якими, компетентні органи регіону або держави, які можуть постраждати, можуть брати участь у процедурі оцінювання впливу на навколишнє середовище; процедури, відповідно до яких, файл-заявки, що супроводжуються документом попереднього оцінювання впливу, та будь-яку інформацію про транскордонні впливи передають до органів влади, зазначених у попередньому пункті; процедури, згідно з якими, рішення, прийняті щодо заявок на дозвіл, повідомляють уповноваженим органам влади; процедури, відповідно до яких, органи влади Брюссельського столичного регіону мають реагувати, коли реалізація проєкту на території іншого регіону або іншої держави-члена може мати значний вплив на навколишнє середовище Брюссельського столичного регіону. Зазначені положення розміщені в підпідрозділі 1 підрозділу 1 розділу 8 Брюссельського кодексу просторового планування від 09.04.2004 та належать до загальних положень оцінювання впливу окремих проєктів містобудування на навколишнє середовище в контексті дозволів, які видають уповноважені посадові особи [417].

Завершуючи опрацювання проблематики вдосконалення адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування в контексті кодифікації будівельного законодавства, необхідно враховувати, що факультативною стадією будь-якої адміністративної процедури є адміністративне оскарження. За результатами розгляду скарги уповноважений суб'єкт може прийняти рішення про: її задоволення (повністю або частково), відмову у її задоволенні та залишення без змін рішення, яке оскаржується [7, с. 191]. Інститут оскарження в адміністративному праві уможлиблює реалізацію трьох основних європейських цінностей: демократія, верховенство права та права людини. Так, відсутність права на оскарження дає змогу сумніватись з приводу демократичного характеру держави. Недоступність оскарження

унеможливиює ефективний правозахист та нівелює твердження про реалізацію верховенства права [174, с. 363].

Відповідно до § 217 Будівельного кодексу Німеччини, оскарження переважної частини адміністративних актів у сфері будівництва здійснюють у порядку провадження в сенатах у справах про землю під забудову. Такий порядок оскарження виступає альтернативою судовій формі захисту прав. У заяві має бути зазначено адміністративний акт, проти якого вона спрямована. Визначено особливості оскарження актів у сфері будівництва, що мають дискреційний характер (§ 223) [414].

Необхідно зауважити, що проблематиці єдиних засад процедур оскарження результатів надання адміністративних послуг приділяли певну увагу в науковій літературі. Так, Д. О. Власенко, за результатами опрацювання проблематики оскарження актів суб'єктів публічної влади щодо надання адміністративних послуг, виокремлює загальні ознаки такого оскарження: ініціативність скаржника; імперативний характер правового регулювання процедур оскарження; визначеність суб'єкта публічної влади; визначеність правової процедури притягнення суб'єкта надання адміністративної послуги до юридичної відповідальності; результат оскарження має характер індивідуального акту суб'єкта публічної влади [44, с. 119].

Процеси уніфікації засад процедур адміністративного оскарження завжди перебували у фокусі наукової уваги, а останнім часом були комплексно досліджені на найвищому рівні узагальнення. Так, у 2018 р. Д. В. Лученко на рівні докторської дисертації опрацював проблематику інституту оскарження в адміністративному праві та надав характеристику таких його засад, як елементи механізму, функції, місце в національній правовій системі, передумови оскарження, процесуальні форми тощо [174, с. 363–366]. Єдині засади процедур адміністративного оскарження

неодноразово були предметом спроб законодавчого закріплення, зокрема в проєктах Адміністративно-процедурного кодексу України, та відображені у нормах Закону України «Про адміністративну процедуру».

Разом з тим наявність різних видів дозволів у галузі містобудування не виключає необхідність встановлення єдиного порядку адміністративного оскарження результатів дозвільної діяльності у вищеназваній сфері, що має як переваги, так і недоліки. Перевагами є, насамперед, створення якісного, несуперечливого законодавства та досягнення прозорості діяльності суб'єктів розгляду скарг. Основним недоліком можна визначити технічну складність вироблення такого порядку з огляду на неоднакову складність тих чи інших видів дозвільної діяльності; різний обсяг матеріалів, які мають бути опрацьовані суб'єктом надання дозволу; неоднакові строки розгляду питання щодо видачі дозвільного документа, встановлені законодавством; неоднаковий режим роботи уповноважених суб'єктів. Тому сьогодні перспективним є опрацювання єдиних засад процедури розгляду скарг щодо результатів здійснення дозвільної діяльності із закріпленням специфіки таких процедур у спеціальних підзаконних нормативно-правових актах за необхідністю.

Незважаючи на активні процеси щодо вироблення єдиних процедурних засад адміністративного оскарження як на науковому, так і на законодавчому рівні, безсумнівну необхідність розвитку таких засад, доводиться констатувати проблемність реалізації права на оскарження в практиці діяльності суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Так, на вебсторінці інтернет-порталу територіальної громади м. Вознесенськ міститься інформація про адміністративні послуги, які надає відділ містобудування та архітектури: надання містобудівних умов та обмежень для проєктування об'єкта будівництва, погодження про можливість розміщення тимчасової споруди для провадження

підприємницької діяльності, надання паспорту прив'язки тимчасової споруди для провадження підприємницької діяльності та ін. Також міститься інформація щодо інформаційних і технологічних карток зазначених послуг. Водночас у зазначених картках, у супереч положенням чинного законодавства, не зазначено порядку оскарження результату надання відповідних адміністративних послуг [14]. На вебсторінці Уманської районної військової адміністрації взагалі не подано інформацію щодо інформаційних і технологічних карток відповідних адміністративних послуг, зазначено лише їх перелік [220]. Отже, на практиці інформація щодо порядку оскарження результатів надання адміністративних послуг у сфері містобудування не може бути охарактеризована як доступна.

Необхідно звернути увагу й на інше проблемне питання розвитку процедур розгляду скарг щодо результату здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. Так, відповідно до п. 6 Вимог, які висувають до підготовки технологічних карток [267], інформація щодо оскарження результату надання адміністративної послуги обмежується лише власне механізмом оскарження, під яким сьогодні розуміють виключно подання скарги [38, с. 37]. Водночас скажник зацікавлений в отриманні інформації також і щодо строків розгляду скарги, порядку отримання рішення по суті скарги, своїх прав у зв'язку з розглядом скарги тощо. З огляду на вищесказане, з метою забезпечення ефективного захисту суб'єктивних прав та законних інтересів в адміністративному порядку доцільно внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 44, зокрема до абз. 5 п. 6 Додатку до неї, доповнивши його словами: «та порядок розгляду скарги».

Отже, перспективним напрямом уніфікації адміністративних процедур здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування є вироблення уніфікованої процедурної форми подання та розгляду скарг щодо результатів

здійснення дозвільної діяльності, а в окремих спеціальних підзаконних нормативних актах мають закріплюватись лише особливості такої процедури з урахуванням особливостей конкретного виду правовідносин та специфіки здійснення певного виду містобудівної діяльності.

Систематизація норм будівельного законодавства передбачає впорядкування правових інститутів у цій сфері. У зв'язку з цим слушною видається позиція Н. Б. Чекомасової стосовно доцільності розмежування повноважень суб'єктів публічної влади щодо надання дозволів у сфері містобудування та щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю (нагляду). Такі повноваження не повинні поєднуватись у компетенції одного суб'єкта. Вчена на обґрунтування такої позиції виходить з досвіду відповідного правового регулювання Республіки Польща, де існують два владних суб'єкти: архітектурно-будівельна адміністрація (здійснює надання дозволів у сфері будівництва) та архітектурно-будівельна інспекція (контролює здійснення будівельних робіт). Вчена наводить, крім того, досвід відповідного регулювання у США, де контроль за приватним будівництвом здійснює Служба затверджених інспекторів (NHBC Building Control United). Дозвільну ж діяльність (вирішення питання про відповідність конкретного проєкту будівництва вимогам місцевого будівельного законодавства, видання дозволу на початок здійснення будівельних робіт, реєстрація ліцензій підрядників-будівельників) здійснює інспектор з будівництва споруд. Крім того, Н. Б. Чекомасова зазначає, що таке розмежування повноважень відповідає публічно-сервісному характеру державної політики у сфері будівництва [399, с. 185].

Суголосною є позиція В. О. Резніченка, який, дослідивши проблематику адміністративно-правових засад дозвільної діяльності у сфері містобудування, відзначає необхідність внесення змін до низки законів України, які безпосередньо регулюють правовідносини у сфері

містобудування: «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про місцеві державні адміністрації». Серед цих змін – закріплення компетенції щодо здійснення окремих видів дозвільної діяльності у сфері містобудування за конкретними суб'єктами публічної влади, а також чітке визначення суб'єктів здійснення державного нагляду за суб'єктами прийняття управлінських рішень у сфері містобудування. Так, надання (реєстрацію, отримання) документів, які надають право на здійснення будівельних робіт та підготовчих робіт запропоновано віднести до компетенції органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад), а здійснення державного архітектурно-будівельного контролю за об'єктами, розташованими за межами населених пунктів, – до компетенції структурних підрозділів районних державних адміністрацій [336, с. 170–171].

Відповідно до ч. 1 ст. 16, ч. 3, 5 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI [316], зазначені органи поділяють за критерієм виконуваних функцій на бюро, комісії, інспекції, агентства, служби. Якщо переважну частину компетенції центрального органу виконавчої влади становить надання адміністративних послуг, то такий орган створюють як службу. Якщо переважна частина компетенції – це повноваження контрольно-наглядового характеру, то відповідний орган створюють як інспекцію. Такий підхід законодавця заслуговує на схвалення, адже від характеру виконуваних функцій залежить організація діяльності конкретного суб'єкта, оцінювання його діяльності, а також його адміністративно-правовий статус у цілому.

Відповідно до п. 3 Положення про ДІАМ, до її основних завдань входять, зокрема, такі: здійснення державного архітектурно-будівельного контролю за діяльністю суб'єктів містобудування; здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду за законністю діяльності територіальних

органів влади у сфері містобудування (територіальних органів ДІАМ, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування). Відповідно до цього ж пункту, до основних завдань ДІАМ також зараховано: ліцензування певних видів господарської діяльності у сфері містобудування, здійснення дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві у випадках, визначених законодавством. Такі випадки передбачені, зокрема, підпунктом 15-1 – 15-4 Положення про ДІАМ: реєстрація повідомлень про початок виконання підготовчих робіт, будівельних робіт; скасування права на здійснення таких робіт; видача дозволів на здійснення будівельних робіт; прийняття в експлуатацію об'єктів, будівництво яких завершено. Викладення зазначених завдань в одному пункті (п. 3 Положення про ДІАМ) свідчить про їх у цілому рівнозначний характер, хоча на першому місці стоять положення щодо здійснення контрольних і наглядових функцій. Отже, компетенція ДІАМ поєднала функції контрольного-наглядового та сервісного характеру (щодо здійснення дозвільної діяльності).

Відповідно до п. 1 Положення про ДІАМ, вона утворена як інспекція. З огляду на вищезазначене, перспективним є максимальне виключення зі сфери її компетенції здійснення реєстраційних і дозвільних повноважень. Сказане характеризує окремий напрям уніфікації адміністративних процедур щодо здійснення дозвільної діяльності у містобудуванні.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги», однією з ключових характеристик адміністративної послуги як об'єкта адміністративно-правового регулювання виступає суб'єкт її надання, а також його повноваження щодо надання адміністративної послуги. Особливу сферу повноважень суб'єктів публічної влади становлять дискреційні повноваження, які дають суб'єкту публічної влади можливість на підставі адміністративного розсуду обрати один із кількох можливих варіантів прийняття адміністративного акта, що є найбільш доцільним у конкретній

ситуації. До ключових причин застосування дискреційних повноважень зараховують необхідність використання суб'єктом публічної влади гнучких механізмів правового впливу. Зворотною стороною використання дискреційних повноважень є небезпека свавілля з боку публічної влади при вирішенні конкретних ситуацій. Запобіжником цього виступають міжнародні стандарти застосування дискреційних повноважень: дотримання мети наділення конкретним дискреційним повноваженням, виконання вимог об'єктивності та безсторонності, неприпустимість дискримінації, забезпечення балансу між шкодою від конкретних актів суб'єкта публічної влади та інтересами інших суб'єктів правовідносин, дотримання визначених законом строків, врахування конкретних обставин справи та деякі інші [38, с. 303]. Ці ризики зберігаються й стосовно надання адміністративних послуг у сфері містобудування, у зв'язку з чим дослідники проблематики дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади при наданні публічних послуг обґрунтовано вказують на перспективність максимального обмеження сфери застосування адміністративного розсуду у цих випадках, зокрема за рахунок деталізації процедур надання таких послуг та максимального використання електронних систем при їх наданні [54, с. 176–177].

Активна законотворча робота у сфері містобудування, здійснювана протягом останніх років, привела до зменшення кола повноважень суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування, які можна розглядати як дискреційні за своїм характером. Водночас окремі такі повноваження продовжують існувати. Так, у ч. 6 ст. 37 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплено повноваження суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю за анулюванням дозволу на виконання будівельних робіт. При цьому використано слово «може», що буквально означає віднесення прийняття відповідного рішення на розсуд вказаного суб'єкта. Крім того, підпунктом 3 зазначеної частини встановлено підставу

реалізації зазначеного повноваження, що полягає в «перешкоджанні» здійсненню перевірки. Буквально слово «перешкоджати» означає створювати завади, забороняти, заважати [41, с. 935]. Отже, це слово має досить широке значення, а тому застосування такої підстави вимагає адміністративного розсуду. Іншим прикладом норми, що не передбачає можливості альтернатив актів владного суб'єкта, але гіпотеза якої може бути охарактеризована як відносно визначена, є положення пп. 3 п. 30 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт. Так, однією з підстав для відмови у виданні дозволу на здійснення будівельних робіт закріплено виявлення у поданих документах відомостей, які є «недостовірними». При цьому критеріїв достовірності чи недостовірності зазначена норма не містить. З буквальної точки зору слово «достовірність» означає цілковиту точність, правильність, відсутність сумнівів [41, с. 935]. Отже, це слово означає вимоги як до змісту інформації (правильність, точність), так і до ставлення до такої інформації з боку суб'єкта її сприйняття (відсутність сумнівів). Якщо перший аспект має об'єктивний характер, то другий є суб'єктивним, а отже, оціночним. Відтак, при викладенні зазначеної норми слід звертатись до категорій об'єктивного характеру: «непідтверджена», «суперечлива», «неповна» тощо.

Отже, одним із напрямів уніфікації адміністративних процедур здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування є мінімізація використання норм із відносно визначеною гіпотезою або відносно визначеною диспозицією при визначенні повноважень щодо названої діяльності.

Дослідження проблематики суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування дає змогу звернути увагу на досвід зарубіжних країн щодо здійснення відповідної діяльності не тільки органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, але й приватними суб'єктами, яким відповідні повноваження передають у порядку,

визначеному законодавством. Так, Н. Б. Чекомасова наводить досвід Великої Британії щодо врегулювання здійснення державного архітектурно-будівельного контролю приватними суб'єктами – затвердженими інспекторами. Такі інспектори діють поряд із державними суб'єктами такого контролю – відділами контролю за будівництвом місцевих адміністрацій. Отже, суб'єкти містобудування мають альтернативу при зверненні щодо проведення такого контролю: вони можуть звертатись як до державних, так і до приватних контрольних органів [399, с. 185–186]. Український науковець В. Д. Щербань наводить подібний досвід правового регулювання Німеччини, законодавство якої допускає передоручення приватним структурам повноважень з надання певної частини адміністративних послуг у повному обсязі або частково. Вчений зазначає про перспективність реалізації такого підходу в межах національної правової системи, але водночас вказує на необхідність врегулювання на рівні закону переліку послуг, повноваження щодо надання яких можна делегувати, а також питань оплати надання цих послуг [406, с. 175].

Відповідно до ч. 1, 2 ст. L510-1 Містобудівного кодексу Франції, будівництво, реконструкція, розширення, зміна користувача або використання приміщень, об'єктів або їх прибудов, які використовуються для промислової, комерційної, професійної, адміністративної, технічної, наукової чи освітньої діяльності, входять до предмета державного контролю у сфері будівництва. Водночас відповідальними суб'єктами за розвиток і містобудування на певній території можуть бути не тільки муніципалітет, але й громадська установа міжмуніципального співробітництва [418].

Передання певної частини навантаження з державного сектора до приватного, як правило, дає змогу суттєво розвантажити державний сектор. Вдалими прикладами можна вважати діяльність приватних нотаріусів та приватних виконавців, що дало можливість суттєво знизити навантаження на

відповідні державні інституції. Водночас діяльність приватного сектора, порівняно державним, є підвищено ризиковою щодо зловживань і правопорушень. Відтак, це вимагає значної законотворчої роботи щодо організації діяльності цього сектора. Так, сьогодні діяльність як приватного нотаріуса, так і приватного виконавця, врегульована досить значною кількістю нормативних актів, якими передбачено вимоги до осіб, що мають намір здійснювати відповідну діяльність, порядок професійної атестації, специфічні гарантії діяльності, права й обов'язки тощо.

У результаті здійснення містобудівної діяльності створюється повноцінне життєве середовище (ст. 1 Закону «Про основи містобудування»). Така діяльність пов'язана зі значним рухом коштів та водночас має критичне значення для забезпечення прав людини. Відтак, це сприяє вчиненню зловживань та правопорушень у цій сфері, збільшує загальноправові та загальносоціальні наслідки таких зловживань і правопорушень. Тому законодавче забезпечення діяльності відповідних приватних інспекторів (щодо здійснення контроль та нагляду у сфері містобудування) або агентів (щодо надання адміністративних послуг) має бути розроблене на досить високому рівні як за якістю, так і за деталізацією предмета правового регулювання. Водночас сьогодні ані адміністративне законодавство у сфері містобудування, ані законодавство у сфері надання адміністративних послуг не передбачають навіть можливості надання адміністративних послуг у сфері містобудування приватними особами. Тому запровадження приватної форми діяльності щодо надання адміністративних послуг у сфері містобудування можна розглядати як напрям удосконалення національного адміністративного законодавства лише у віддаленій перспективі.

Висновки до розділу 4

Необхідними спеціальними умовами визнання змісту правового акта щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування якісним є такі: 1) зміст має сприяти визначальному пріоритету дозвільної діяльності у сфері містобудування (забезпечення суб'єктивних прав у сфері містобудування та водночас забезпечення безпеки містобудівної діяльності); 2) зміст має відповідати принципам організації та здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, у тому числі специфічним принципам, таким як пропорційність, участь зацікавлених осіб у прийнятті рішення, своєчасність; 3) мінімізація дискреційних повноважень суб'єктів здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, максимально вичерпне їх нормативне закріплення. Комплексним критерієм якості закону (правового акта) щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування є його здатність справляти реальний вплив на суспільні відносини у названій сфері.

Критеріями якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування є: відповідність внутрішньої побудови законодавства вимогам юридичної техніки; відповідність актуальним суспільним відносинам щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у вищеназваній сфері.

Забезпечення якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування передбачає вдосконалення системи зазначеного законодавства на таких рівнях: система законодавства у широкому розумінні (закони, підзаконні нормативно-правові акти); системи правових актів щодо окремих сфер містобудівної діяльності; юридична техніка викладення окремих правових актів у цій сфері.

Законодавство з питань забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування слід розглядати виключно в широкому сенсі – як систему не тільки законодавчих, а й підзаконних нормативно-правових актів, які видають суб'єкти публічної влади як загальнодержавного, так і місцевого значення.

У Положенні про ДІАМ відсутнє закріплення зобов'язання ДІАМ щодо розміщення на своєму офіційному вебпорталі інформації про свою діяльність. Тому з метою забезпечення прозорості діяльності ДІАМ варто внести відповідні доповнення у зазначене Положення.

Елементами системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (у вузькому контексті) є: засоби забезпечення законності; діяльність уповноважених суб'єктів щодо забезпечення законності; акти, які видають уповноважені суб'єкти щодо забезпечення законності у межах їх компетенції. Широкий контекст зазначеної системи включає, крім того, загальноправові гарантії законності (економічні, політичні, ідеологічні), діяльність уповноважених суб'єктів щодо їх реалізації, а також акти зазначених суб'єктів.

Зв'язки між елементами системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування доцільно систематизувати за критерієм їх характеру на структурні та функціональні. Структурні зв'язки поєднують елементи названої системи, визначають її структуру та форму. Функціональні зв'язки поєднують елементи системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування в контексті виконання конкретних завдань і функцій.

Гарантії забезпечення законності доцільно систематизувати за галузевим критерієм: загальносоціальні (економічні, політичні, ідеологічні) та спеціально-юридичні (юридичні норми, якими передбачено засоби забезпечення законності; передбачена законом діяльність уповноважених

суб'єктів, спрямована на забезпечення законності; акти застосування зазначених норм). Окремою групою постають міжнародні гарантії законності.

Міжнародні гарантії забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування доцільно систематизувати за такими критеріями: 1) їх характер (правова природа); 2) зв'язок із забезпеченням законності у названій сфері; 3) юридична сила. За першим критерієм варто виділити: діяльність міжнародних організацій у сфері будівництва (Міжнародна гідрографічна організація (МГО), Міждержавна гільдія інженерів-консультантів (МГІК), Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) тощо) – динамічний аспект; засоби забезпечення законності, передбачені у правових нормах, які застосовують відповідні організації, – статичний аспект. За другим критерієм необхідно виділяти гарантії, які безпосередньо спрямовані на забезпечення законності в досліджуваній сфері (функціонування суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування на засадах концепції *good governance*), та гарантії, що мають опосередковане значення (захист прав людини, що передбачає застосування відповідних засад і засобів у сфері містобудування). За третім критерієм необхідно виділити: гарантії обов'язкової дії (наприклад, положення міжнародного законодавства, імплементовані у національну правову систему); гарантії, що мають перспективне значення (наприклад, положення міжнародного законодавства, які є перспективними щодо їх імплементатії).

В основу опрацювання проблематики уніфікації адміністративних процедур дозвільної діяльності у галузі містобудування покладено широке розуміння уніфікації в праві, що включає уніфікацію не тільки у правотворчій, але й у правозастосовній сфері; предмет уніфікації охоплює не тільки конкретні правові норми, але й єдині засади правового регулювання подібних суспільних правовідносин.

Уніфікації адміністративних процедур здійснення дозвільної діяльності у галузі містобудування сприятиме розмежування компетенції між інспекціями та агентствами у цій сфері, мінімізація випадків поєднання в компетенції одного суб'єкта інспекційних та сервісних повноважень. Відтак, з огляду на визначення правового статусу ДІАМ як інспекції (п. 1 Положення про ДІАМ), перспективним є проведення роботи щодо виключення зі сфери її повноважень здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності у сфері містобудування.

Перспективним напрямом розвитку містобудівного законодавства є його кодифікація, яку слід здійснювати в контексті досягнення його прозорості й ефективності, а також імплементації інших європейських цінностей відповідно до концепції належного врядування. В окремому розділі кодифікованого акта мають бути закріплені загальні засади адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування, а також загальні засади оскарження результатів дозвільної діяльності. Особливості здійснення дозвільної діяльності та оскарження результатів її здійснення в окремих категоріях адміністративних справ мають бути закріплені в нормативних актах спеціального спрямування, з урахуванням специфіки певної сфери містобудування та певного виду дозвільної діяльності. Кодифікацію містобудівного законодавства слід проводити з урахуванням перспектив створення кодифікованих актів в інших суміжних сферах правовідносин, зокрема адміністративних процедурних правовідносин.

Перешкодами щодо такої кодифікації на сьогодні є нестабільність містобудівного законодавства та відсутність належного рівня законотворчої роботи. Шляхами подолання цих перешкод є: зменшення питомої ваги підзаконних нормативно-правових актів у врегулюванні дозвільної діяльності у цій сфері; визначення в одному нормативному акті єдиного переліку

адміністративних послуг у містобудівній сфері, забезпечення доступності цього переліку для суб'єктів містобудування; забезпечення належної якості законотворчої роботи, зокрема недопущення випадків, коли пропонують зміни, що є масштабними, але водночас недостатньо підготовленими (викликають широку критичну оцінку, мають непередбачувані перспективи впровадження).

Результати дослідження, викладені в Розділі 4, відображено в таких публікаціях автора: [169; 425; 426].

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й наведено нове вирішення наукової проблеми обґрунтування сутності та змісту адміністративно-правових засад забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Основні отримані результати дослідження відображені в поданих нижче висновках:

1. Висвітлено стан наукової розробленості проблеми визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмету забезпечення законності її здійснення. Встановлено, що проблему забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування у наукових дослідженнях не було вивчено, що визначило предмет наукового аналізу, здійсненого у дисертаційному дослідженні, його актуальність, теоретичне і практичне значення.

На основі вивчення наукових джерел щодо сутності адміністративно-правового регулювання, змісту та особливостей адміністративної послуги, дозвільної діяльності, контролю та нагляду, адміністративної відповідальності, а також окремих наукових робіт, присвячених адміністративно-правовому забезпеченню будівельної галузі, формування публічного будівельного права запропоновано звузити систематизацію наукових досліджень та обрати критеріями: об'єкт наукового аналізу, правову природу дозвільної діяльності у сфері містобудування. За критерієм об'єкту наукові дослідження, присвячені розкриттю сутності і змісту дозвільної діяльності у сфері містобудування систематизовані на: безпосередньо присвячені загальним питанням дозвільної діяльності; роботи, в яких зазначені питання є умовою розгляду іншої проблематики. Що стосується критерію виділеної правової природи дозвільної діяльності у

сфері містобудування, то є дослідження, які стверджують про: забезпечувальний характер дозвільної діяльності в містобудуванні; поєднання забезпечувального характеру й створення умов для реалізації суб'єктивних прав у сфері містобудування; розгляд дозвільної діяльності переважно як створення умов для реалізації зазначених прав.

З позицій системного підходу адміністративно-правові засади забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування запропоновано визначати як взаємопов'язані підсистеми (елементи) теоретико-правової конструкції, у якій відображено предмет, особливості адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності та законності її здійснення, що обумовлює поглиблений науковий аналіз сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування та структури відповідних правовідносин, змісту законності та адміністративно-правових способів її забезпечення щодо дозвільної діяльності, обґрунтування концептуальних засад розбудови системи гарантування законності дозвільної діяльності у сфері містобудування у її адміністративно-правовому вимірі.

2. Специфіка забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні зумовлена специфікою дозвільної діяльності в цій сфері.

Так, дозвільна діяльність у цій сфері спрямована на одночасне забезпечення: 1) реалізації суб'єктивних прав; 2) безпеки здійснення містобудівної діяльності. У практичній діяльності ці напрями перебувають у нерозривній єдності.

Забезпечення суб'єктивних прав (у тому числі прав людини) зумовлює такі обов'язки суб'єкта дозвільної діяльності, як: прийняти відповідне звернення до розгляду, винести за ним мотивоване рішення у визначені законом строки. Цей аспект характеризує «зовнішню» сторону дозвільної діяльності. Забезпечення безпеки здійснення містобудівної діяльності зумовлює такі його обов'язки, як: дотримання передбаченої законом

процедури дозвільної діяльності; ретельне з'ясування всіх визначених законом обставин справи. Цей аспект характеризує «внутрішню» сторону дозвільної діяльності. Тому спірними видаються висновки окремих науковців щодо надання пріоритету тому чи іншому аспекту дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування має ґрунтуватись на позитивістських підходах в її адміністративно-правовому регулюванні. Водночас сучасними керівними положеннями в цій сфері є: захист прав приватних осіб як найвищий пріоритет державної політики (ч. 1 ст. 3 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»); принцип верховенства права як визначальний принцип здійснення адміністративного судочинства (ч. 1, 2 ст. 6 КАС України), що визначає відповідні вимоги до діяльності посадових осіб дозвільної системи загалом та у сфері містобудування зокрема; цільовий характер здійснення, обґрунтованість, безсторонність, добросовісність, пропорційність та інші вимоги до реалізації суб'єктами публічної влади своїх владних повноважень (ч. 2 ст. 2 КАС України). Застосування окреслених засад при здійсненні дозвільної діяльності є особливо актуальним у випадку наявності недоліків правового регулювання (прогалин та колізій). Якісний стан законодавства як юридична умова (спеціально-юридична гарантія) правової законності передбачає належне відображення в ньому прав людини, а також суб'єктивних свобод, законних інтересів.

3. Дослідження адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності здійснено із застосуванням аксіологічної стратегії дослідження, із визначенням прав людини (в тому числі і щодо забезпечення належного життєвого середовища) відправною цінністю. Обрана методологія наукового аналізу дозволила виділити першочерговою проблему визначення предмету адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, до якого

віднесено, у першу чергу, відносини адміністративних зобов'язань. Обґрунтовано положення про те, що питання технічного регулювання, а також регулювання порядку прийняття законодавчих актів у сфері містобудівної діяльності не належать до сфери регулювання адміністративного права, оскільки не відповідають його правовій природі та призначенню. Доведено, що призначенню та способам адміністративно-правового регулювання частково відповідає інститут експертиз у сфері містобудування, а саме - у частині визначення загальних засад правового статусу експерта та організації проведення судових експертиз. Але не відповідає – у частині визначення прав та обов'язків експерта та замовника при проведенні конкретної експертизи. Встановлено, що проблемним є питання належності правовідносин щодо фінансування будівництва до предмета адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, враховуючи необхідність розмежування сфер регулювання публічного та приватного права.

Вдосконалення адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності зумовлює врахування не тільки конкретних правозастосовних проблем, але й – загально соціальних (зокрема економічних, соціальних тощо) процесів; необхідність систематизації будівельного законодавства та належне його застосування. Особливістю сучасного етапу генезису адміністративно-правового регулювання у цій сфері є орієнтація на кращий зарубіжний досвід, що надає вихідного значення правам та свободам людини.

Керівним напрямом подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності є розвиток адміністративно-правових засобів забезпечення законності у цій сфері. Використання системного підходу дозволило виділити актуальні категорії таких засобів: 1) юридична відповідальність приватних осіб та суб'єктів публічної влади, передусім – адміністративна; 2) адміністративна процесуальна діяльність уповноважених

суб'єктів, спрямована на здійснення контролю у сфері містобудування шляхом: розгляду скарг на акти суб'єктів публічної влади; здійснення судового контролю.

Особливості містобудівної діяльності (підвищені вимоги щодо передбачуваності рішень суб'єктів публічної влади, неприпустимість затягування вирішення правових конфліктів у цій сфері) зумовлюють актуальність розвитку позасудових засобів вирішення адміністративних конфліктів. Засобом вирішення таких конфліктів може бути позасудове адміністративне юрисдикційне провадження.

4. Дозвільна діяльність у сфері містобудування розглядається у двох взаємопов'язаних підходах: з позицій правової форми та виходячи з її спрямованості. З позицій правової форми дозвільна діяльність у містобудуванні як об'єкт забезпечення законності розглядається як індивідуальна правова форма закріплення її результату (акт дозвільного характеру) та як сукупність передбачених законодавством актів, прийняття яких пов'язане із здійсненням дозвільних процедур (процедур дозвільної діяльності). Режим законності дозвільної діяльності у сфері містобудування зумовлюється безпековою та, водночас, правозабезпечувальною спрямованістю дозвільної діяльності. На підставі цього виокремлено особливості режиму законності, що зумовлюються: вимогами до правозастосування (щодо гарантування суворої відповідності встановленим нормам і правилам); підвищеним значенням юридичної відповідальності учасників правовідносин у сфері містобудування. Крім того, засади забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування визначені широким значенням містобудівної діяльності, що включає до себе не тільки власне капітальне будівництво чи планування та розподіл територій, але й розвиток кадрів (освіта), здійснення наукової діяльності, окремих видів господарської діяльності.

Виділено дві групи принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування за критерієм об'єкта їх впливу. До першої групи належать принципи подальшого розвитку організації дозвільної системи у сфері містобудування, а саме: забезпечення безпеки життєдіяльності людини та діяльності держави; забезпечення безпеки у ключових сферах суспільного життя (економіка, екологія, громадська безпека тощо), своєчасність, участь у прийнятті рішення, пропорційність. Останні три принципи відображають пріоритети організаційної побудови дозвільної системи у сфері містобудування. До другої – принципи власне здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. У межах другої групи за критерієм правової природи норм необхідно виділити матеріальні (верховенство права, законність, відкритість, пропорційність, підконтрольність, відповідальність) та процедурні (доступність актів дозвільного характеру, неупередженість суб'єкта здійснення дозвільної діяльності, участь заявника у прийнятті рішення, своєчасність) принципи.

5. Правовою формою дозвільної діяльності у сфері містобудування названо передбачене адміністративним матеріальним та адміністративним процесуальним законодавством зовнішнє вираження рішень, дій уповноважених суб'єктів публічної влади, спрямованих на забезпечення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів у сфері містобудування.

Характеристика правової форми дозвільної діяльності у сфері містобудування у широкому сенсі має проводитись з урахуванням її специфічних властивостей: виключно письмова форма; виключно офіційна форма рішення; видається виключно суб'єктами, визначеними законодавством. При цьому поняття такої форми включає до себе не тільки власне рішення суб'єкта владних повноважень у сфері містобудування, а й процедури його прийняття.

Запропоновано систематизувати правові форми дозвільної діяльності у сфері містобудування за критеріями, що відображають актуальні ключові загальні риси такої форми. За способом закріплення виділено рішення: що оформлюються окремим документом (наприклад, дозвіл на виконання будівельних робіт); щодо яких законодавство не містить спеціально закріплених законодавчих вимог стосовно їх фіксації, і які приймаються в межах адміністративної процедури прийняття основного рішення (наприклад, вирішення поточних питань, що є підставою для прийняття кінцевого рішення про видачу документа дозвільного характеру). За суб'єктом прийняття виділено рішення, що приймаються: органами виконавчої влади; органами місцевого самоврядування. У межах письмової форми прийняття управлінських рішень у сфері містобудування перспективним є виділення електронної форми прийняття таких документів.

Обґрунтовано визначення адміністративного акту універсальною правовою формою дозвільної діяльності у сфері містобудування, яка може розглядатись не тільки як власне рішення суб'єкта публічної влади, але й - у широкому контексті: у єдності із процедурами його прийняття та реалізації.

6. Поняття «правовідносини щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування» необхідно виділяти в широкому та вузькому значеннях. У широкому – увесь масив правовідносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням такої діяльності або мають щодо неї істотне значення: організаційні, власне відносини щодо видачі дозвільних документів, відносини у сфері містобудування. У вузькому – відносини щодо вирішення питання про видачу документів дозвільного характеру, що виникають між суб'єктом видачі дозволу та суб'єктом його отримання.

За критерієм наряду реалізації правового статусу серед суб'єктів правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно виділяти суб'єктів приватного права та суб'єктів публічного права.

Суб'єктами приватного права є суб'єкти містобудівної діяльності як отримувачі дозвільних документів. У разі здійснення ними будівництва за кошти державного або місцевого бюджету або наявності статусу юридичної особи публічного права в межах дозвільної діяльності щодо відповідних суб'єктів поширюється правовий режим суб'єктів приватного права.

Систематизація суб'єктів публічного права здійснена за критерієм об'єкта правовідносин щодо дозвільної діяльності у містобудуванні, у яких вони беруть участь. Виділено наступні підгрупи таких суб'єктів. До першої підгрупи віднесено суб'єктів організації роботи дозвільних органів у цій сфері шляхом, зокрема: визначення дозвільних процедур; управління якістю їх реалізації (наприклад, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національне агентство України з питань державної служби, а також центри надання адміністративних послуг). До другої підгрупи віднесено суб'єктів, компетенція яких передбачає безпосереднє здійснення діяльності щодо видачі документів дозвільного характеру у сфері містобудування. Серед них виділено суб'єктів, для яких така діяльність входить до їх основних завдань (ДІАМ) та суб'єктів, для яких така діяльність може бути охарактеризована як додаткова (Державне агентство автомобільних доріг України, за погодженням із відповідними підрозділами Національної поліції України; Державна служба морського та річкового транспорту України; окремі органи місцевого самоврядування, наприклад відповідні департаменти з питань містобудування чи архітектури виконавчих органів місцевих рад).

Сфера містобудування має істотне значення для забезпечення життєдіяльності в усіх інших сферах суспільного життя, а тому видача дозволів у сфері містобудування суб'єктами публічного адміністрування в інших сферах суспільних відносин є доцільною. При вирішенні проблеми розподілу компетенції суб'єктів публічного адміністрування щодо здійснення дозвільної діяльності в містобудуванні мають застосовуватись

напрацьовані в актуальних наукових дослідженнях критерії розподілу компетенції суб'єктів публічної влади з урахуванням зазначеного.

7. Адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно виділяти в ретроспективному та перспективному аспектах. У ретроспективному аспекті вони охоплюють діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на усунення негативних наслідків правопорушень та запобігання наступним подібним правопорушенням. У перспективному аспекті охоплюють діяльність уповноважених суб'єктів, що має передусім організаційний характер та спрямована на приведення дозвільної системи у відповідність до вимог часу (наприклад, організація здійснення такої діяльності з використанням електронних сервісів, цифровізація дозвільної діяльності, підвищення прозорості дозвільних процедур з метою створення умов для повноцінної участі в них представників громадськості).

За критерієм правової природи доцільно виділяти такі адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: здійснення контролю; здійснення нагляду; розгляд уповноваженими суб'єктами скарг та інших звернень з питань здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування; адміністративна відповідальність.

Зміст та порядок реалізації адміністративно-правових способів забезпечення законності змінюється з урахуванням специфіки містобудування та дозвільної діяльності в цій сфері.

8. Нагляд як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування доцільно розглядати в широкому та вузькому значеннях. У широкому – як державний архітектурно-будівельний нагляд (ст. 41-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»), здійснення якого передбачає реалізацію не лише наглядових, а й повноважень

контрольного характеру (видавати обов'язкові для виконання приписи, притягувати до юридичної відповідальності, втручатись у діяльність піднаглядних суб'єктів, систематичний характер здійснення). Тому сутність державного архітектурно-будівельного нагляду може бути визначена як контрольно-наглядова. У вузькому розумінні нагляд як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування може бути визначений як передбачена законом діяльність спеціалізованого суб'єкта публічної влади (ДІАМ), спрямована на спостереження дотримання законності суб'єктами здійснення дозвільної та контрольної діяльності у сфері містобудування.

Видами контролю та нагляду як способу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування виділено: парламентський контроль, президентський контроль, конституційний контроль, контрольно-наглядова діяльність усередині системи органів виконавчої влади (як внутрішній, так і міжвідомчий), контрольно-наглядова діяльність щодо уповноважених органів місцевого самоврядування, судовий контроль, громадський контроль.

9. Судовий контроль, з урахуванням його сутності як засобу захисту суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів, постає іманентним елементом системи забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. Ефективність судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування потрібно оцінювати за загальними критеріями, актуальними для оцінювання ефективності судового контролю в усіх сферах діяльності суб'єктів публічного адміністрування (співвідношення між ідеальною моделлю функціонування підконтрольного суб'єкта та результатами, отриманими за наслідками здійснення судового контролю; здійснення судового контролю з дотриманням вимог принципів верховенства права, законності, а також за належною судовою процедурою

тощо). Водночас специфічні риси містобудівної діяльності, насамперед вимоги щодо її безпеки, а також здійснення її переважно на підприємницькій основі, дають підстави для формулювання пріоритетів щодо забезпечення ефективності судового контролю: ретельне оцінювання інформації про стан підконтрольних об'єктів, активізація діяльності щодо постановлення окремих ухвал у випадку наявності сумнівів у законності діяльності підконтрольного об'єкта в конкретному випадку; приділення адміністративним судом особливої уваги реалізації суб'єктом дозвільної діяльності таких вимог до прийняття актів, як добросовісність, розсудливість, пропорційність; створення процесуальних засобів максимального зменшення строків розгляду позовів, що подаються у зв'язку з прийняттям дозвільних рішень у сфері містобудування. Забезпечення цих пріоритетів актуалізує подальшу розробку змін до законодавства про адміністративне судочинство.

10. До критеріїв визначення актуальних напрямів розвитку адміністративно-правового регулювання позасудових гарантії законності дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно зарахувати нормативні та доктринальні. Нормативні визначені положеннями актуальних програмних нормативних актів загального та спеціального характеру у сфері містобудування. Доктринальні – актуальними процесами розвитку галузі адміністративного права, що виражені в працях провідних науковців. Із застосуванням вказаних критеріїв основними напрямками розвитку адміністративно-правового регулювання визначено розвиток таких позасудових гарантій: адміністративне оскарження; адміністративна відповідальність у зв'язку з порушенням містобудівного законодавства.

Суб'єктами адміністративних проступків у сфері містобудування необхідно вважати суб'єктів не лише містобудівної діяльності, а й державного архітектурно-будівельного контролю. З метою збільшення інституційної спроможності державного архітектурно-будівельного нагляду

необхідно віднести посади відповідних посадових осіб – суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду до посад державної служби категорії «Б», як виняток із загального правила, із наділенням їх відповідними гарантіями їх діяльності.

11. Систему забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування можна розглядати у вузькому та широкому контекстах. У вузькому контексті вона охоплює собою правові явища, безпосередньо спрямовані на забезпечення законності у вказаній сфері. У широкому – також правові явища, що не мають зазначеної безпосередньої спрямованості, але реалізація яких сприяє законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Умовами належного функціонування системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування є: якісне законодавство щодо забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні; належне кадрове забезпечення суб'єктів забезпечення законності у вказаній сфері.

Найбільш поширеною проблемою забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування шляхом здійснення контролю є порушення таких принципів законодавчої техніки, як повнота нормативної регламентації, конкретність правової норми, правова визначеність, що спричиняє його неправильне тлумачення та, відповідно, неоднакове застосування.

Шляхами вирішення відповідних проблем є: уточнення окремих положень законодавства в досліджуваній сфері (зокрема з питань видів управлінських актів, що мають видавати суб'єкти дозвільної діяльності); забезпечення усталеності та єдності судової практики розгляду окремих категорій спорів за участю суб'єктів дозвільної діяльності.

12. Якість адміністративного законодавства щодо регулювання відносин забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері

містобудування потрібно розглядати на таких рівнях: якість законодавства як системи всіх правових актів у зазначеній сфері; якість певних груп правових актів предметного спрямування (забезпечення законності видачі містобудівних умов та обмежень, забезпечення законності дозвільної діяльності щодо здійснення підготовчих та будівельних робіт тощо); якість окремих правових актів щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Напрямами підвищення якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування визначено: зменшення кількості підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері шляхом, зокрема, кодифікації містобудівного законодавства; активізація залучення представників академічної спільноти до розробки проєкту Містобудівного кодексу України.

Окремим напрямом підвищення якості законодавства щодо здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування є розвиток його передбачуваності: збільшення можливостей для суб'єктів містобудування та суб'єктів здійснення дозвільної діяльності у цій сфері передбачати правові наслідки своєї поведінки, прогнозувати акти суб'єктів дозвільної діяльності в цій сфері, а також суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Цього досягають шляхом: усунення колізій у законодавстві про містобудівну діяльність, уточнення окремих термінів і понять, уточнення меж здійснення дискреційних повноважень суб'єктів дозвільної діяльності та суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Упровадження вимог транспарентності як складової концепції good governance щодо діяльності ДІАМ означає розвиток визначення в адміністративному законодавстві засобів надання зовнішнім суб'єктам інформації про діяльність ДІАМ, достатньої для її розуміння та моніторингу.

Із цією метою необхідно закріпити в законодавстві, насамперед у Положенні про ДІАМ, випадки та обсяги розкриття такої інформації на офіційному вебсайті ДІАМ.

13. Уніфікація адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування передбачає виконання таких завдань: забезпечення ефективності адміністративного законодавства в досліджуваній сфері; усунення випадків дублювання повноважень суб'єктів публічної влади; створення ефективних запобіжників формалізму та затягування прийняття рішень при здійсненні адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Уніфікація адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування має відбуватись із забезпеченням вимог міжнародних стандартів адміністративних процедур, які стосуються принципів цих процедур (законність, верховенство права, відкритість, публічність, ефективність, підконтрольність) та їх основних інститутів (право заявника бути вислуханим, доступність для ознайомлення матеріалів справи та інформації про перебіг процедури, мотивованість акта адміністративного органу, наявність ефективних засобів правового захисту учасників процедури, у тому числі визначеність порядку оскарження акта адміністративного органу).

За критерієм актуальності варто виділити такі напрями уніфікації адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування: актуальні (ті, для впровадження яких сьогодні забезпечено достатні умови й потрібна лише воля законодавця для їх упровадження), перспективні (упровадження яких потребує створення правових та організаційних передумов). До перших належать мінімізація використання норм із відносно визначеною диспозицією або відносно визначеною гіпотезою при встановленні дозвільних повноважень у сфері містобудування та

адміністративних процедур їх здійснення; мінімізація випадків, коли повноваження щодо здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду та державного архітектурно-будівельного контролю (інспекційні повноваження) та повноваження щодо здійснення дозвільної діяльності (сервісні повноваження) поєднуються в межах компетенції одного суб'єкта публічної влади. До других – здійснення кодифікації містобудівного законодавства та закріплення в кодифікованому акті загальних засад дозвільних процедур у сфері містобудування, у тому числі загальних засад подання та розгляду скарг на результати здійснення дозвільних процедур; запровадження здійснення окремих видів дозвільної діяльності у сфері містобудування приватними особами на підставі делегованих повноважень.

З метою поширення сфери застосування дозволів на випадки початку виконання будівельних робіт щодо об'єктів, які належать до класу відповідальності СС1, необхідно внести зміни до п. 5 постанови Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466, виклавши абз. 2 та 3 в такій редакції:

«...подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт (щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), та об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, – у разі здійснення будівельних робіт професійним суб'єктом);

видачі замовнику дозволу на виконання будівельних робіт – у всіх інших випадках».

З метою забезпечення можливості взаємодії між суб'єктами публічної влади щодо здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування не лише в електронній, а й у традиційній паперовій формі вважаємо за доцільне внести зміни до абз. 23 ч. 2 ст. 22-2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», виклавши її в новій редакції: «Якщо документи та

дії потребують погодження з відповідними посадовими особами та/або юридичними особами, таке погодження здійснюється в електронній формі за допомогою електронної системи. У разі технічної неможливості реалізації погодження в електронній формі воно може здійснюватись у паперовій формі».

З метою приведення пп. 6 п. 5 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду у відповідність до положень абз. 7 ч. 4 ст. 41-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» необхідно внести зміни до зазначеного підпункту, виключивши з нього слова «скасовувати чи».

З метою визначення суб'єкта розгляду скарг на акти територіальних органів ДІАМ вважаємо за доцільне внести зміни до п. 4 Положення про ДІАМ, доповнити його підпунктом 15-5, який викласти в такій редакції: «ДІАМ розглядає скарги фізичних та юридичних осіб щодо рішень, дій чи бездіяльності органів, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності (об'єкти нагляду), визначених у абз. 4 п. 3 цього Положення».

З метою забезпечення ефективного захисту суб'єктивних прав та законних інтересів в адміністративному порядку доцільно внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 44, зокрема до абз. 5 п. 6 Додатку до неї, доповнивши його словами: «та порядок розгляду скарги».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 29 грудня 2022 року у Дослідницькій службі Верховної Ради України відбулося тематичне експертне обговорення з питань розвитку національного законодавства на тему: «Фаховий аналіз законопроектів як запорука формування якісного законодавства». *Дослідницька служба Верховної Ради України*. URL: <http://surl.li/irkmh> (дата звернення: 30.04.2023).
2. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / за ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко ; упоряд. О. Ф. Андрійко та ін. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
3. Авраменко О. О., Яковенко Л. В., Шийка В. Я. Ділове спілкування : навч. посіб. Івано-Франківськ : ЛілеяНВ, 2015. 160 с.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / упоряд. В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
5. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
6. Адміністративне право : підручник / за ред. Ю. П. Битяка та ін. Харків : Право, 2013. 656 с.
7. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), І. М. Балакарева, І. В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.
8. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : монографія. Київ : Людмила, 2023. 704 с.

9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. ; ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1. Загальна частина. 592 с.
10. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.
11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
12. Адміністративне право України в сучасних умовах: виклики початку ХХІ століття : монографія / ред. В. В. Галуцько. Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. 376 с.
13. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. О. М. Нечитайла. Київ : ВАІТЕ, 2015. 288 с.
14. Адміністративні послуги відділу містобудування та архітектури. *Вознесеньк: Інтернет-портал територіальної громади.* URL: <https://voz.gov.ua/administratyvni-poslugy-viddilul-mistobuduvannia-ta-arhitektury.html> (дата звернення: 19.06.2023).
15. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : зб. матеріалів / В. П. Тимощук, Н. Л. Добрянська, О. В. Курінний, Є. О. Школьний та ін. ; за заг. ред. В. П. Тимощука, О. В. Курінного. Київ, 2015. 428 с.
16. Актуальні проблеми філософії права : посібник / О. М. Балинська, А. С. Токарська, В. А. Яценко ; за заг. ред. О. М. Балинської. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 612 с.

17. Александрова Н. Класифікація правових актів управління. Державне управління адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

18. Апанасенко К. І. Дозвільні правовідносини у сфері господарської діяльності та інші правовідносини дозвільного характеру. *Економіка та право*. 2017. № 3 (48). С. 16–26.

19. Апанасенко К. І. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання: проблеми теорії і практики. Київ : ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В. К. Макутова Національної академії наук України», 2020. 430 с.

20. Апанасенко К. І. Про правовий режим дозвільних документів у сфері містобудування. *Економіка та право*. 2018. № 3 (51). С. 17–30.

21. Баженова А. А. Адміністративно-правове регулювання ліцензування господарської діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2017. 227 с.

22. Банах А. В., Арутюнян Е. Є. Законодавчі й нормативні перешкоди проведення обстежень технічного стану будівель і споруд. *Будівельне право: проблеми теорії і практики* : матеріали Третьої наук.-практ. конф., (Київ, 4 грудня 2019 р.) : в 2 ч. / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ ; Тернопіль : Бескиди, 2019. Ч. 1. С. 71–78.

23. Берназюк Я. Категорія «якість закону» як складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону. *Судебно-юридическая газета*. 2020. 21 октября. URL: bit.ly/2IPqO65 (дата звернення: 14.05.2023).

24. Битяк Ю. П. Наука адміністративного права України: поняття, предмет, методологія дослідження (адміністративних) правовідносин. *Правова доктрина України* : у 5 т. Харків : Право, 2013. Т. 2: Публічно-

правова доктрина України / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. 864 с.

25. Біла В. Р. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і безпека*. 2019. № 4 (75). С. 43–48.

26. Блащук Т. В. Джерела правового регулювання договірних відносин. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2013. № 1 (7). С. 1–12.

27. Бойко А. В. Якість адміністративно-процесуального законодавства: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Університет митної справи та фінансів. Дніпро, 2019. 192 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0419U004784/> (дата звернення: 30.04.2023).

28. Бойко О. В. Гарантії забезпечення законності надання публічних послуг в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізь. нац. ун-т. Запоріжжя, 2020. 18 с.

29. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 32 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0517U000712/> (дата звернення: 06.05.2023).

30. Бородін І., Шапенко Л. Еволюція адміністративного права України. *European political and law discourse*. 2016. Vol. 3. Issue 2. P. 121–125.

31. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2004. 405 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0504U000462/> (дата звернення: 01.05.2023).

32. Брикайло Ю. Мораторій на видачу дозволів ДАБІ на будівництво з 31.03.2020? *DREAMDIM*. URL: <https://dreamdim.ua/ru/moratorij-na-vydachu-dozvoliv-dabi/> (дата звернення: 18.10.2020).

33. Будівельна компанія «УКРБУД» ДЕРЖАВНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО. URL: <https://ub.kiev.ua/> (дата звернення 02.07.2023).

34. Будівельне право: проблеми теорії і практики : матеріали Третьої наук.-практ. конф. (Київ, 4 грудня 2019 р.) : в 2 ч. / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ ; Тернопіль : Бескиди, 2019. Ч. 1. 231 с.

35. Буханевич О. М. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення : монографія. Хмельницький : Поліграфіст, 2017. 392 с.

36. В Кабміні теж підтвердили нечинність дозвільної системи. *Українська асоціація власників зброї*. URL: https://zbroya.info/uk/partner/law-ok/blog/12297_v-kabmini-tezh-pidtvverdili-nechinnist-dozvilnoyi-sistemi/ (дата звернення: 15.12.2019).

37. 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.

38. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 5: Адміністративне право / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. 2020. 960 с.

39. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2017. Т. 2: Філософія права / редкол.: С. І. Максимов (голова) та ін. 2017. 1128 с.

40. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2012. 1020 с.

41. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Т. Бусела. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

42. Вернигора В. В. Адміністративно-правове забезпечення службової дисципліни та законності у військових формуваннях України під час

особливого періоду : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний торговельно-економічний університет. Київ, 2018. 229 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0418U003840/> (дата звернення: 26.05.2023).

43. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 18 с.

44. Власенко Д. О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний університет». Запоріжжя, 2016. 153 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0416U000539/> (дата звернення: 14.06.2023).

45. Власенко Д. О. Правові засади оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. № 16. Т. 1. С. 115–117.

46. Воронін Я. Г. Дозвільна діяльність у нафтогазовому комплексі України: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 37 с.

47. Гаврилюк Р. О., Пацурківський П. С. Верховенство права: методологія тлумачення та застосування. Чернівці : ЧНУ ім. Ю. Федьковича, 2022. 244 с.

48. Гарантія. *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / за ред. В. Т. Бусела. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

49. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні Харків : Фоліо, 2002. 176 с.

50. Георгієвський Ю. До питання визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування. *Віче*. 2014. № 14. С. 6–9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2014_14_3 (дата звернення: 15.10.2020).

51. Гнатовська А. І. Принципи адміністративного оскарження. URL: <http://surl.li/irjyx> (дата звернення: 03.07.2023).

52. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2005. 203 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0406U000029/> (дата звернення: 26.05.2023).

53. Городецька І. А. Чинники ефективності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин (теоретичний аспект). *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. Т. 31 (70). № 2. Ч. 3. С. 89–93.

54. Грінь А. А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 256 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0419U000618/> (дата звернення: 20.06.2023).

55. Громадський контроль: теорія та практика : матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 12 вересня 2014 р.) / ред. О. В. Літвінов. Дніпропетровськ : МОНОЛИТ, 2014. 156 с.

56. Гудз Б. Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2013. 23 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0413U002973/> (дата звернення 10.01.2023).

57. Гудз Б. Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний авіаційний університет. Київ, 2013. 23 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0413U002973/> (дата звернення 10.01.2023).

58. Гуменюк В. А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 1999. 210 с.

59. ДАБІ надала дозвіл на початок будівництва мостів-довгобудів у Запоріжжі – Укравтодор. *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/04/10/659249/> (дата звернення: 20.10.2020).

60. Данильян О. Г., Дзьобань О. П. Організація та методологія наукових досліджень : навч. посіб. Харків : Право, 2017. 448 с.

61. Демідова М. О. Європейські принципи належного урядування як фактор модернізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні. *Право та державне управління*. 2019. № 3 (36). Т. 1. С. 138–144.

62. Демський Е. Ф. Адміністративно-процесуальне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

63. Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 20 с.

64. Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 192 с.

65. Державна архітектурно-будівельна інспекція України. URL: <https://dabi.gov.ua/declare/list.php> (дата звернення: 18.10.2020).

66. Державна інспекція архітектури та містобудування України. URL: <https://diam.gov.ua/> (дата звернення: 09.05.2023).

67. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

68. Децентралізація. Загальна інформація. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення: 02.07.2023).

69. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт : постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466. *Офіційний вісник України*. 2011. № 34 (16.05.2011). Ст. 1404.

70. Деякі питання документування управлінської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 46.

71. 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.

72. Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2022 № 722. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 140.

73. Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 100.

74. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 1919.

75. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 148.

76. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 № 1340. *Офіційний вісник України*. 2021. № 4. Ст. 214.

77. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 39 с.

78. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х.: 2015. 625 с.

79. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики : монографія. Харків : Диска плюс, 2015. 688 с.

80. Ділова українська мова : навч. посіб. / уклад. О. П. Шонц ; Одеська національна академія зв'язку ім. О. С. Попова. Одеса, 2009. 48 с.

81. Дозвільна система має бути єдиною і справедливою до кожного учасника будівельного ринку. URL: <https://gordonua.com/ukr/news/money/-dozvilna-sistema-povinna-buti-jedinoji-i-spravedlivoji-do-kozhnogo-uchasnika-budivelnogo-rinku-kudrjajtsev-1409988.html> (дата звернення: 12.12.2020).

82. Долгий О. О. Адміністративно-правові складові юридичних гарантій режиму законності у сфері податкової діяльності в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2016. 471 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0516U000728/> (дата звернення: 26.05.2023).

83. Доронцева Є. Між радянським минулим та європейською інтеграцією: огляд співпраці України з міжнародними організаціями та спільнотами держав. Вокс Україна. URL: <https://voxukraine.org/mizh-radyanskym-mynulym-ta-yevropejskoyu-integratsiyeyu-oglyad-spivpratsi-ukrayiny-z-mizhnarodnymy-organizatsiyamy-ta-spilnotamy-derzhav> (дата звернення: 07.06.2023).

84. ДСТУ-Н Б В.1.2-18:2016. Настанова щодо обстеження будівель і споруд для визначення та оцінки їх технічного стану. [Чинний від 2017-04-01]. Вид. офіц. Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2017. 44 с.

85. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24, / № 39. 2013. ст. 1418 /, стор. 450, стаття 718.

86. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: зб. матеріалів та док. / ред. М. Пухтинський, М. Власенко. Київ : Вид-во Акад. муніцип. упр., 2009. 508 с.

87. Євтушенко О. Н. Управлінські рішення: сутність та характерні риси. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія: Державне управління. 2014. Т. 239. Вип. 237. С. 47–51.

88. Жванко Ю. П. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України у сфері дозвільної системи в умовах особливих правових режимів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2019. 24 с.

89. З 1 січня 2020 року Єдиний державний веб-портал електронних послуг виконує також функції Єдиного державного порталу адміністративних послуг. *Портал електронних сервісів Мінекономіки*. URL: <https://my.gov.ua/info/news/348/details> (дата звернення: 26.04.2023).

90. Завальна Ж. В., Ільницька Ю. М. Адміністративні послуги як функції органів місцевого самоврядування : монографія. Суми : Поліграф, 2012. 186 с.

91. Завірюха Г. С. Дозвільні процедури у сфері підприємницької діяльності (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / ДНДІ МВС України. Київ, 2011. 20 с.

92. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
93. Загальне адміністративне право : підручник. Одеса : Гельветика, 2023. 688 с.
94. Законодавча база по сертифікації фахівців будівельної галузі. *Гільдія проектувальників у будівництві*. URL: http://vugip.org.ua/legal_framework/ (дата звернення: 02.07.2023).
95. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства за 2019 рік. *Судова влада України*. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2019 (дата звернення: 02.06.2023).
96. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства за 2022 рік. *Судова влада України*. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2022 (дата звернення: 02.06.2023).
97. Звіт про результати діяльності Держархбудінспекції за 2019 рік. *Державна архітектурно-будівельна інспекція*. URL: <https://dabi.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/Richnyj-zvit-2019-1.pdf> (дата звернення: 19.01.2021).
98. Зеленський підписав закон, яким розширено перелік порушень законодавства про дозвільну систему у сфері господарської діяльності. *Інформаційне агентство «Центр новин»*. URL: <https://centernews.com.ua/?p=211239> (дата звернення: 14.12.2019).
99. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. *Урядовий кур'єр*. 2001. № 211.
100. Івановська А. М. Розмежування судового та конституційного контролю: теоретико-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 234–237.

101. Ігнатенко І. В. Просторове планування як інструмент управління територіальним розвитком громади: правові аспекти. *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 130–135.

102. Ігнатенко О. П. Нормативно-правове забезпечення функціонування дозвільної системи у сфері благоустрою населених пунктів. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 2. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik%20/2014-02\(12\)/23.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik%20/2014-02(12)/23.pdf) (дата звернення: 15.10.2022).

103. Ільницька Ю. М. Адміністративні послуги в системі функцій органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. 206 с.

104. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ. Київ, 2012. 424 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0512U000484/> (дата звернення: 26.05.2023).

105. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / ДВНЗ «Запорізький національний університет». Запоріжжя, 2016. 299 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0517U000025/> (дата звернення: 26.05.2023).

106. Кашперський О. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 19 с.

107. Квасніцька О. О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2012. С. 370–382.

108. Кміта О. В. Законність у процесі постанови правової держави в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національний університет «Острозька академія». Острог, 2016. 212 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0417U001077/> (дата звернення: 26.05.2023).

109. Кобецька Н. Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Ін-т д-ви і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2016. 37 с.

110. Ковбас І. В. Ефективність адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні: поняття, особливості, принципи. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. Т. 31 (70). № 3. С. 125–132.

111. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. С. 11. Ст. 1918. Код акта 33303/2005.

112. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

113. Коломоєць Т. О. Адміністративне право. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

114. Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Сучасна парадигма адміністративного права: генеза і поняття. *Право України*. 2017. № 5. С. 71–79.

115. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 286 с.

116. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 5: Адміністративне право / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. ; Нац. акад. прав.

наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2020. 960 с.

117. Комітет затвердив склад Робочої групи з розробки проекту Містобудівного кодексу України. *Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.* URL:

https://komsamovr.rada.gov.ua/news/main_news/83156.html (дата звернення: 09.05.2023).

118. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.50 № ETS N 005. *Офіційний вісник України.* 2006. № 32. Ст. 2371.

119. Кондратьєв А. Ю. Адміністративне законодавство (щодо змісту категорії та складових елементів). *Прикарпатський юридичний вісник.* 2018. № 4. С. 99–100.

120. Константи́й О. В. До питання про повноваження адміністративних судів при перевірці рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. *Вісник Верховного Суду України.* 2015. № 4. С. 35–40.

121. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с.

122. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України.* 2010. № 72/1. Ст. 2598.

123. Конституція України : наук.-практ. коментар / гол. редкол. В. Я. Тацій, відп. секретар О. В. Петришин. Харків : Право, 2011. 1128 с.

124. Консультації. *Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.* URL: <https://me.gov.ua/InfoRez/Print?id=b53740a3-440e-4552-94aa-7217afec7a7b&tagId=7758c77b-e410-44ea-a07d->

37f1799e11e5&tag=ZapitiKoristuvachiv&lang=uk-UA (дата звернення: 20.10.2022).

125. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019–2030 роки. *Урбаністична онлайн бібліотека*. URL: <https://city2030.org.ua/sites/default/files/documents/Kontseptsiya.pdf> (дата звернення: 19.06.2023).

126. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності: зб. аналітичних матеріалів. Київ, 2019. 369 с. URL: <http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Conc.pdf> (дата звернення 08.01.2023).

127. Корейба Ю. В. Джерела інформаційного права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2015. 217 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0415U002166/> (дата звернення: 26.05.2023).

128. Короєд С. О. Адміністративний договір як форма взаємодії інститутів місцевої публічної влади. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Т. 2. Вип. 3. С. 99–102.

129. Корпорація «УКРБУД». URL: <https://ub.kiev.ua/> (дата звернення 02.07.2023).

130. Костін О. Ю. Адміністративні послуги, що надаються державною прикордонною службою України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний авіаційний університет Міністерства освіти і науки України. Київ, 2013. 20 с.

131. Кравченко М. Г. Основні ознаки та вимоги до якісного закону. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 8. С. 4–17.

132. Кравченко М. Г. Підвищення вимог до якості закону як передумови ефективності його реалізації. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 2. Т. 1. С. 67–73.

133. Кресіна І., Стойко О. Державна регіональна політика: перспективи розвитку. *Голос України*. 2015. № 66 (6070). 11 квітня. С. 7.

134. Критерії та види стандартів. URL: https://pidruchniki.com/10550123/tovarovnavstvo/kategoriyi_vidi_standartiv (дата звернення 14.12.2019).

135. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 208 с.

136. Кулішенко О. Ю. Джерела правового регулювання земельних відносин в Гетьманщині у період другої половини VXII – першої половини VXIII ст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2014. Вип. 25. С. 31–34.

137. Ластовецький А. С. Організаційно-правові засади регулювання підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2005. 20 с.

138. Легеза Є. О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2011. 19 с.

139. Легеза Є. О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний університет». Запоріжжя, 2017. 511 с.

140. Легін Л. М. Поняття та критерії якості закону: проблеми визначення. *Проблеми законності* : зб. наук. праць. 2016. Вип. 132. С. 196–204.

141. Ленівський Р. В. Законність і правопорядок в Україні: адміністративно-правові засади забезпечення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / ВНЗ «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»», Нац. авіац. ун-т. Київ, 2018. 187 с.

142. Лещинський В. П. Адміністративне оскарження як спосіб забезпечення законності дозвільних рішень у сфері містобудування у сучасному адміністративному праві. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2020. Т. 2. № 4. С. 154–160.

143. Лещинський В. П. Види контрольно-наглядової діяльності щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Актуальні дослідження правової та історичної науки*: матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Тернопіль, 10 лютого 2021 р.). Тернопіль, 2021. Вип. 29. С. 26–29.

144. Лещинський В. П. Гарантії законності дозвільної діяльності: історичний аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. № 4. Т. 2. С. 102–106.

145. Лещинський В. П. Диференціація адміністративної відповідальності суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю як напрям підвищення ефективності адміністративної відповідальності у сфері містобудування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6 (35). С. 116–119.

146. Лещинський В. П. До питання визначення предмету адміністративно-правового регулювання у сфері містобудування: історичний аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. № 41. Т. 1. С. 90–93.

147. Лещинський В. П. Ефективність здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування: функціональний підхід. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 178–182.

148. Легеца Є. О., Грабильникова О. А. Правове регулювання обов'язковості виконання судового рішення в адміністративному судочинстві. *Право.ua*. 2023. № 1. С. 66–72. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.1.9>.

149. Лещинський В. П. Контроль як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування у актуальній парадигмі адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 238–241. URL: http://www.lsej.org.ua/9_2020/59.pdf (дата звернення: 02.07.2023).

150. Лещинський В. П. Критерії визначення предмету державного контролю щодо законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 15–16 січня 2021 р.). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2021. С. 59–62.

151. Лещинський В. П. Методи адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності: історичний досвід та засади подальшого розвитку. *Право і суспільство*. 2021. № 2. С. 105–111.

152. Лещинський В. П. Нагляд як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: сутність та сфери застосування. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 142–147.

153. Лещинський В. П. Окремі дискусійні питання визначення сутності адміністративної послуги у доктрині адміністративного права і чинному законодавстві. *Право і суспільство*. 2019. № 2. Ч. 1. С. 137–141.

154. Лещинський В. П. Повноваження адміністративного суду за наслідками здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2021. № 1. Т. 32 (71). С. 51–56.

155. Лещинський В. П. Поняття адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 5. Т. 2. С. 72–75.

156. Лещинський В. П. Поняття об'єкта правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Priority directions of science and technology development : the 5th International scientific and practical conference (January 24–26, 2021) SPC – Sciconf.com.ua*. Kyiv, Ukraine, 2021. P. 1741–1745.

157. Лещинський В. П. Предмет і метод адміністративно-правового регулювання забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *The world of science and innovation : the 7th International scientific and practical conference (February 10–12, 2021)*. London, United Kingdom : Cognum Publishing House, 2021. P. 656–660.

158. Лещинський Віктор. Будівельна експертиза, як один з гарантів безпеки житла та споруд. *Економічна правда*. П'ятниця, 24 липня 2020, 11.00 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/07/24/663296/> (дата звернення 30.09.2020).

159. Лещинський В. П. Розвиток гарантій прав та законних інтересів заявників – пріоритетний напрям вдосконалення адміністративно-правового регулювання правовідносин щодо дозвільної діяльності у містобудуванні. *Science and education: problems, prospects and innovations : the 4th International scientific and practical conference (Kyoto, december 29–31, 2020)*. Kyoto, Japan : CPN Publishing Group, 2020. P. 455–459.

160. Лещинський В. П. Роль судового контролю у забезпеченні законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: генеза та сучасність. *Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику* : матеріали Міжнар. наук.-

практ. конф. (5–6 лютого 2021 р., м. Харків). Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2021. С. 70–73.

161. Лещинський В. П. Система гарантій законності дозвільної діяльності: засади та перспективи розвитку. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. № 1 (36). С. 75–79.

162. Лещинський В. П. Система принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2020. № 1 (41). С. 49–53.

163. Лещинський В. П. Систематизація адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 46. С. 70–73.

164. Лещинський В. П. Систематизація правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Право і суспільство*. 2020. № 6. С. 144–150.

165. Лещинський В. П. Систематизація суб'єктів правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 44. С. 36–40.

166. Лещинський В. П. Системний підхід як основа дослідження сторичного розвитку законності дозвільної діяльності. *Право і суспільство*. 2020. № 1. Ч. 2. С. 42–50.

167. Лещинський В. П. Сутність адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні у контексті сучасних антропоцентричних тенденцій розвитку адміністративного права. *Шості Таврійські юридичні наукові читання : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 лютого 2021 р.)*. Київ : Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, 2021. С. 83–86.

168. Лещинський В. П. Сутність категорій «законність» та «верховенство права» у сфері дозвільної діяльності: порівняльний аспект. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 103–107.

169. Лещинський В. П. Якість адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: визначення наукового підходу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 5. С. 227–230. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2023/56.pdf (дата звернення: 21.07.2023).

170. Лисенко В. А. Громадський контроль у сфері містобудівної діяльності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 13. С. 113–117.

171. Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2001. 20 с.

172. Лінник Н. В. Ціннісне та нормативне у розумінні прав людини. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2012. Вип. 56. С. 43–47.

173. Літвінов О. В., Єдинак Я. Б. Проблеми упорядкування адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. № 9 (101). С. 180–185.

174. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 457 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0518U000454/> (дата звернення: 03.06.2023).

175. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків : Право, 2017. 440 с.

176. Ляшко О. Б. Адміністративні послуги у сфері містобудування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Держ. ВНЗ «Запоріж. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. Запоріжжя, 2015. 16 с.

177. Майданик Р. А. Розвиток приватного права України : монографія. Київ : Алерта, 2016. 226 с.
178. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
179. Мамонтов І. О., Семко В. Л. Структурні компоненти кодифікації будівельного права України. *Будівельне право: проблеми теорії і практики* : матеріали Третьої наук.-практ. конф. (Київ, 4 грудня 2019 р.)/ Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ ; Тернопіль : Економічна думка, 2019. Вип. III : в 2 ч. Ч. 2. С. 12–15.
180. Мамонтов І. О. Державний архітектурно-будівельний контроль в умовах децентралізації влади в Україні. *Правова держава*. 2017. № 28. С. 61–64.
181. Манцевич Ю. М. Концептуальний прогноз розвитку житлового будівництва в Україні на фоні загальної кризи містобудування. *Економіка та держава*. 2015. № 4. С. 6–10.
182. Мартиновський В. В. Історія розвитку дозвільної системи України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 260–267.
183. Марченко О. Л. Проблеми притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2019. № 4 (113). С. 97–103.
184. Мелех Л. В. Еволюція поглядів науковців на проблеми законності та засоби її забезпечення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 43–52.
185. Мельник А. В. Адміністративно-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тернопільський національний економічний

університет. Тернопіль, 2019. 205 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0419U003481/> (дата звернення: 30.06.2023).

186. Мельник Н. Історичні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України. *Вісник ТНЕУ*. 2013. № 4. С. 69–76.

187. Меморандум про взаєморозуміння для започаткування Діалогу про регіональну політику та розвиток регіонального співробітництва Міністерством регіонального розвитку та будівництва України і Європейською Комісією : Меморандум від 22.07.2009. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».

188. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16.12.1966. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2002. № 2. С.

189. Містобудування, земельне право та ДАБІ: судова практика за 2019 рік. *Dreamdim*. URL: <https://dreamdim.ua/uk/mistobuduvannya-pidsumky-2019-roku-sudova-praktyka/> (дата звернення: 02.05.2023).

190. Мордвін І. А. Адміністративні послуги податкових органів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. авіац. ун-т. Київ, 2013. 20 с.

191. Муравенко О. Ю. Роль і місце прокуратури в забезпеченні законності в державному управлінні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2014. 20 с.

192. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування : електронний навч. посіб. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.

193. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / ред. В. П. Тимощук. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2013. 392 с.

194. Науково-практичні аспекти водопостачання та водовідведення в об'єднаних територіальних громадах : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2022. 364 с.

195. Неборський Є. А. Методи та принципи діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. *Право і безпека*. 2019. № 2 (73). С. 37–42.

196. Непомнящий О. М., Медведчук О. В., Лагунова І. А. Зарубіжний досвід регулювання будівельної діяльності. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 3 (62). С. 6–7. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-3/doc/5/5_1.pdf (дата звернення 14.12.2019).

197. Нова держінспекція архітектури та містобудування перевершила коруповану дабі по створенню проблем громадянам та малому бізнесу. *Дзеркало тижня*. URL: <https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/novostvorena-derzhinspektsija-arkhitekturi-ta-mistobuduvannja-perevershila-korupovanu-dabi-po-stvorennju-problem-hromadjanam-ta-malomu-biznesu.html> (дата звернення: 02.07.2023).

198. Нова програма розвитку міст. *Habitat III*. URL: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Ukrainian.pdf> (дата звернення: 19.06.2023).

199. Нові правила гри у сфері містобудування. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1efb9a36-6eb2-47c4-bfac-6f38f01f1428> (дата звернення 25.12.2019).

200. Околович М. Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид наук : 12.00.07 / Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2018. 258 с.

201. Окрема ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 22.11.2021 у справі № 420/6285/20.

Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83212606> (дата звернення: 26.08.2022).

202. Окрема ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 01.02.2023 у справі № 826/10042/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108752268> (дата звернення: 02.05.2023).

203. Окрема ухвала Восьмого апеляційного адміністративного суду від 08.07.2019 у справі № 857/4568/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82898534> (дата звернення: 26.08.2022).

204. Окрема ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 24.07.2019 р. у справі № 420/3787/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83212606> (дата звернення: 26.08.2022).

205. Окрема ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 22.10.2019 у справі № 420/4008/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85116586> (дата звернення: 20.04.2023).

206. Окрема ухвала Херсонського окружного адміністративного суду від 23.12.2019 у справі № 540/2123/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86587258> (дата звернення: 20.04.2023).

207. Окрема ухвала Херсонського окружного адміністративного суду від 15.03.2021 у справі № 540/1333/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95576782> (дата звернення: 02.05.2023).

208. Ольшанський О. В. Надання публічних послуг у громаді: стандарти та критерії. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3 (50). С. 156–162.

209. Омельян О. П. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування в умовах реформування державних інституцій : дис. ... канд. юрид наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2021. 259 с.

210. Оніщенко Н. М. Проблеми ефективності законодавства та сучасний розвиток. *Віче*. 2007. № 12. С. 3–6.

211. Організація судових та правоохоронних органів / за ред. І. Є. Марочкіна. Харків : Право, 2014. 448 с.

212. Орловська Ю. В., Кахович О. О. Вплив глобалізації на систему публічного управління в умовах становлення цифрового суспільства : монографія. Київ : Ліра-К, 2022. 150 с.

213. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2010. 19 с.

214. П'ятков П. В. Забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2017. 20 с.

215. П'ятков П. В. Забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / УДФС України. Київ, 2016. 230 с.

216. Панькова З. Л. Адміністративні послуги у сфері економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 225 с.

217. Пархоменко Н. М. Парадигма правового регулювання в Україні: змістово-інструментальні виміри : монографія / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Парламентське видавництво, 2023. 314 с.

218. Пастух І. Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія держ. податкової служби України. Київ, 2005. 19 с.

219. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2003. 208 с.

220. Перелік адміністративних послуг, які надаються відділом містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства. *Уманська районна військова адміністрація*. URL: <https://uman-rda.gov.ua/perelik-administrativnih-poslug-yaki-nadajutsya-viddilom-mistobuduvannya-arhitekturi-ta-zhitlovokomunalnogo-gospodarstva-17-00-38-21-12-2017/> (дата звернення: 19.06.2023).

221. Петренко П. Д. Організація діяльності органів виконавчої влади в умовах євроінтеграції: теоретико-правовий аспект : монографія. Харків : ПромАрт, 2018. 503 с.

222. Петьовка В. В. Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика. Київ : Логос, 2014. 214 с.

223. Петьовка В. В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2014. 20 с.

224. Пиріг С. Цифровізація публічного управління та е-демократії на регіональному рівні. *Економічний форум*. 2022. № 3. С. 107–113. URL: http://e-forum.lntu.edu.ua/index.php/ekonomichnyy_forum/issue/view/37 (дата звернення: 26.04.2023).

225. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2006. 20 с.

226. Питання Державної інспекції архітектури та містобудування : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.2021 № 960. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 179.

227. Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1137. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 251.

228. Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів : постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461. *Офіційний вісник України*. 2011. № 32. Ст. 1359.

229. Подлінеєв С. Д. Діяльність міліції по здійсненню дозвільної системи в умовах формування ринкових відносин в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 1996. 22 с.

230. Покатаєв П. Адміністративно-правове регулювання громадського контролю у сфері містобудівної діяльності. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2018. Іюнь. С. 55–58.

231. Положення про Державну інспекцію архітектури та містобудування України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 № 1340. *Державна інспекція архітектури та містобудування України*. URL: <https://diam.gov.ua/polozhennya-pro-diam> (дата звернення: 02.06.2023).

232. Поняття. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D1%82%D1%8F> (дата звернення: 15.10.2020).

233. Портал державної електронної системи у сфері будівництва. URL: <https://e-construction.gov.ua/> (дата звернення: 02.12.2020).

234. Потапенко С. А. Реалізація сільськими, селищними, міськими радами повноважень у сфері регулювання земельних відносин: теоретичний і практичний аспекти : монографія. Київ : Ліра-К, 2021. 330 с.

235. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Наукова думка, 2007. 586 с.

236. Права людини та публічне врядування в сучасних умовах : матеріали V Міжнар. правничого форуму (10 черв. 2022 р., м. Чернівці). Чернівці : Технодрук, 2022. 324 с.

237. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 76. Ст. 3067.

238. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. *Голос України*. 2022. № 123.

239. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.

240. Про будівельні норми : Закон України 05.11.2009 № 1704-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 5. Ст. 41.

241. Про введення в дію структури Держархбудінспекції України : наказ Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 16.07.2014 № 164. *Вісник Держархбудінспекції*. 2014. № 05.

242. Про відмову у задоволенні касаційної скарги : постанова Верховного Суду від 04.06.2019 у справі № 813/7947/14. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82196005> (дата звернення: 15.06.2023).

243. Про відмову у задоволенні позову: рішення Берегівського районного суду Закарпатської області від 18.12.2020 р. у справі № 297/2468/18 // Єдиний державний реєстр судових рішень. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94079570> (дата звернення: 15.06.2023).

244. Про відмову у задоволенні позову : рішення Чернігівського окружного адміністративного суду від 17.01.2023 у справі № 620/18833/21.

Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108512032> (дата звернення: 02.05.2023).

245. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14.10.1994 № 208/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 411.

246. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів (Розділи 4–6) : Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. *Голос України*. 2017. № 221–222.

247. Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності : Закон України від 12.05.2022 № 2254-IX. *Голос України*. 2022. № 119.

248. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури приєднання до електричних мереж : Закон України від 15.07.2021 № 1657-IX. *Голос України*. 2021. № 158.

249. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності : Закон України від 17.01.2017 № 1817-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 15. Ст. 425.

250. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва : Закон України від 17.10.2019 № 199-IX. *Офіційний вісник України*. 2019. № 92. С. 7. Ст. 3030. Код акта 96761/2019.

251. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 553.

252. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. С. 28. Ст. 149. Код акта 80271/2016.

253. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : Закон України від 11.01.2000 № 1370-XIV. *Офіційний вісник України*. 2000. № 7. Ст. 242.

254. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483.

255. Про задоволення адміністративного позову : рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 06.03.2023 у справі № 160/20171/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109594601> (дата звернення: 02.05.2023).

256. Про задоволення адміністративного позову : рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 03.09.2018 у справі № 809/1090/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76192518> (дата звернення: 26.08..2022).

257. Про задоволення адміністративного позову : рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 09.06.2020 у справі № 400/1433/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89717472> (дата звернення: 02.05.2023).

258. Про задоволення адміністративного позову : рішення Одеського окружного адміністративного суду від 12.02.2018 у справі № 815/6306/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72275924> (дата звернення: 02.05.2023).

259. Про задоволення адміністративного позову: рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 22.06.2022 у справі № 440/9869/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105021569> (дата звернення: 26.08.2022).

260. Про задоволення адміністративного позову: рішення Сумського окружного адміністративного суду від 15.03.2021 у справі № 480/8727/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/73355305> (дата звернення: 02.05.2023).

261. Про задоволення адміністративного позову: рішення Тернопільського окружного адміністративного суду від 28.03.2023 у справі № 500/4431/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/110004457> (дата звернення: 02.05.2023).

262. Про залишення касаційної скарги без задоволення: постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17.11.2022 у справі № 640/1636/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/107370588> (дата звернення: 02.05.2023).

263. Про залишення касаційної скарги без задоволення: постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 08.03.2023 у справі № 806/1560/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/109433034> (дата звернення: 02.05.2023).

264. Про залишення касаційної скарги без задоволення: постанова Верховного Суду від 08.12.2020 у справі № 826/11282/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/93437855> (дата звернення: 02.05.2023).

265. Про залишення касаційної скарги без задоволення: постанова Верховного Суду від 11.11.2020 у справі № 640/10134/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/92787264> (дата звернення: 02.05.2023).

266. Про запровадження експериментального проекту щодо отримання державним реєстратором прав на нерухоме майно за допомогою Державного

реєстру речових прав на нерухоме майно відомостей про державну реєстрацію права власності на нерухоме майно, що перебувають у розпорядженні комунальних підприємств бюро технічної інвентаризації на паперових носіях, та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.2021 № 509. *Офіційний вісник України*. 2021. № 44. Ст. 2684.

267. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 44. *Урядовий кур'єр*. 2013. № 24.

268. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : Наказ МВС України від 21.08.1998 № 622. *Офіційний вісник України*. 1998. № 42. Ст. 1574.

269. Про затвердження інформаційних і технологічних карток адміністративних послуг щодо виконання підготовчих та будівельних робіт і прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів : наказ ДІАМ № 107 від 16.09.2021. *Державна інспекція архітектури та містобудування України*. URL: <https://diam.gov.ua/servis/informacijni-kartki-administrativnih-poslug> (дата звернення: 20.04.2023).

270. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення попереднього обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 26.04.2019 № 80-19. *Верховна Рада*

України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_080859-19#Text (дата звернення: 02.07.2023).

271. Про затвердження Переліку об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 06.11.2017 №289. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1437-17#Text> (дата звернення: 02.07.2023).

272. Про затвердження Положення про Департамент містобудування та архітектури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації): розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 27.01.2011 № 90 (в редакції розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). Офіційний портал Києва. URL: https://kyivcity.gov.ua/kyiv_ta_miska_vlada/struktura_150/vikonavchiy_organ_kivsco_misko_radi_kivska_miska_derzhavna_administratsiya/departamenti_ta_upravlinnya/departament_mistobuduvannya_ta_arkhitekturi_2/ (дата звернення: 24.04.2023).

273. Про затвердження Положення про Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 439. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 170.

274. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 138.

275. Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576. Інформаційно-аналітична система «Ліга-Закон» станом на 05.05.2019.

276. Про затвердження Положення про порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 21.10.2005 № 2. *Офіційний вісник України*. 2006. № 3. С. 144. Ст. 103. Код акта 34922/2006.

277. Про затвердження Порядку виконання робіт з демонтажу об'єктів, пошкоджених або зруйнованих внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів : постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 № 474. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 94.

278. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду : постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 698. *Офіційний вісник України*. 2015. № 74. С. 22. Ст. 2424. Код акта 78543/2015.

279. Про затвердження Порядку здійснення контролю за додержанням вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру : наказ Міністерства економіки України 03.01.2023 № 40. *Офіційний вісник України*. 2023. № 26. С. 302. Ст. 1497. Код акта 117042/2023.

280. Про затвердження Порядку обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади, атестаційними комісіями в процесі проведення незалежного моніторингу: постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2018 № 602. *Офіційний вісник України*. 2018. № 62. Ст. 2150.

281. Про затвердження Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 № 257. *Офіційний вісник України*. 2017. № 33. Ст. 1045.

282. Про затвердження Порядку функціонування електронного кабінету у сфері містобудівної діяльності : наказ Міністерства розвитку

громад та територій України від 02.12.2019 № 285. *Офіційний вісник України*. 2019. № 99. С. 330. Ст. 3329. Код акта 97162/2019.

283. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи здійснення декларативних процедур у будівництві: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.11.2014 № 325. *Офіційний вісник України*. 2014. № 101. С. 193. Ст. 2995. Код акта 75172/2014.

284. Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях: наказ Міністерства юстиції України від 18.06.2015 № 1000/5. *Офіційний вісник України*. 2015. № 52. С. 538. Ст. 1699. Код акта 77495/2015.

285. Про затвердження Річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) Державної інспекції архітектури та містобудування України на 2022 рік: наказ ДІАМ від 30.11.2021 № 196. *Портал VOBU*. URL: <https://document.vobu.ua/doc/8423> (дата звернення: 20.04.2023).

286. Про затвердження структури апарату Державної архітектурно-будівельної інспекції України: наказ Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 26.12.2012 № 216. *Вісник Держархбудінспекції*. 2013. № 01.

287. Про затвердження Типової інструкції з діловодства в територіальних органах Держгеокадастру: наказ Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від 15.10.2015 № 600. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0600877-15#Text> (дата звернення: 03.06.2023).

288. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.

289. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

290. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20. Ст. 619.

291. Про Комісію з розгляду звернень громадян, у яких міститься інформація щодо зловживань службовим становищем : наказ Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 28.12.2012 № 220. *Вісник Держархбудінспекції*. 2013. № 02.

292. Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 № 218. *Офіційний вісник України*. 2020. № 26. С. 52. Ст. 966. Код акта 98602/2020.

293. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.

294. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

295. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Офіційний вісник України*. 1999. № 18. С. 3. Код акта 7448/1999.

296. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 188.

297. Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду : постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 № 219. *Офіційний вісник України*. 2020. № 26. С. 69. Ст. 967. Код акта 98603/2020.

298. Про організацію ведення претензійно-позовної роботи у Державній архітектурно-будівельній інспекції України та її територіальних органах – структурних підрозділах: наказ Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 17.11.2014 № 441. Платформа ефективного регулювання PRO: URL: <https://regulation.gov.ua/catalogue/regulators/id60/nra> (дата звернення 07.06.2023)

299. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683 (зі змінами).

300. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 44. С. 12. Ст. 1771. Код акта 40114/2007.

301. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 50 (27.06.2017). Ст. 1549.

302. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19.05.2011 № 3392-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 45. Ст. 1824.

303. Про практику розгляду судами корпоративних спорів : постанова Пленуму Верховного Суду України від 24.10.2008 № 13. *Вісник Верховного Суду України*. 2008. № 11.

304. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. *Офіційний вісник України*. 1997. Число 29. С. 10.

305. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. *Голос України*. 2014. № 177.

306. Про реалізацію експериментального проекту щодо запровадження першої черги Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 № 559. *Офіційний вісник України*. 2020. № 55. Ст. 1724.

307. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 18. Ст. 735 (зі змінами).

308. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. № 18. Ст. 716.

309. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 56. С. 9. Ст. 1935. Код акта 82460/2016.

310. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. *Офіційний вісник України*, 2017, № 78 (06.10.2017), ст. 2402.

311. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 92. Ст. 2803.

312. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 918-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 99. Ст. 3234.

313. Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю): розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 1020-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 16. Ст. 558.

314. Про технічні регламенти та оцінку відповідності : Закон України від 15.01.2015 № 124-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 14. Ст. 96.

315. Про утворення комісії з розгляду заяв про видачу дозволів на виконання будівельних робіт і сертифікатів (щодо прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів) та затвердження Положення про комісію: наказ Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 14.01.2013 № 7. *Вісник Держархбудінспекції*. 2013. № 01.

316. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Голос України*. 2011. № 65.

317. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 188.

318. Про часткове задоволення касаційних скарг : постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 06.04.2023 у справі № 826/13705/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110064771> (дата звернення: 02.05.2023).

319. Про часткове задоволення касаційної скарги : постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 14.05.2020 у справі № 360/536/17-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/89251080> (дата звернення: 03.06.2023).

320. Про часткове задоволення касаційної скарги: постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11.11.2020 у справі № 826/14406/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92787327> (дата звернення: 02.05.2023).

321. Про часткове задоволення касаційної скарги: постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду

від 21.04.2021 у справі № 802/943/17-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96462742#> (дата звернення: 03.06.2023).

322. Про часткове задоволення касаційної скарги: постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 15.09.2021 у справі № 539/3701/16-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99657941> (дата звернення: 03.06.23).

323. Про часткове задоволення касаційної скарги: постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 22.03.2023 у справі № 826/11759/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109759082> (дата звернення: 02.05.2023).

324. Про часткове задоволення позову: рішення Київського окружного адміністративного суду від 23.02.2023 у справі № 320/5009/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109200518> (дата звернення: 02.05.2023).

325. Про часткове задоволення позову : рішення Одеського окружного адміністративного суду від 27.02.2023 у справі № 420/18339/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109447814> (дата звернення: 26.08.2022).

326. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності від 13.04.2022 № 7282. *Верховна Рада України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=7282&conv=9> (дата звернення: 30.04.2023).

327. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування державного регулювання у сфері

містобудування № 3875-1 від 24.07.2020. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69605 (дата звернення: 02.07.2023).

328. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності від 11.06.2021 № 5655. *Верховна Рада України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72212 (дата звернення: 19.06.2023).

329. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення захисту суб'єктів господарювання від неправомірних дій або бездіяльності дозвільних органів. *Верховна Рада України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66449 (дата звернення: 15.12.2019).

330. Проект Закону про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому від 17.02.2021 № 5091. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71126 (дата звернення: 30.04.2023).

331. Пухтецька А. А. Принципи адміністративного права: питання теорії та практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ун-т мит. справи та фінансів. Дніпро, 2021. 37 с.

332. Регламент (ЄС) № 305/2011 Європейського Парламенту та Ради від 09.03.2011, що встановлює гармонізовані умови для розміщення на ринку будівельних виробів та скасовує Директиву Ради 89/106/ЄЕС. Будстандарт. Сервіс документів on-line: URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=59946 (дата звернення 07.06.2023)

333. Реєстр будівельної діяльності. *Портал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва*. URL: <https://e-construction.gov.ua/reestri> (дата звернення: 15.10.2020).

334. Резворович К. Р. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва : автореф. дис. ... канд. юрид наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2016. 21 с.

335. Резніченко В. О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2015. 20 с.

336. Резніченко В. О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2015. 198 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0415U002000/> (дата звернення: 15.06.2023).

337. 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.

338. Рибак К. О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. Київ, 2018. 21 с.

339. Рибак К. О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 275 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0418U003108/> (дата звернення: 30.06.2023).

340. Рибінська А. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності з надання сервісних послуг МВС України : дис. ... канд. юрид наук : 12.00.07. Київ, 2019. 199 с.

341. Ріпенко А. І. Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад». Одеса, 2020. 462 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0521U100074/> (дата звернення: 08.05.2023).

342. Рішення у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») : рішення Конституційного суду України від 09.07.1998 № 12-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text> (дата звернення: 14.04.2023).

343. Романяк М. М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2010. 20 с.

344. Романяк М. М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2010. 183 с.

345. Рябченко Ю. Ю. Поєднання субсидіарності та оперативності при участі органів прокуратури у цивільних справах про захист прав на результати будівельної діяльності. *Будівельне право: проблеми теорії і практики* : матеріали Третьої наук.-практ. конф. (Київ, 4 грудня 2019 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ ; Тернопіль : Бескиди, 2019. Вип. III : в 2 ч. Ч. 1. С. 55–57.

346. Савенко Д. Л. Верховенство права і законність в організації та діяльності прокуратури України: загальнотеоретичне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. 212 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0415U005130/> (дата звернення: 26.05.2023).

347. Савіцький Р. Є. Адміністративний примус в діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 20 с.

348. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. Київ : Ін Юре, 2000. 68 с.

349. Семерей Б. В. Адміністративно-правові засади реалізації принципу відкритості та прозорості у діяльності Національної поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіональна Академія управління персоналом. Київ, 2017. 213 с.

350. Сергієнко О. В. Дозвільна система в будівництві як сукупність об'єктів громадянського контролю у сфері містобудівної діяльності. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: державне управління*. 2018. Т. 29 (68). № 2. С. 41–45.

351. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 19 с.

352. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта : КНТ : ЦУЛ, 2010. 520 с.

353. Скасовано порядки ліцензування у сфері архітектури та будівництва – зміни з 18.03.2020. *DREAMDIM*. URL: <https://dreamdim.ua/uk/skasovano-poryadky-litsenzuvannya-u-sferi-arhitektury-ta-budivnytstva-zminy-z-18-03-2020/> (дата звернення: 18.10.2020).

354. Скоромний Я. І. Адміністративні послуги у сільському господарстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кабінет Міністрів України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2015. 21 с.

355. Солдато́ва В. Д. Юри́дичні га́рантії зако́нності в адміні́стративній дія́льності орга́нів вну́трішніх спра́в Украї́ни : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 212 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0411U007077/> (дата звернення: 26.05.2023).

356. Солошкі́на І. В. Адміні́стративно-право́ві за́сади дозві́льної дія́льності щодо́ підприє́мництва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. 21 с.

357. Солошкі́на І. В. Адміні́стративно-право́ві за́сади дозві́льної дія́льності щодо́ підприє́мництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 195 с.

358. Сопі́лко І. М. Право́ві за́сади держа́вної інфо́рмаційної полі́тики Украї́ни : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Інститу́т зако́нодавства Ве́рховної Ра́ди Украї́ни. Київ, 2014. 514 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0514U000559/> (дата звернення: 26.05.2023).

359. Стандарти європе́йського вря́дування : навч. посі́б. / авт. кол.: І. А. Гриця́к, О. Ю. Орже́ль, С. М. Гладко́ва та ін. ; за заг. ред. І. А. Гриця́ка. Київ : НАДУ, 2011. 184 с.

360. Стартувала реформа галузі містобудування. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/startuvala-reforma-galuzi-mistobuduvannya> (дата звернення: 03.06.2023).

361. Сторожу́к І. П. Принци́п деле́гування повно́важень у місце́вому упра́влінні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 231–236.

362. Страте́гія розви́тку Націо́нальної акаде́мії право́вих наук Украї́ни на 2021–2025 роки. *Націо́нальна акаде́мія право́вих наук Украї́ни*. URL: http://www.aprnu.kharkiv.org/basic_tasks.html (дата звернення: 02.06.2023).

363. Стукале́нко В. В. Окре́мі пита́ння меха́нізму прова́дження у спра́вах про адміні́стративні право́порушення́ у сфе́рі містобуді́вної

діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 277–279.

364. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 376 с.

365. Стукаленко О. В. Концептуальні підходи до розуміння категорій «містобудівна діяльність» та «будівництво». *Правова держава*. 2017. № 28. С. 66–69.

366. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретико-правові та праксеологічні засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2016. 513 с.

367. Суд може зобов'язати орган містобудування та архітектури видати містобудівні умови та обмеження. *Dreamdim*. URL: <https://dreamdim.ua/uk/sud-mozhe-zobo-yazaty-organ-mistobuduvannya-ta-arhitektury-vydaty-mistobudivni-umovy-ta-obmezhennya/> (дата звернення: 03.02.2023).

368. Судовий контроль як механізм підвищення ефективності судових рішень. *Судебно-юридическая газета*. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/144287-sudoviy-kontrol-yak-mekhanizm-pidvischennya-efektivnosti-sudovikh-rishen> (дата звернення: 02.06.2023).

369. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 213 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0418U003977/> (дата звернення: 15.06.2023).

370. Таможній О. В. Адміністративні послуги муніципальних органів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2015. 18 с.

371. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 685 с.

372. Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин та ін. ; за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.

373. Терещук Г. А. Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Західноукр. нац. ун-т. Тернопіль, 2021. 414 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0521U101344/> (дата звернення: 16.02.2023).

374. Тертична Е. В. Судова влада у концепції поділу влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Приватний вищий навчальний заклад «Львівський університет бізнесу та права». Львів, 2014. 233 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0414U002942/> (дата звернення: 30.06.2023).

375. Тимощук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.

376. Тимощук В. Адміністративні послуги : посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.

377. Тимощук В. До проблеми правового регулювання адміністративно-процедурних відносин. *Юридичний журнал*. 2003. № 3 (9). С. 36.

378. Ткаченко І. М. Адміністративно-правові засади реалізації соціальної функції держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Західноукр. нац. ун-т. Тернопіль, 2021. 20 с.

379. Ткачук О. С. Проблеми реалізації судової влади у цивільному судочинстві : монографія. Харків : Право, 2016. 600 с.

380. Тяхтій Н. Генеза правового і цивільно-правового регулювання відносин у сфері особистих немайнових прав фізичних осіб у галузі охорони

в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2013. № 2 (96). С. 83–86.

381. У справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів): рішення Конституційного Суду України від 09.02.1999 № 1-рп/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 7 (05.03.99). Ст. 255.

382. У справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 58 Конституції України, статей 6, 81 Кримінального кодексу України (справа про зворотну дію кримінального закону в часі): рішення Конституційного Суду України від 19.04.2000 № 6-рп/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 39 (13.10.2000). Ст. 1662.

383. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45 (26.11.2004). Ст. 2975.

384. У справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями

Конституції України: Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 № 3-рп/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 11 (17.02.2012). Ст. 422.

385. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Двостороння угода від 27.06.2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75 (26.09.2014) (частина 1). Ст. 2125; *Офіційний вісник України*. 2014. № 75 (26.09.2014) (частина 2). Ст. 2125; *Офіційний вісник України*. 2014. № 75 (26.09.2014) (частина 3). Ст. 2125.

386. Укрбуд. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B1%D1%83%D0%B4> (дата звернення 18.10.2020).

387. Уряд назвав строки завершення реформи ДАБІ. *UA.NEWS*. URL: <https://ua.news/ua/pravytelstvo-nazvalo-sroky-zavershenyua-reformy-gasy/> (дата звернення: 15.10.2020).

388. Федоріщев С. С. Адміністративно-правове регулювання порядку створення та діяльності центрів надання адміністративних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ун-т мит. справи та фінансів. Дніпро, 2021. 14 с.

389. Філософія права : підручник / ред. О. Г. Данильян. Харків : Право, 2014. 208 с.

390. Філософський енциклопедичний словник. Київ : Абрис, 2002. 743 с.

391. Фуглевич К. А. Стан наукових досліджень правової природи адміністративних послуг. *Право та державне управління*. 2013. № 4 (13). С. 74–78.

392. Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 20 с.

393. Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 198 с.

394. Хворостянкіна А. В. Європейські стандарти адміністративного процесу. *Міністерство юстиції*. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6738 (дата звернення: 03.06.2023).

395. Хряпинський А. П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2014. 198 с.

396. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практ. посіб. / І. І. Бригілевич, С. І. Ванько, В. А. Загайний, І. Б. Коліушко, О. В. Курінний, В. О. Стоян, В. П. Тимощук, Д. Шиманке ; за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ : СПД Москаленко О. М., 2011. 432 с.

397. Цивільне право : підручник : у 2 т. / В. І. Борисова (кер. авт. кол.), Л. М. Баранова, Т. І. Б'єгова та ін. ; за ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. Харків : Право, 2011. Т. 2. 816 с.

398. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 16. С. 11. Ст. 1088. Код акта 28609/2004.

399. Чекомасова Н. Б. Адміністративно-правові засади державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Приватна установа «Науково-дослідний інститут публічного права». Київ, 2019. 239 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0419U004863/> (дата звернення: 19.06.2023).

400. Шапочка Т. І. Адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності : ареф. дис. ... канд.

юрид. наук : 12.00.07 / ДНДІ МВС України. Київ, 2011. 20 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0411U006863/> (дата звернення: 30.06.2023).

401. Шапочка Т. І. Адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2011. 212 с.

402. Шеваріхін А. О. Адміністративно-правові проблеми ліцензування господарської діяльності органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. академія внутр. справ України. Київ, 2003. 18 с.

403. Шевчук Е. Г. Безконтактні адміністративні послуги у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький нац. ун-т. Запоріжжя, 2020. 195 с.

404. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. академія держ. податкової служби України. Ірпінь, 2005. 18 с.

405. Штомпель Н. Е. Містобудування : конспект лекцій / Харків. нац. акад. міськ. госп-ва. Харків : ХНАМГ, 2010. 104 с.

406. Щербань В. Д. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / МАУП. Київ, 2017. 210 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0417U002096/> (дата звернення: 14.06.2023).

407. Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України: рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп. *Офіційний вісник України*. 2003. № 28 (25.07.2003). Ст. 1377.

408. Щодо подання та оформлення декларації про початок виконання підготовчих робіт (декларації про початок виконання будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації): лист Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 01.11.2011 № 40-17-3856.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v3856816-11#Text> (дата звернення: 02.07.2023).

409. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. 744 с.

410. Якщо орган архітектури та містобудування НЕ навів законних підстав для відмови, суд має право зобов'язати цей орган видати заявнику містобудівні умови та обмеження (ВАСУ від 28 листопада 2017 р. у справі № 826/20832/14). *Протокол Юридичний інтернет-ресурс*. URL: [https://protocol.ua/ua/vasu_yakshcho_organ_arhitekturi_ta_mistobuduvannya_ne_naviv_zakonnih_pidstav_dlya_vidmovi_sud_mae_pravo_zobov_yazati_tsey_organ_vidati_zayavniku_mistobudivni_umovi_ta_obmegennya_\(vasu_vid_28_listopada_2017r_u_spravi_826_20832_14\)/](https://protocol.ua/ua/vasu_yakshcho_organ_arhitekturi_ta_mistobuduvannya_ne_naviv_zakonnih_pidstav_dlya_vidmovi_sud_mae_pravo_zobov_yazati_tsey_organ_vidati_zayavniku_mistobudivni_umovi_ta_obmegennya_(vasu_vid_28_listopada_2017r_u_spravi_826_20832_14)/) (дата звернення 24.12.2019).

411. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія. Одеса : Юрид. л-ра, 2006. 336 с.

412. Яроцький В. Л. Об'єкти цивільних прав. Цивільне право : підручник : у 2 т. / за ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. Харків : Право, 2011. Т. 1. 656 с.

413. Ярошевська Р. С. Теоретико-правовий аналіз поняття містобудівної діяльності. *Право і суспільство*. 2015. № 5. Ч. 3. С. 11–12.

414. Baugesetzbuch. *JuraForum*. URL: <https://www.juraforum.de/gesetze/baugb/> (дата звернення: 27.06.2023).

415. Case of Depalle v. France, 29 March 2010, no. 34044/02. *European Court of Human Rights HUDOC database*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-118535> (дата звернення: 24.09.2022).

416. Characteristics of Good Governance. *The Global Development Research Center*. URL: <http://www.gdrc.org/u-gov/g-attributes.html> (дата звернення: 09.05.2023).

417. Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT). 9 Avril 2004. *Belgisch Moniteur Staatsblad Belge*. URL: http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2004/05/26_1.pdf#Page2 (дата звернення: 27.06.2023).

418. Code de l'urbanisme // Legifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074075/2010-05-08/ (дата звернення: 27.06.2023).

419. Leshchynsky V. Administrative act and modern mechanisms of administrative and legal security and protection of human rights and freedoms: problems of relationship. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Svazek 7. 5 vydání. P. 164–169.

420. Leshchynsky V. Issuance of permit as a form of acceptance a management decision in the field of urban planning activity. *The scientific heritage*. 2020. № 51. Vol. 5. P. 63–67.

421. Leshchynsky V. Permissive activities in the area of town-planning: scientific approaches to the definition of the essence. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Vol. 7. Issue 1. P. 204–210.

422. Leshchynsky V. Resources of administrative and legal regulation of town-planning activities: historical development. *The scientific heritage*. 2020. № 43 (43). P. 5–9.

423. The role of good governance in the promotion of human rights: Commission on Human Rights resolution on 26 April 2000 № 2000/64 // Commission on Human Rights. URL: https://ap.ohchr.org/documents/e/chr/resolutions/e-cn_4-res-2000-64.doc (дата звернення: 19.06.2023).

424. Tylchyk V., Leschynsky V. Public and legal relations as a sphere of judicial protection of violated rights, freedoms, and interests. *Baltic Journal of*

Economic Studies. 2021. Vol. 7. № 2. URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2021-7-2-219-223>.

425. Tylchyk V., Riabchenko O., Yarmaki K., Riabchenko Y., Leschynsky V. (2021). Rule of law in the context of judicial reform as a direction of ensuring the accessibility of administrative proceedings. *Cuestiones Políticas*. 2021. Vol. 39 (69). P. 707–716. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.44>. (дата звернення: 03.02.2023).

426. Leschynsky V. Development of administrative and legal regulation of urban planning activity in the conditions of economic crisis and European integration desire. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2020. Vol. 6. № 3 JUNE. P. 36–40. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2020-6-3-36-40>.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації

Статті в наукових фахових виданнях України

1. Лещинський В. П. Окремі дискусійні питання визначення сутності адміністративної послуги у доктрині адміністративного права і чинному законодавстві. *Право і суспільство*. 2019. № 2. Ч. 1. С. 137–141.
2. Лещинський В. П. Гарантії законності дозвільної діяльності: історичний аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. № 4. Т. 2. С. 102–106.
3. Лещинський В. П. До питання визначення предмету адміністративно-правового регулювання у сфері містобудування: історичний аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. № 41. Т. 1. С. 90–93.
4. Лещинський В. П. Системний підхід як основа дослідження історичного розвитку законності дозвільної діяльності. *Право і суспільство*. 2020. № 1. Ч. 2. С. 42–50.
5. Лещинський В. П. Систематизація правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Право і суспільство*. 2020. № 6. С. 144–150.
6. Лещинський В. П. Систематизація суб'єктів правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 44. С. 36–40.

7. Лещинський В. П. Поняття адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 5. Т. 2. С. 72–75.

8. Лещинський В. П. Систематизація адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 46. С. 70–73.

9. Лещинський В. П. Контроль як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування у актуальній парадигмі адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 238–241. URL: http://www.lsej.org.ua/9_2020/59.pdf.

10. Лещинський В. П. Адміністративне оскарження як спосіб забезпечення законності дозвільних рішень у сфері містобудування у сучасному адміністративному праві. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2020. Т. 2. № 4. С. 154–160.

11. Лещинський В. П. Диференціація адміністративної відповідальності суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю як напрям підвищення ефективності адміністративної відповідальності у сфері містобудування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6 (35). С. 116–119.

12. Лещинський В. П. Нагляд як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: сутність та сфери застосування. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 142–147.

13. Лещинський В. П. Повноваження адміністративного суду за наслідками здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2021. № 1. Т. 32 (71). С. 51–56.

14. Лещинський В. П. Сутність категорій «законність» та «верховенство права» у сфері дозвільної діяльності: порівняльний аспект. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 103–107.

15. Лещинський В. П. Система гарантій законності дозвільної діяльності: засади та перспективи розвитку. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. № 1 (36). С. 75–79.

16. Лещинський В. П. Методи адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності: історичний досвід та засади подальшого розвитку. *Право і суспільство*. 2021. № 2. С. 105–111.

17. Лещинський В. П. Ефективність здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування: функціональний підхід. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 178–182.

18. Лещинський В. П. Якість адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: визначення наукового підходу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 5. С. 227–230. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2023/56.pdf.

Статті в наукових періодичних виданнях інших держав

19. Leshchynsky V. Resources of administrative and legal regulation of town-planning activities: historical development. *The scientific heritage*. 2020. № 43 (43). P. 5–9.

20. Leshchynsky V. Permissive activities in the area of town-planning: scientific approaches to the definition of the essence. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Vol. 7. Issue 1. P. 204–210.

21. Лещинський В. П. Система принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2020. № 1 (41). С. 49–53.

22. Leshchynsky V. Administrative act and modern mechanisms of administrative and legal security and protection of human rights and freedoms: problems of relationship. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Svazek 7. 5 vydání. P. 164–169.

23. Leshchynsky V. Issuance of permit as a form of acceptance a management decision in the field of urban planning activity. *The scientific heritage*. 2020. № 51. Vol. 5. P. 63–67.

24. Leschynsky V. Development of administrative and legal regulation of urban planning activity in the conditions of economic crisis and European integration desire. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2020. Vol. 6. № 3. JUNE. P. 36–40. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2020-6-3-36-40> / **Web of Science**.

25. Tylchyk V., Leschynsky V. Public and legal relations as a sphere of judicial protection of violated rights, freedoms, and interests. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2021. Vol. 7. № 2. URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2021-7-2-219-223>. *Внесок здобувача: 50% / Web of Science*.

26. Tylchyk V., Riabchenko O., Yarmaki K., Riabchenko Y., Leschynsky V. Rule of law in the context of judicial reform as a direction of ensuring the accessibility of administrative proceedings. *Cuestiones Políticas*. 2021. Vol. 39 (69). P. 707–716. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.44>. *Внесок здобувача: 20% / Web of Science*.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

27. Лещинський В. П. Розвиток гарантій прав та законних інтересів заявників – пріоритетний напрям вдосконалення адміністративно-правового регулювання правовідносин щодо дозвільної діяльності у містобудуванні. *Science and education: problems, prospects and innovations* : the 4th International

scientific and practical conference (Kyoto, december 29–31, 2020). Kyoto, Japan CPN Publishing Group, 2020. P. 455–459.

28. Лещинський В. П. Критерії визначення предмету державного контролю щодо законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 15–16 січня 2021 р.). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2021. С. 59–62.

29. Лещинський В. П. Поняття об'єкта правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Priority directions of science and technology development : the 5th International scientific and practical conference* (January 24–26, 2021) SPC – Sciconf.com.ua. Kyiv, Ukraine, 2021. P. 1741–1745.

30. Лещинський В. П. Предмет і метод адміністративно-правового регулювання забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *The world of science and innovation : the 7th International scientific and practical conference* (February 10–12, 2021) / Cognum Publishing House, London, United Kingdom, 2021. P. 656–660.

31. Лещинський В. П. Сутність адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні у контексті сучасних антропоцентричних тенденцій розвитку адміністративного права. *Шості Таврійські юридичні наукові читання* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 лютого 2021 р.). Київ : Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, 2021. С. 83–86.

32. Лещинський В. П. Види контрольно-наглядової діяльності щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Актуальні дослідження правової та історичної науки* : матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Тернопіль, 10 лютого 2021 р.). Тернопіль, 2021. Вип. 29. С. 26–29.

33. Лещинський В. П. Роль судового контролю у забезпеченні законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: генеза та

сучасність. *Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (5–6 лютого 2021 р., м. Харків). Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2021. С. 70–73.