

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА  
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису*

**ЮРКО ВОЛОДИМИР ВОЛОДИМИРОВИЧ**

УДК 342.951:711.4

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПЛАНУВАННЯ  
МІСТОБУДУВАННЯ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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

\_\_\_\_\_ В.В. Юрко

Науковий керівник **Ульянов Олексій Іванович**, кандидат юридичних  
наук, доцент

**Київ – 2024**

## АНОТАЦІЯ

**Юрко В. В. Адміністративно-правовий механізм планування містобудування** .– *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2024.

У дисертаційному дослідженні визначено, розкрито, уточнено та переглянуто зміст, сутність, особливості теоретичного і практичного дискурсів функціонування адміністративно-правового механізму планування містобудування в Україні.

Сформовано поняття функції планування в містобудівній діяльності. Визначено її сутність через конфліктологічний вимір кореляції «нормативного з фактичним», де термінова потреба модернізації регуляторних підходів до забезпечення збалансованого та інклюзивного розвитку населених пунктів стає основним чинником для ідентифікації її як ефективного інструменту для прийняття виважених рішень, визначення пріоритетних напрямів просторового розвитку, реалізації адміністративних заходів, здатних об'єктивувати наявність належної, гнучкої та чуйної до потреб суспільства системи публічного управління, яка стимулює створення життєздатних, справедливих і прогресивних соціальних просторів.

З'ясовано характерні ознаки адміністративно-правового механізму реалізації функції планування в містобудівній діяльності. До числа таких віднесено: а) втілюється органами публічного адміністрування різних рівнів; б) має специфічну сферу функціонування – сферу реалізації функції планування в містобудівній діяльності; в) репрезентується через виконання, додержання та застосування норм права та прийнятих стандартів.

Узагальнено, що основним завданням адміністративно-правового механізму реалізації функції планування містобудівної діяльності є

забезпечення сталого розвитку територій у спосіб реалізації регулятивних, охоронних та захисних дій, спрямованих мінімізувати антропогенний вплив на природу задля досягнення балансу між біосферними, культурними, соціальними, економічними та екологічними цінностями людства з окремим публічним інтересом, пов'язаним зі створенням просторового середовища для громади з використанням для цього новітніх технологій та передових екостандартів.

Сформовано систему принципів адміністративно-правового механізму реалізації функції планування містобудівної діяльності. Зокрема такими названо: 1) сталість – гарантує, що території стійкі, адаптовані та «уважні» до свого екологічного впливу; 2) справедливість – забезпечення справедливого доступу до ресурсів і можливостей для всіх членів громади; 3) ефективність – оптимізація використання ресурсів, включаючи землю, інфраструктуру та послуги; 4) стійкість – розвиток громад та населених місць, здатних протистояти економічним, соціальним і екологічним кризам та викликам, відновлюватися після них; 5) інклюзивність – залучення різноманітних зацікавлених сторін до процесу планування для урахування потреб усіх членів громади; 6) екологізації простору – проектування середовища населених пунктів, яке сприяє фізичному та психічному здоров'ю та зменшує залежність від особистих транспортних засобів; 7) детальність – максимальне врахування дрібних деталей, яке оптимізує використання доступного простору; 8) комплексність – планування має враховувати як стійкість, так і інноваційність систем інфраструктури; 9) гнучкість – врахування майбутніх змін та постійне вдосконалення; 10) стратегічний підхід – формування довгострокових цілей без нагальної необхідності їхнього корегування.

Визначено основні нормативні акти і правові документи, які регулюють процеси планування та організації містобудівної діяльності. Запропоновано класифікувати елементи їхньої системи на дві великі групи: перша група – це міжнародні стандарти в тому числі й європейські; друга – національні норми та стандарти. Своєю чергою, міжнародні та європейські нормативно-правові

засади реалізації функції планування в містобудівній діяльності диференційовано на дві підгрупи. Визначено, що першу підгрупу формують засади, що закладають основу демократичних процесів в усіх сферах життя (наприклад, положення Угоди Міжнародної спілки архітекторів забезпечують рамки для професійної діяльності архітекторів, які сприяють підвищенню стандартів планування та розвитку територій, забезпечуючи при цьому відповідність проектів етичним, екологічним та соціальним вимогам). До другої підгрупи віднесено засади, які проголошують та зобов'язують перехід до сталого розвитку (наприклад, положення Лейпцизької хартії забезпечують стратегічні рамки для планування та управління містами, які спрямовані на створення більш стійких, життєздатних та соціально інтегрованих міських територій, що відповідають сучасним викликам та соціальним потребам). У контексті національного рівня досліджувані засади розподілено на ті, що є оперативними, стратегічними та змішаними.

Розкрито сутність адміністративно-правових відносин, що об'єктивують реалізацію функції планування в містобудівній діяльності. Констатовано, що виокремлення різновидів адміністративно-правових відносин у сфері планування містобудівної діяльності дозволяє сформулювати уявлення про те, як функціонує публічне управління у цій сфері, які його об'єктні та суб'єктні особливості. Основні адміністративно-правові відносини щодо реалізації функції планування в містобудівній діяльності умовно розподілено на такі види:

а) за сферою виникнення: 1) функціональні – об'єктом таких правовідносин є розробка та затвердження генеральних планів населених пунктів, зонування територій та розробка детальних планів забудови, планування розміщення об'єктів соціальної, транспортної та інженерної інфраструктури; 2) контрольно-наглядові – виникають з метою дотримання містобудівних норм та правил під час планування будівництва; 3) інформаційні – об'єктивують збір, обробку та зберігання інформації про стан та використання територій, оприлюднення документації щодо планування

містобудівної діяльності для громадськості; 4) ліцензійно-дозвільні – функціонують для регулювання діяльності акредитованих організацій, які здійснюють будівельну експертизу; 5) фінансово-економічні – виникають під час врегулювання питань фінансування містобудівних проектів, розподілу коштів на розвиток інфраструктури населених пунктів; 6) правоохоронні – постійно функціонуючі для забезпечення дотримання законності та правопорядку у сфері планування містобудівної діяльності, притягнення до відповідальності за порушення містобудівних норм та правил;

б) за суб'єктивним критерієм: 7) з громадськістю та громадськими організаціями щодо їхнього залучення до процесу планування та прийняття рішень у сфері містобудування; проведення процедури громадських слухань та консультацій; 8) з органами публічного управління щодо координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування при плануванні містобудівної діяльності.

Розкрито систему суб'єктів планування містобудування, схарактеризовано їх адміністративно-правовий статус. Доведено, що система суб'єктів реалізації функції планування в містобудівній діяльності сформована та чітко нормативно ідентифікована. Її сутність репрезентує монополістичний контекст, за якого держава повністю бере на себе обов'язок забезпечити, реалізувати та контролювати ефективність її здійснення. З одного боку, такий підхід цілком виправданий, однак слід враховувати також сучасні тенденції демократизації процесів прийняття рішень та прагнення до більш прозорого й інклюзивного управління. Тому слід розглянути можливість посилення права голосу громадськості у процесі планування містобудівної діяльності, щонайменше в аспектах реалізації контрольних-наглядових функцій.

Визначено адміністративні процедури діяльності означених суб'єктів та основну форму здійснення їхніх повноважень. Обґрунтовується необхідність внесення змін та доповнень до чинного адміністративного законодавства в контексті створення умов для вирішення конфліктів, породжених неузгодженістю позицій сторін у межах громадського обговорення та

погодження містобудівної документації між зацікавленими сторонами у спосіб досягнення консенсусу шляхом впровадження до вітчизняної правової системи інституту медіації, функціонування поряд з яким погоджувальних комісій забезпечить більш широкі можливості для вирішення спірних відносин, надаючи сторонам вибір методів, які найкраще відповідають їхнім потребам і специфіці ситуації.

Висвітлено результати компаративістичного аналізу успішного планування містобудування у зарубіжних країнах, проаналізовано можливості впровадження ефективних практик в Україні, зокрема щодо доцільності перейняття позитивних практик Сінгапуру та Німеччини в контексті запровадження інституту довгострокового планування з переглядом його положень раз в календарне десятиліття; забезпечення взаємозв'язку між стратегічним та оперативним плануванням містобудування; дозволити громаді приймати рішення щодо основних аспектів післявоєнного відновлення; забезпечити динамічний і гнучкий підхід до містобудування; забезпечити використання сучасних технологій та інноваційних методів основним робочим середовищем для суб'єктів планування містобудування тощо.

Запропоновано рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання, спрямовані на підвищення ефективності та результативності реалізації функції планування містобудівної діяльності. Уточнюється, що сучасна парадигма розвитку управлінських процесів у сфері містобудування загалом перебуває на етапі трансформаційних змін, які зумовлені наявністю таких факторів: 1) недостатня децентралізованість; 2) низький рівень кваліфікації кадрів; 3) відсутність ефективного довгострокового планування та єдиних моделей розвитку, здатних забезпечити єдність і системність у підходах до просторового планування; 4) відсутність сформованих мереж комунікативної взаємодії між різними рівнями управління; 5) недоліки правового регулювання здійснення контрольних-наглядових процедур; 6) недостатня ефективність представництва місцевих інтересів у питаннях планування та регулювання забудови; 7) слабкість інституту

відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності та багатьма іншими.

Визначено доцільним здійснити групування шляхів розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування в містобудівній діяльності за критерієм актуалізації вирішення проблеми. Також запропоновано розрізняти нормативні вектори (наприклад, внесення змін до пункту 5, частини 3 статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» внести зміни у пункт 5, частини 3 статті 21 щодо впровадження інституту медіації до сфери просторового розвитку) та інституційні (наприклад, створення центрів комунікації при органах місцевого самоврядування для поліпшення координації між громадянами, забудовниками та адміністративними органами).

Окремо визначено за необхідне створення єдиної концепції просторового планування, що ґрунтуватиметься на постулаті збалансованості функціональних просторів, щоб з одного боку, різні функціональні зони (житлові, комерційні, промислові, рекреаційні тощо) знаходились у відповідному балансі, а з іншого – щоб такі зони були спроектовано адаптивно до мінливості потреб та інтересів громади. Окрім того, доцільно забезпечити розвиток місцевих правил регулювання планування та забудови територій, стратегічний аспект яких має забезпечити комплексний і ефективний підхід до розвитку територій, сприяючи досягненню оптимального балансу між різними функціональними зонами та потребами громади.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий механізм, післявоєнне інфраструктурне відновлення, планування містобудівної діяльності, просторовий розвиток, сталий розвиток, стійкість населених пунктів.

## SUMMARY

**Yurko, V. Administrative and Legal Mechanism for Urban Planning.** – *Qualification scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Juridical Science in specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2024.

The thesis defines, reveals, clarifies and revises the content, essence, features of theoretical and practical discourses of the functioning of the administrative and legal mechanism for urban planning in Ukraine.

The concept of the planning function in urban development is formed. Its essence is defined through the conflict dimension of the correlation between “regulatory and actual”, where the urgent need to modernise regulatory approaches to ensuring balanced and inclusive development of settlements becomes the main factor for identifying it as an effective tool for making informed decisions, determining priority areas of spatial development, and implementing administrative measures capable of objectifying the existence of an appropriate, flexible and responsive public administration system, which facilitates the creation of viable, fair and progressive social spaces. The concept of the planning function in urban development is formed. Its essence is determined through the conflict dimension of the correlation of "normative with actual", where the urgent need to modernise regulatory approaches to ensuring balanced and inclusive development of settlements becomes the main factor for identifying it as an effective tool for making informed decisions, determining priority areas of spatial development, and implementing administrative measures capable of objectifying the existence of an appropriate, flexible and responsive public administration system, which facilitates the creation of viable, fair and progressive social spaces.

The author identifies the characteristic features of the administrative and legal mechanism for implementing the planning function in urban development. These are



the following: a) it is implemented by public administration authorities of various levels; b) it has a specific scope of functioning – the scope of implementation of the planning function in urban development; c) it is represented through the implementation, observance and application of legal provisions and accepted standards.

It is summarized that the main task of the administrative and legal mechanism for implementing the urban development planning function is to ensure sustainable development of territories through the implementation of regulatory, preservation and protection actions aimed at minimising anthropogenic impact on nature in order to achieve a balance between the biosphere, cultural, social, economic and environmental values of humanity and a separate public interest related to the creation of a spatial environment for the community using the latest technologies and advanced environmental standards.

A system of principles of the administrative and legal mechanism for implementation of the urban planning function is formed. In particular, they are as follows: 1) sustainability – guarantees that territories are sustainable, adapted and "attentive" to their environmental impact; 2) equity – ensuring fair access to resources and opportunities for all city residents; 3) efficiency – optimising the use of resources, including land, infrastructure and services; 4) resistance – the development of communities and human settlements that are able to withstand and recover from economic, social and environmental crises and challenges; 5) inclusiveness – the involvement of various stakeholders in the planning process to take into account the needs of all community members; 6) greening of space – designing human settlements that promote physical and mental health and reduce dependence on personal vehicles; 7) accuracy – maximum consideration of small details that optimises the use of available space; 8) complexity – planning should take into account both the sustainability and innovation of infrastructure systems; 9) flexibility – consideration of future changes and continuous improvement; 10) strategic approach – setting long-term goals without the need for immediate adjustments.

The main legal regulations and documents governing the processes of planning and organisation of urban development are identified. It is proposed to classify the elements of their system into two large groups: the first group includes international standards, including European standards; the second group includes national norms and standards. In addition, the international and European regulatory framework for implementing the planning function in urban planning is differentiated into two subgroups. It is determined that the first subgroup is formed by the fundamentals that underlie democratic processes in all sectors of life (for example, the provisions of the Agreement of the International Union of Architects provide a framework for the professional activities of architects, which contribute to raising the standards of planning and development of territories, while ensuring that projects meet ethical, environmental and social requirements). The second subgroup includes principles that proclaim and commit to the transition to sustainable development (for example, the provisions of the Leipzig Charter provide a strategic framework for urban planning and management aimed at creating more sustainable, resilient and socially integrated urban areas that meet modern challenges and social needs). In the context of the national level, the principles under study are classified as operational, strategic and mixed.

The essence of administrative and legal relations objectifying the implementation of the planning function in urban development is revealed. It is stated that the allocation of types of administrative and legal relations in the field of urban planning enables to form an idea of how public administration functions in this field, and what are its object and subjective features. The main administrative and legal relations with respect to the implementation of the planning function in urban development are conditionally divided into the following types:

a) by the area of origin: 1) functional – the object of such legal relations is the development and approval of master plans of settlements, zoning of territories and detailed development plans, planning of placement of social, transport and engineering infrastructure facilities; 2) control and supervisory – arise in order to comply with urban planning norms and rules in the course of construction planning;

3) informational – objectify the collection, processing and storage of information on the state and use of territories, publication of documentation on urban planning activities for the public; 4) licensing and permitting – function to regulate the activities of accredited organisations that carry out construction expertise; 5) financial and economic – arising in the course of settlement of issues related to financing of urban development projects, allocation of funds for the development of infrastructure of settlements; 6) law enforcement – constantly functioning to ensure compliance with law and order in the field of urban development planning, prosecution for violation of urban development norms and rules;

b) by the substantive criterion: 7) with the public and non-governmental organisations regarding their involvement in the process of planning and decision-making in the field of urban development; conducting the procedure of public hearings and consultations; 8) with public administration bodies regarding coordination of activities of state bodies and local self-government bodies in planning urban development activities.

The system of actors involved in urban planning is revealed, and their administrative and legal status is characterised. It is proved that the system of actors implementing the planning function in urban development is formed and clearly identified by law. Its essence represents a monopolistic context in which the State fully assumes the obligation to ensure, implement and control the effectiveness of its implementation. On the one hand, such approach is quite justified, but it should also consider current trends in the democratisation of decision-making processes and the desire for more transparent and inclusive governance. Therefore, consideration should be given to strengthening the right of the public to vote in the process of urban planning, at least in terms of exercising control and supervision functions.

The administrative procedures for the activities of these entities and the main form of exercising their powers are defined. The paper substantiates the need to amend and supplement the current administrative legislation in the context of creating conditions for resolving conflicts arising from inconsistencies in the positions of the parties within the framework of public discussion and approval of urban planning

documentation between stakeholders by reaching consensus through the introduction of the institution of mediation into the national legal system, the functioning of conciliation commissions alongside it will provide wider opportunities for resolving disputes, giving the parties a choice of methods that best suit their needs and the specifics of the situation.

The results of the comparative analysis of successful urban planning in foreign countries are highlighted, the possibilities of implementing effective practices in Ukraine are studied, in particular, the expediency of adopting the positive practices of Singapore and Germany in the context of: establishing the institution of long-term planning with its provisions reviewed once every calendar decade; ensuring the relationship between strategic and operational urban planning; empowering the community to make decisions on key aspects of post-war recovery; ensuring a dynamic and flexible approach to urban planning; ensuring that modern technologies and innovative methods are the main working environment for urban planning actors, etc.

Recommendations for improving administrative and legal framework aimed at enhancing the efficiency and effectiveness of the implementation of the planning function of urban development are proposed. It is specified that the current paradigm of development of management processes in the field of urban planning is generally at the stage of transformational changes due to the following factors: 1) insufficient decentralisation; 2) low level of personnel qualification; 3) lack of effective long-term planning and unified development models capable of ensuring unity and consistency in approaches to spatial planning; 4) lack of established networks of communication between different levels of government; 5) shortcomings in the legal regulation of control and supervision procedures; 6) insufficient effectiveness of representation of local interests in matters of planning and regulation of development; 7) weakness of the institution of liability for offences in the field of urban development, and many others.

It is determined to be advisable to group the ways of development of administrative and legal framework for implementing the planning function in urban

development according to the criterion of actualisation of the problem. It is also proposed to distinguish between regulatory vectors (e.g., amendments to the Law of Ukraine "On Regulation of Urban Development", Article 21, part 3, paragraph 5, to introduce the institution of mediation in the field of spatial development) and institutional vectors (e.g., creation of communication centres at local governments to improve coordination between citizens, property developers and administrative bodies).

In addition, it is considered necessary to create a unified concept of spatial planning based on the postulate of the balance of functional spaces, so that, on the one hand, different functional zones (residential, commercial, industrial, recreational, etc.) are in an appropriate balance, and on the other hand, such zones are designed to be adaptive to the changing needs and interests of the community. Moreover, it is advisable to ensure the development of local rules for regulating the planning and development of territories, the strategic aspect of which should ensure a comprehensive and effective approach to the development of territories, contributing to the achievement of an optimal balance between different functional areas and the needs of the community.

**Keywords:** administrative and legal mechanism, post-war infrastructure reconstruction, urban planning, spatial development, sustainable development, resilience of settlements.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Юрко В.В. Містобудівна діяльність: поняття, ознаки. *KELM*. 2022. № 7(51). С. 311–314 (Республіка Польща).

2. Юрко В.В. Значення міжнародних та європейських засадничих документів у сфері планування містобудівної діяльності в Україні. *Держава та регіони. Серія Право*. 2023. № 4(82). Т. 2. С. 128–132.

3. Юрко В.В. Місце та значення планування у механізмі реалізації містобудівної діяльності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 3. С. 165–169.

4. Юрко В.В. Завдання та принципи сталого планування містобудівної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 5. С. 612–615.

5. Юрко В.В. Адміністративно-правовий механізм реалізації функції планування в містобудівній діяльності. *Правові новели*. 2024. № 22. Т. 3. С. 64–69.

***які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

6. Юрко В.В. Види адміністративно-правових відносин у сфері реалізації функції планування у містобудівній діяльності. *Актуальні проблеми взаємодії правової науки та практики її застосування: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 16–17 березня 2022 р.)*. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 118–120.

7. Юрко В.В. Про необхідність прийняття будівельного кодексу України. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 13–14 березня 2023 р.)*. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 131–133.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	17
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПЛАНУВАННЯ МІСТОБУДУВАННЯ .....	26
1.1. Поняття та сутність функції планування в містобудівній діяльності .....	26
1.2. Завдання та принципи адміністративно-правового механізму реалізації функції планування в містобудівній діяльності .....	41
1.3. Нормативно-правові засади реалізації функції планування в містобудівній діяльності.....	56
Висновки до Розділу 1 .....	70
РОЗДІЛ 2 ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ СКЛАДОВИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПЛАНУВАННЯ В МІСТОБУДІВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ.....	80
2.1. Поняття та види адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування в містобудівній діяльності .....	80
2.2. Система суб'єктів реалізації функції планування в містобудівній діяльності та їх адміністративно-правовий статус .....	93
2.3. Адміністративні процедури реалізації функції планування в містобудівній діяльності.....	112
2.4. Адміністративні акти реалізації функції планування в містобудівній діяльності .....	128
Висновки до Розділу 2 .....	143
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПЛАНУВАННЯ МІСТОБУДУВАННЯ.....	153

3.1. Зарубіжний досвід планування містобудівної діяльності та можливість його адаптації в Україні .....	153
3.2. Шляхи розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування в містобудівній діяльності.....	165
Висновки до Розділу 3 .....	180
ВИСНОВКИ.....	185
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	190
ДОДАТКИ.....	215



## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Основним постулатом управлінської дії завжди вбачалась належна реалізація функції планування. Її значення в механізмі вирішення питань публічного значення важко переоцінити, адже не можна піддати критиці тезис про те, що саме процес планування є визначальною першоосновою для забезпечення ефективності в різних сферах діяльності держави.

Зокрема містобудівна діяльність не є винятком, оскільки завдяки означеній функції вдається прогнозувати просторовий розвиток, регламентувати забудову, інфраструктуру та транспортні мережі, забезпечувати раціональне використання земельних ресурсів й загалом обслуговувати потреби громад достатньо створеними умовами для їх проживання та відпочинку.

У контексті розширення міських територій, питання її належної реалізації набуває особливої актуалізації. Першочергово це пов'язано з не екологічним підходом до антропосфери (урбанізація сільськогосподарських земель, деградація екосистем, нераціональне споживання природних ресурсів тощо). Власне, до 2050 року приблизно дві третини населення світу житимуть у містах, що призведе до певних проблем і можливостей для їх розвитку<sup>1</sup>. Щодо України, то станом на 1 лютого 2022 року на її території проживало (без урахування окупованих територій) 41 130,4 жителя<sup>2</sup>. З них більша частина проживала в містах. Так, тільки в місті Києві налічувалося офіційно зареєстрованих жителів майже 3000000<sup>3</sup>.

Водночас з розвитком міських територій, як правило, посилюється занепад сільських територій, зокрема демографічне скорочення сільських громад, старіння населення, зменшення інвестування та якості надання соціальних послуг тощо. Щоб уникнути цих негативних наслідків, необхідно

---

<sup>1</sup> Urban Planning. United Nations Human Settlements Programme. URL: <https://unhabitat.org/topic/urban-planning>

<sup>2</sup> Чисельність населення України в 2022 році. МінфінМедіа, 2022. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/reference/people/>

<sup>3</sup> Чисельність населення по великих містах України станом на 1 січня 2022 року. МінфінМедіа, 2022. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/reference/people/town/>

забезпечувати збалансований розвиток як міських, так і сільських територій, який наразі перебуває на етапі формування та впровадження комплексних планів дій, спрямованих першочергово мінімізувати наслідки військової агресії щодо України та інтегрувати отриманий досвід у процедури здійснення просторового планування, що має сприяти стійкості та відновленню постраждалих регіонів.

Тому дослідження адміністративно-правового механізму планування містобудування обумовлюється не тільки потребою отримання нових наукових знань, а більшою мірою саме необхідністю вирішення питань практичного характеру щодо організації та розвитку раціонального планування територій, розкриття їх потенціалу та підвищення якості життя громадян України.

*Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.* Представлена до аналізу проблематика є достатньо актуальною в контексті сучасних наукових досліджень, що розглядають різні аспекти правового регулювання містобудівної діяльності. Зокрема, наприклад, О. Стукаленко (Дніпро, 2016) акцентує увагу на загальних теоретичних засадах адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі, що створює фундамент для подальших досліджень у сфері містобудівного планування; П. Кривошеїн (Київ, 2017) досліджує адміністративно-правові аспекти будівництва, що є невід'ємною частиною містобудівної діяльності та включає елементи планування і реалізації містобудівних проектів; М. Околович (Одеса, 2018) підкреслює роль місцевого самоврядування у процесах планування та реалізації містобудівної діяльності; К. Рибак (Київ, 2018) визначає містобудівну діяльність з позиції об'єкта адміністративно-правового регулювання; С. Маліков (Київ, 2019) ідентифікує адміністративно-правові засади здійснення контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності; Е. Шевчук (Запоріжжя, 2020) досліджує інноваційні підходи до надання адміністративних послуг у сфері містобудування, що відповідає сучасним тенденціям розвитку електронного урядування; М. Гарат (Київ, 2023) комплексно визначає особливості юридичної відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

Однак важливо, що комплексно адміністративно-правовий механізм планування містобудування не розкривається у жодній із перерахованих праць, а також інших наукових доробках вітчизняних вчених. Тому джерельною базою для вивчення його особливостей слугували теоретичні напрацювання таких науковців як: Т. Альберда, К. Вяткін, К. Гавронські, О. Губанов, О. Джафарова, В. Дідик, О. Дрозд, Х. Єрминчук, Є. Іванова, О. Кобзар, Ю. Козлова, В. Колпаков, Ю. Кондратенко, О. Кузьменко, В. Курило, О. Курчин, О. Лавренікова, Ю. Легеза, Л. Луценко-Миськів, Л. Можечук, В. Оксінь, А. Павлів, О. Петраковська, А. Смітюх, Є. Соболю, Л. Сорока, В. Тімохін, Л. Тузова, О. Ульянов, Й. Херник, С. Шатрава, Е. Штерндок та багатьох інших провідних адміністративістів сучасності.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертаційне дослідження узгоджується з основними положеннями Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII; Стратегії розвитку системи технічного регулювання на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року № 844-р; Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015; Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 року № 932; Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430-р; Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 року № 526-р; Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695; Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2021 року № 366-р; Концепції Державної цільової програми

справедливої трансформації вугільних регіонів України на період до 2030 року, схваленої постановою Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2021 року № 1024. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* роботи полягає у визначенні, розкритті, уточненні та перегляді змісту, сутності, особливостей теоретичного і практичного дискурсів функціонування адміністративно-правового механізму планування містобудування в Україні. Для досягнення поставленої мети в дисертації потрібно виконати такі *завдання*:

- сформулювати поняття та визначити сутність функції планування в містобудівній діяльності;
- визначити завдання та принципи адміністративно-правового механізму реалізації функції планування в містобудівній діяльності;
- виявити й описати нормативно-правові засади реалізації функції планування в містобудівній діяльності;
- розкрити поняття та види адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування в містобудівній діяльності;
- сформулювати систему суб'єктів реалізації функції планування в містобудівній діяльності та з'ясувати їх адміністративно-правовий статус;
- висвітлити адміністративні процедури реалізації функції планування в містобудівній діяльності;
- визначити особливості адміністративних актів реалізації функції планування в містобудівній діяльності;
- розкрити зарубіжний досвід планування містобудівної діяльності та можливість його адаптації в Україні;
- окреслити напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування в містобудівній діяльності.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у сфері організації та реалізації функції планування в містобудівній діяльності.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правовий механізм планування містобудування.

**Методи дослідження.** Розкриття заявлених до розгляду питань у межах цього дослідження ґрунтується на застосуванні різноманітних методів здійснення наукової діяльності. Зокрема такі методи як аналіз і синтез забезпечили можливість: а) сформулювати поняття та визначити сутність функції планування в містобудівній діяльності, здійснити детальний розгляд кожної з ознак, виокремити завдання та принципи адміністративно-правового механізму її реалізації, об'єднати інформацію з різних нормативних актів для створення загального уявлення про нормативно-правові засади забезпечення її належного здійснення (розділ 1); б) розглянути структуру відповідних адміністративних правовідносин, зокрема виокремити адміністративно-правовий статус суб'єктів здійснення означеної функції, а також схарактеризувати адміністративні процедури втілення в правореалізацію їхніх повноважень (розділ 2). Методи *індукції* та *дедукції* дозволили сформулювати загальні поняття досліджуваної проблематики, навести конкретні приклади для підтвердження висунутих гіпотез (розділи 1–3). Відповідно, *гіпотетичний* метод застосовано при формуванні тверджень суб'єктивного характеру (наприклад, щодо поняттєвої визначеності категорії «адміністративний акт» (підрозділ 2.4)) чи під час висунення наукових припущень (наприклад, щодо доцільності адаптації позитивних практик зарубіжного досвіду (підрозділ 3.1)). Метод *класифікації* також мав широке застосування, адже дозволив здійснити розподіл досліджуваних явищ як системних на певну кількість складових, що ідентифікують їхній зміст (підрозділ 1.2, розділи 2 та 3). Відокремлення суттєвих характеристик функції планування від несуттєвих (підрозділ 1.1), розкриття сутності адміністративно-правових відносин щодо її реалізації в містобудівній діяльності (підрозділ 2.1), а також визначення юридичної природи адміністративних актів у цій сфері (підрозділ 2.4) забезпечено за

сприяння методу *абстрагування*. Водночас *аксіоматичний* метод дав змогу не обґрунтовувати загальновідомі факти (підрозділи 1.3, 2.4, 3.2), а *порівняльно-правовий* – здійснити порівняльні операції в контексті вивчення зарубіжного досвіду планування містобудування (підрозділ 3.1). Проведене авторське соціологічне опитування думки громадян щодо покращення процедур планування містобудування здійснено завдяки методу *анкетування*.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є одним з перших комплексних досліджень у межах науки адміністративного права, яке визначає основні ідентифікаційні характеристики, способи практичного прояву, а також особливості забезпечення функціональності адміністративно-правового механізму реалізації функції планування в містобудівній діяльності України. За результатами проведеного аналізу сформульовано наукові положення та висновки, запропоновані особисто здобувачем. Основні з них такі:

*вперше:*

– визначено сутність функції планування в містобудівній діяльності через конфліктологічний вимір кореляції «нормативного з фактичним», де термінова потреба модернізації регуляторних підходів до забезпечення збалансованого та інклюзивного розвитку населених пунктів стає основним чинником для ідентифікації її як ефективного інструменту для прийняття виважених рішень, визначення пріоритетних напрямів просторового розвитку, реалізації адміністративних заходів, здатних об'єктивувати наявність належної, гнучкої та чуйної до потреб суспільства системи публічного управління, яка стимулює створення життєздатних, справедливих і прогресивних соціальних просторів;

– обґрунтовується необхідність внесення змін та доповнень до чинного адміністративного законодавства в контексті створення умов для вирішення конфліктів, породжених неузгодженістю позицій сторін у межах громадського обговорення та погодження містобудівної документації між зацікавленими сторонами у спосіб досягнення консенсусу шляхом впровадження до вітчизняної правової системи інституту медіації, функціонування поряд з яким

погоджувальних комісій забезпечить більш широкі можливості для вирішення спірних відносин, надаючи сторонам вибір методів, які найкраще відповідають їхнім потребам і специфіці ситуації;

– запропоновано групування шляхів розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування в містобудівній діяльності у такому вигляді: а) ті, що є актуальними під час дії воєнного стану (наприклад, оперативне вирішення питань забезпечення цивільного захисту); б) ті, що будуть актуальними у період післявоєнного відродження (наприклад, активна участь місцевої громади у питаннях прийняття рішень післявоєнного відновлення територій їхнього розселення); в) ті, що є комплексними та актуальними у довгостроковій перспективі (наприклад, проєктування будівель з укріпленими конструкціями, бомбосховищами та укриттями);

*удосконалено:*

– наукове розуміння переваг розробки та прийняття Будівельного кодексу України, який з-поміж систематизації нормативного матеріалу у сфері просторового розвитку забезпечить також: узгодженість між практичними аспектами планування містобудування та нормативно-правовими актами; підвищення якості забудови та розвитку інфраструктури; прозорість правил та процедур, що сприятиме зниженню рівня корупції та підвищення рівня підзвітності органів влади; можливість для участі населення у прийнятті відповідних рішень; кращу інтеграцію українського законодавства зі світовими стандартами та практиками в сфері планування містобудування; залучення іноземних та вітчизняних інвестицій у розвиток інфраструктури населених пунктів, адже загалом зрозуміле та прозоре законодавство є інвестиційно привабливішим та надійнішим;

– теоретико-правову визначеність системи суб'єктів реалізації функції планування в містобудівній діяльності, яка з одного боку представлена виключно представниками владних повноважень, а з іншого – не обмежена лиш такими, адже архітектурно-будівельні ради є дорадчими органами

професійного колегіального складу, що об'єднує різних за статусом зацікавлених осіб;

*отримали подальший розвиток:*

– узагальнення, що сучасне планування містобудівної діяльності обертається навколо тренду «сталого розвитку», впровадження якого не є універсальною концепцією; натомість це набір керівних принципів, які можна адаптувати до унікальних потреб і викликів територіальних середовищ, щоб забезпечити можливість створювати здоровіші, зручніші для життя простори, необмежені сьогочасними інтересами різних зацікавлених сторін;

– наукові роздуми в контексті необхідності забезпечення нормативного вияву зміни парадигми сприйняття концептуальних характеристик адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування в містобудівній діяльності, які об'єктивують орієнтацію на задоволення громадських потреб, партнерство та співробітництво у спосіб, що є максимально комфортним для взаємодіючих суб'єктів;

– теоретичні положення щодо визначення юридичної природи адміністративних актів реалізації функції планування в містобудівній діяльності як таких, що можуть мати функціональну або інструментальну характеристики, що відрізняють їх один від одного сутністю і значенням;

– результати компаративістичного аналізу досвіду планування містобудівної діяльності в контексті можливості його адаптації в Україні, зокрема щодо доцільності перейняття позитивних практик Сінгапуру та Німеччини в контексті: запровадження інституту довгострокового планування з переглядом його положень раз в календарне десятиліття; забезпечення взаємозв'язку між стратегічним та оперативним плануванням містобудування; дозволити громаді приймати рішення щодо основних аспектів післявоєнного відновлення; забезпечити динамічний і гнучкий підхід до містобудування; забезпечити використання сучасних технологій та інноваційних методів основним робочим середовищем для суб'єктів планування містобудування тощо.



**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що сформульовані й аргументовані в дисертаційному дослідженні висновки, теоретичні положення та конкретні пропозиції використовуються та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого наукового вивчення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *освітньому процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми» (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *практичній діяльності* – для вдосконалення чинного адміністративного законодавства в частині оптимізації здійснення процедур реалізації функції планування містобудування.

**Апробація матеріалів дисертації.** Підсумки розроблення проблеми загалом, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми взаємодії правової науки та практики її застосування» (м. Київ, 16–17 березня 2022 року), «Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення» (м. Київ, 13–14 березня 2023 року).

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 217 сторінок. Робота містить список використаних джерел з 218 найменувань на 25 сторінках.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПЛАНУВАННЯ

### МІСТОБУДУВАННЯ

#### **1.1. Поняття та сутність функції планування в містобудівній діяльності**

У проекті Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 роки закріплено, що: «управління у сфері містобудівної діяльності вимагає розгляду всієї сукупності питань, пов'язаних з просторовим розвитком та плануванням територій (на національному, регіональному та місцевому рівнях) і будівництвом як наслідком діяльності всіх суб'єктів містобудування (просторового планування)» [53]. Однак, зрозуміло, що будь-яке реформування стикається із низкою проблем та перешкод на шляху своєї реалізації.

Відразу слід зауважити, що досліджувана діяльність визначається як «містобудівна», а тому логічним є етимологічний її розгляд через функціональне слово – «місто». Втім означена категорія є значно ширшою за обсягом, передбачаючи не тільки забудову міста, а й інших населених пунктів. Так, відповідно до Державних будівельних норм України (далі – ДБН) Б.2.2-12:2019, основним об'єктом містобудівного проектування є території адміністративно-територіальних одиниць та їх частин відповідно. Йдеться про території населених пунктів та міжселенних територій на державному, регіональному та місцевому рівні [29; 90]. Згідно з положеннями законодавчих та нормативних актів, населеним пунктом є компактно заселене місце проживання людей, що утворилося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву та відокремлену територію із встановленими у передбаченому законом порядку межами [123]. Зокрема населеним пунктом також визначається усталене місце

(село, селище, місто) постійного проживання людей [105]. Вкажемо й про те, що адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тому міста, села, селища самі собою не є адміністративно-територіальними одиницями. Вони є складовими системи адміністративно-територіального устрою, на базі яких формуються адміністративно-територіальні одиниці в порядку, визначеному законом [140]. Тому міста, селища, села за містобудівними та соціально-економічними характеристиками є категоріями населених пунктів [123].

Уточнивши зазначене продовжимо тим, що однією з ключових перешкод для якісного управління у сфері містобудівної діяльності є відсутність належної нормативної бази та законодавства на національному чи місцевому рівнях. Зокрема, у багатьох населених пунктах України все більше визнається невідповідність між місцевими потребами та національними рамками планування містобудування.

Крім того, керівництво та жителі багатьох населених пунктів в Україні все ще недооцінюють важливість їх зовнішнього вигляду, громадських просторів та громадської інфраструктури, не розуміючи повною мірою кореляції між якістю життя, соціальним розвитком та іншими ключовими компонентами добробуту людини. Подібним чином привабливі населені пункти мають більше шансів залучити творчу, інноваційну та кваліфіковану робочу силу та інвестиції, необхідні для розвитку міської економіки. На жаль, коли таке розуміння присутнє, брак фінансування та спроможності часто депріоритезує дизайн населеного пункту на користь більш нагальних потреб розвитку, таких як покращення надання основних послуг. Зрозуміло, що в умовах повномасштабної війни в Україні можливо не зовсім недоречно вести мову про зовнішній вигляд населених пунктів, коли велика їх кількість або повністю зруйновані, або мають значні пошкодження. Але створюючи плани про відновлення та відродження після війни, необхідно не повторювати помилки та працювати на випередження [177].

Повною мірою це стосується і кліматичних реформ, направлених на створення енергоефективних та екологічних населених пунктів.

Відповідно до Шостого звіту про оцінку (AR6) Міжурядової групи експертів з питань клімату Зміни (IPCC), на міста припадає від 60 до 80 відсотків енергоспоживання і, вони генерують аж 72 відсотків спричинених людиною парникових викидів [215, с. 1]. Тому сучасний тренд, – містобудування має створити зелену економіку, яка не залежить від викопного палива. Розробляючи свої плани розвитку населених пунктів, органи влади повинні включати стратегії з низьким рівнем викидів, а також стійкість до зміни клімату [177].

Таким чином, маємо можливість висунути припущення, що ефективно виконання функції планування містобудівної діяльності може вирішити багато проблем просторового розвитку територій, забезпечити їх процвітання шляхом прийняття уповноваженими суб'єктами інтегрованих рішень, які врівноважують моделі людського життя, а також забудоване та природне середовище.

Для обґрунтування зазначеного, вбачаємо доцільним більш спеціалізовано висвітлити питання змісту та сутності функції планування в містобудівній діяльності. Однак передувати означеному має теоретико-правове дослідження більш загальних процесів.

Зокрема існує думка, що містобудівна діяльність (містобудування) – це комплексна діяльність суспільства щодо організації та розвитку населених місць і їх систем, яка спрямована на створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в населених пунктах та районах розселення [72].

Наведемо ще декілька прикладів щодо визначення терміну «містобудівна діяльність». Так, наприклад, М. Околович, вважає, що містобудування – це діяльність по формуванню і перетворенню середовища поселень (житлового, виробничого, інших його видів), виходячи з інтересів населення, перспектив соціально-економічного розвитку, місцевих особливостей, з метою

забезпечення сприятливих умов проживання, обмеження шкідливого впливу господарської та інших видів діяльності на навколишнє середовище містобудівними засобами, поліпшення екологічної ситуації, розвитку інженерної інфраструктури, формування естетичного життєвого простору населення [80]. Схоже визначення надав у своєму дисертаційному дослідженні С. Маліков, а саме, що містобудівна діяльність (містобудування) – це діяльність особливого виду, що являє собою комплекс дій аналітичного, прогностичного, проектувального, будівельного та реконструкційного характеру, яка реалізується державою безпосередньо, а також фізичними та юридичними особами усіх форм власності, направлену на формування та розвиток міст і населених пунктів, міської інфраструктури та інших об'єктів містобудування – будівель або споруд, їх комплексів, комунікацій, об'єктів благоустрою, ландшафтної та садово-паркової архітектури, монументального і монументально-декоративного мистецтва [63]. Ми погоджуємося із думкою зазначених авторів, адже дотримання балансу з урахуванням різних інтересів через гармонійну взаємодію, дійсно є запорукою здоров'я нації.

Щодо ознак такої діяльності, ряд вчених має узагальнену позицію, сформовану на основі аналізу законодавчої дефініції. Зокрема такими вбачаються: 1) телеологічна спрямованість профільної діяльності; 2) цілеспрямована діяльність відповідних суб'єктів права держави; 3) полісуб'єктний склад – державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації тощо; 4) мегаоб'єктний склад – створення та підтримка життєвого середовища; 5) притаманність основних телеологічних домінантів – функцій містобудівної діяльності, за рахунок яких досягається вирішення мегаоб'єктної задачі: прогнозування розвитку населених пунктів, проектування об'єктів містобудування, реконструкція історичних населених пунктів та інше [58, с. 103; 60, с. 40–41; 63].

Щоб перевірити правильність таких характеристик уточнимо, що на законодавчому рівні термін «містобудівна діяльність» або «містобудування»

визначено у профільному Законі України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року № 2780-ХІІ. У ньому зазначена діяльність визначена як:

«цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури» [121].

Відповідно, вбачаємо, що автори цілком логічно і вичерпно ідентифікують її основні характеристики. Між тим, маємо констатувати, що зазначена діяльність має дуже давні традиції та коріння. Адже людина з самого початку свого існування потребувала захисту, а отже – будувала собі укриття, які з часом перетворилися у поселення, а потім у населені пункти з чіткими просторовими межами.

Є навіть докази щодо існування безпосередньо функції планування містобудівної діяльності у давні часи. Археологи вивчаючи руїни міст долини Анду, Мінойської та Єгипетської цивілізацій (третє тисячоліття до нашої ери), знаходять у цих районах мощені вулиці, які були викладені під прямим кутом у вигляді сітки [195].

Однак у різний час планування містобудівельної діяльності мало різні цілі, але в своїй більшості вони були оборонного (захист від нападів) чи економічного (створення умов для економічного добробуту) спрямування.

Наприклад, артикул 22 «Про дороги старовічні» розділу ІХ Литовського статуту 1566 року містив норми влаштування доріг: «Устауємо, що дороги давні мають бути, згідно зі стародавнім звичаєм, настільки широкі, щоб два вози форманські розминулися» [44, с. 363]. А привілеєм Казимира ІІІ місту Львів у 1356 році про надання магдебурзького права було заборонено будувати

корчми в межах 1 милі від міста, щоб не створювати конкуренції місту [24, с. 115-116; 61].

Загалом містобудівна діяльність пережила зміну парадигми на рубежі 20 століття. Індустріально розвинені міста 19-го століття зростали з величезною швидкістю. Темп і стиль цього індустріального будівництва багато в чому диктувався інтересами приватного бізнесу. Міське життя для працюючих з малозабезпечених верств населення ставало дедалі тяжким, що своє. чергою викликало занепокоєння громадськості. На початку 20 століття планування містобудівної діяльності почали визнавати професією. Асоціація планування міст і сіл була заснована у Великій Британії у 1899 році, і перший академічний курс з міського планування був запропонований Ліверпульським університетом в 1909 році [195].

Зрозуміло, що досліджувана сфера не може бути статичною, а отже – за сучасних умов містобудівна діяльність має свої завдання, функції та принципи, що структурно входить у містобудівну систему, яка своєю чергою є складовою містобудівної політики.

Тому не дивно, що упорядковане проживання в населених пунктах вимагає, щоб процес планування містобудівної діяльності відповідав стратегічній містобудівній політиці. На рівні країни національна містобудівна політика повинна забезпечити загальну координаційну структуру, яка вирішуватиме найнагальніші проблеми, пов'язані зі швидким розвитком міст та занепадом інших населених пунктів. Будучи ключовим орієнтиром для законодавчої інституційної реформи щодо міських питань, національна містобудівна політика також узагальнює думку широкої громадськості щодо того, як забезпечити те, щоб населені пункти стали просторами, які стимулюють соціальний, економічний та екологічний розвиток [177].

Таким чином, втілюючи ставлення суспільства до природного середовища, історико-культурної спадщини, містобудівна політика встановлює стандарти середовища проживання людини і пріоритети містобудівної діяльності [72].

Відповідно, маємо підтвердження того, що прогнозування розвитку населених пунктів, проектування об'єктів містобудування, реконструкція історичних населених пунктів та інші види містобудівної діяльності неможливо реалізувати без процедур планування [178]. Адже, як влучно зазначив В.Тімохін: містобудівна діяльність – це мистецтво планування і забудови міст [156]. Зарубіжний автор Валід Ліакат, продовжує зазначений вислів, вказуючи на те, що планування містобудівної діяльності – це мистецтво і наука організації землекористування та розміщення будівель і шляхів сполучення, щоб забезпечити найкращий ступінь економії, краси та зручності з точки зору наявних ресурсів і часу [197]. Відповідно, ефективне, стає та інклюзивне планування містобудівної діяльності може гарантувати, що населені пункти будуть готові до різних викликів, з-поміж яких, однак не виключно такі як економічні зміни та екологічні проблеми, тим самим забезпечуючи при цьому високу якість життя для їх мешканців [178].

Окремо зазначимо, що законодавче трактування терміну «планування містобудівної діяльності» є відсутнім. У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» та у ряді інших нормативно-правових актів використовується словосполучення «планування територій». Наприклад, у статті 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», вказується, що: «планування і забудова територій – діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб» [126]. У скасованому Законі України «Про планування і забудову територій» надавалось більш розширене його тлумачення, а саме: «планування територій – це процес регулювання використання територій, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації, ухваленні та реалізації відповідних рішень» [122]. У ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій» зазначається, що: «ДБН Планування обов'язкові для органів державного управління, місцевого самоврядування, підприємств і установ незалежно від форм власності та відомчого підпорядкування, громадських об'єднань і



громадян, які здійснюють проектування, будівництво і благоустрій на території міських і сільських населених пунктів та інших територіях» [29].

Нам імпонує твердження, що термін «планування» полягає в аналітичному охопленні сучасного становища, прогнозі майбутнього розвитку й у підготовці попереднього проекту нормативної структури. Воно спрямоване на врівноваження інтересів і координаційних дій у системі узгоджених, пов'язаних між собою єдиною концепцією заходів. Планування забезпечує організованість, взаємодію між різними підрозділами, зосередження зусиль на вирішенні головних завдань, полегшує контроль [13].

Якщо все ж звернутися до норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», його детальний аналіз дає змогу визначити, що планування містобудівної діяльності повинно відповідати низці вимог, а саме:

- дотримання встановлених норм і правил;
- врахування затвердженої містобудівної документації та проектів інших об'єктів розміщення і будівництва;
- раціональне використання земельних ділянок, максимальне підвищення ефективності забудови та ділянок;
- збереження традиційного характеру території та охорона культурної спадщини;
- врахування державних та громадських інтересів;
- врахування законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок та будівель, що оточують місце майбутнього будівництва;
- інформування через медіа про розроблені плани;
- врахування думки всіх зацікавлених сторін у процесі обговорення містобудівної документації, недопущення порушення прав громадян та громадських організацій [178].

Одним з ключових узагальнень щодо вказаного можна виокремити те, що функція планування в містобудівній діяльності одночасно є процесом реалізації стратегічних дій уповноважених суб'єктів її здійснення, поєднаних функціональним аспектом дотримання вже встановлених стратегічних

орієнтирів. Причому важливо, що при дотриманні вимоги щодо врахування державних та громадських інтересів при плануванні містобудівної діяльності необхідно не просто брати до уваги ці інтереси, а намагатися досягти балансу між їх потребами та кінцевими цілями. Адже як свідчить практика, державні інтереси не завжди співпадають з громадськими [178]. Так, наприклад, частина 11 статті 30 Закону України «Про планування і забудову територій» закріплює правило: у разі неспроможності погоджувальної комісії врегулювати спірні питання, остаточне рішення приймає орган місцевого самоврядування. Як наслідок, у конфліктних ситуаціях, для розв'язання яких, власне, і створюється погоджувальна комісія, органи місцевого самоврядування отримують можливість прийняти остаточне рішення на власний розсуд, тобто ігноруючи позицію громадськості [35; 121; 149]. Більш детально про адміністративні процедури реалізації функції планування в містобудівній діяльності буде зазначено на наступних етапах цієї роботи. А, власне, у продовження піднятих питань доцільно вказати, що загалом існує декілька видів планування містобудівної діяльності:

– планування землекористування – напрям здійснення державної політики, яка визначає та регулює використання земельних ресурсів. Результатом такого планування є план або документ, який окреслює: розподіл та зонування землі на основі характеру використання; заходи регулювання інтенсивності використання; формулювання правових та адміністративних засобів для підтримки та реалізації плану;

– фізичне планування – це планування фізичних структур або інфраструктури території, наприклад, комунікаційних і транспортних засобів, комунальних мереж тощо. Воно зосереджено на місцевому або регіональному рівні, використовуючи план землекористування як основу для оптимального розвитку фізичної інфраструктури території;

– алокативне планування – пов'язане з розв'язанням конфліктів шляхом розробки політики для забезпечення ефективності існуючої системи. Реалізується шляхом координації між різними компонентами системи;

– індикативне планування – пов’язане з реалізацією планування або конкретних планів шляхом встановлення загальних вказівок щодо його впровадження. Така діяльність має консультативний характер;

– імперативне планування – передбачає прийняття конкретних директив обов’язкового характеру [197].

Попри його видову варіативність, загалом процес планування містобудування саме в Україні вимагає врахування низки філософських питань. Зокрема необхідно відповісти на такі запитання як: 1) якими будуть урбанізація, субурбанізація, рурбанізація чи може руралізація України? 2) як подолати руйнацію? 3) як на все це вплине демографічна криза? 4) як імплементувати європейські стандарти містобудівної діяльності в контексті механізмів та процедур планування? 5) як подолати низьку планувальну культуру? [178]

Таким чином, маємо щонайменше два ключових висновки:

– публічне управління у сфері містобудівної діяльності має забезпечити належний просторовий розвиток, який першочергово включає планування територій та їх забудову. Відповідно, існує два узагальнених функціональних етапи здійснення містобудівної діяльності – просторове планування та будівництво, кореляція між якими є аксіоматичною. Однак у більш розширеному контексті аналізу маємо констатувати, що за сучасних умов містобудівна діяльність репрезентується як багатогранний процес, який включає планування, проектування, будівництво, реконструкцію та підтримку життєвого середовища як невід’ємних його складових. Як професійна діяльність визначеного кола суб’єктів, вона охоплює найрізноманітніші особливості життєвого циклу антропогенного середовища, – від розвитку інфраструктури до збереження культурної спадщини. Одним із ключових аспектів є те, що вона здійснюється різними суб’єктами, які взаємодіють для досягнення цілей сталого розвитку та забезпечення високої якості життя населення. Відповідно, основні функції містобудівної діяльності спрямовані на

планування, прогнозування розвитку територій, проектування та будівництво нових об'єктів, а також на збереження історичної та культурної спадщини;

– функція планування в містобудівній діяльності відіграє ключову стратегічну роль, допомагаючи особам, які приймають рішення, визначати пріоритетні напрями розвитку, формулювати та впроваджувати рішення, а також спрямовувати наявні ресурси для збалансованого та інклюзивного розвитку населених пунктів. Як простір для обміну думками, процес планування є основою для сталого майбутнього, що враховує інтереси широкої громадськості, яка має забезпечити безбар'єрність та безпеку кожного мешканця [178];

– зміна парадигми містобудівної діяльності, викликана індустріальною революцією, зумовила перегляд цінності функції планування, зробивши суб'єктів її реалізації спеціалістами відповідної професії.

Щоб більш деталізовано обґрунтувати зазначену думку вбачаємо доцільним визначити її ключові ознаки. Причому важливо враховувати, що легального визначення терміну «функція планування в містобудівній діяльності» немає, а серед науковців точиться дискусія щодо його визначення та виокремлення основних характеристик.

В юридичній літературі більшість науковців вживають такі категорії «планування» та «забудова» разом, наголошуючи, що «планування і забудова територій» це: раціональне просторове поєднання функціонально-територіальних елементів (виробництва, розселення, природокористування), які об'єднуються структурами управління з метою створення і підтримання повноцінного проживання людини [73, с. 45]; діяльність, яка полягає у визначенні цільового призначення території, засад її використання на підставі встановленого порядку планування і збалансованого розвитку територій як основи цієї діяльності [17]; заснований на законі процес регулювання використання земель, який передбачає розміщення на цих землях функціонально пов'язаних між собою різних елементів господарства, житла, культурно-побутових та інших об'єктів [41, с. 14; 52; 139] тощо.

У зарубіжній літературі також можна зустріти аналогічну позицію, наприклад, терміни «містобудування» (urban planning), «планування територій» або «просторове планування» (spatial planning) та «планування» (planning) використовуються як взаємозамінні. Однак ми підтримуємо позицію тих науковців, які розмежовують між собою терміни «планування» і «забудову» [178] в якості самодостатніх категорій.

Наприклад, К. Рибак визначає, що «планування територій» та «забудова територій» є різними за функціональним призначенням, окремими та самостійними категоріями, правовий статус яких має бути визначено в окремих статтях Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». На підставі чого, авторка пропонує у частину 1 статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» додати категорію «планування територій» та викласти її у такій редакції: «Планування територій – цілеспрямована діяльність суб'єктів містобудівної діяльності щодо збалансованого, раціонального використання земель з урахуванням суспільних та приватних інтересів. Планування територій передбачає прогнозування розвитку територій; забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування територій; визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів; розроблення містобудівної та проектної документації; реконструкцію існуючої територій; збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; ведення містобудівного кадастру; здійснення контролю у сфері містобудування» [139].

Досить цікаве визначення надає зарубіжний автор Рахул Кумар [195], який вважає, що планування містобудівної діяльності – це техніко-політичний процес, який пов'язаний із проектуванням розвитку землекористування та

антропогенного середовища, стосується фізичного планування населених пунктів. На його думку, першочерговою турботою є громадський добробут, який включає в себе питання ефективності, санітарії, захисту та використання навколишнього середовища, а також вплив на соціальну та економічну діяльність. Міське планування він вважає міждисциплінарною сферою, яка включає соціальні, інженерні та проектні науки. Також зазначений автор у своїй роботі «Urban planning» навів вісім підходів що використовуються в плануванні містобудування, а саме: раціонально-комплексний, інкрементний, транзитивний, комунікативний, підхід захисту інтересів, підхід справедливості, радикальний і гуманістичний підхід або феноменологічний підхід [195].

Маємо визначити, що планування у механізмі реалізації містобудівної діяльності може бути складним, трудомістким та дорогим, а також може дублювати інші функції та містити прогалини. Спроба створити комплексні плани може тривати десятиліттями і тому такі плани можуть застаріти ще до того, як їх буде виконано. З іншого боку, від планів, які не враховують інституційні, технічні та фінансові обмеження, можливо, з часом доведеться відмовитися. Врахування реальних потреб жителів населених пунктів та інших суб'єктів містобудівної діяльності при створенні довгострокових перспективних планів, які одночасно є конкретними і чітко поетапними, допоможе забезпечити виконання цих планів. Своєю чергою, плани, які не мають стратегічного бачення та не передбачають відповіді на реальні проблеми, легко відсторонюються та забуваються, коли змінюється політичний порядок денний. Окрім того, неможлива підзвітність без конкретних ролей і цілей, а також ресурсів, необхідних для їх реалізації, тому не встановлення їх із самого початку планування містобудівної діяльності – робить цілі такого планування недосяжними [178].

Так, Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [126] не передбачена жодна експертиза планувальних документів для сіл і селищ. Це має спростити процедуру їх розробки, хоча поки що важко уявити, яким чином будуть тоді узгоджуватися інтереси громади, району, області та держави. І

взагалі, логіка тут дещо дивна: для маленького містечка десь на периферії з населенням 1,5–3 тис. чол. для генплану потрібна експертиза, а для таких «цікавих» населених пунктів поблизу Києва, наприклад Білогородки, Вишеньок чи Козина, – ні. Відсутність експертизи детального плану території може досить дорого коштувати не лише громаді, а й забудовникам. Адже людей, незадоволених будівництвом конкретного об'єкта, про який вони не дізналися при обговоренні генплану, не зупинити приписами цього закону. Тому забудовникам усе одно потрібно буде вирішувати проблеми, від яких вони нібито убезпечені відсутністю громадських слухань щодо будівництва конкретних об'єктів [139; 157].

Маємо визначити, що як і будь-який процес, планування складається із послідовних етапів. Наприклад, Закон України «Про Генеральну схему планування території України» [103] включає два етапи, перший – підготовчий етап, здійснення першочергових заходів щодо прийняття нормативно-правових актів, моніторингу стану, проведення інформаційної компанії, узгодження проектної документації тощо; другий – виконавчий, здійснення конкретних заходів планування.

Отже, основними етапами планування в містобудівній діяльності можна назвати наступні:

- підготовчий/розвідувальний;
- техніко-економічного обґрунтування;
- офіційного планування/зонування;
- проектування та впровадження;
- експлуатаційний [178].

Своєю чергою, кожний етап може складатися із певних кроків. Так, наприклад, перший етап може складатися із таких як: 1) перегляд структури населеного пункту; 2) аналіз темпу і тенденцій зростання населення, прогнози розширення; 3) визначення сфер трансформації, консолідації та збереження територій; 4) обговорення із дорадчими та керівними органами щодо запропонованих пропозицій [178].

Підсумковий етап планування містобудівної діяльності – це прийняття та затвердження плану як юридично обов'язкового документа.

У постанові Кабінету Міністрів України від 1 вересня 2021 року № 926 «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації» визначено, що: «планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів, детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них» [113].

За правовою природою містобудівна документація населених пунктів, є актам органів місцевого самоврядування, хоча розробляються спеціальними організаціями – проектними інститутами («ДІПРОМІСТО», «НДПІ містобудування», «УкрНДПротивільсільбуд»). Це пов'язано з тим, що відповідно до статті 14 Закону України «Про основи містобудування» [121] саме до компетенції виконавчих органів сільських, селищних і міських рад у сфері містобудівної діяльності належить забезпечення в установленому законодавством порядку розробки і подання на затвердження відповідних рад місцевих містобудівних програм, генеральних планів, детальних планів, планів червоних ліній, місцевих правил забудови населених пунктів [135]. Державні будівельні норми України, а саме ДБН Б.1.1-15:2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту» [104], визначають типову структуру, яку повинні мати генеральні плани. Зокрема, згідно з даним ДБН генеральні плани складаються з аналітичної частини, обґрунтувань і пропозицій [139].

Отже, можемо узагальнити, що планування містобудівної діяльності – це процес створення та організації соціальних, економічних і фізичних компонентів населеного пункту, що здійснюється з метою досягнення локальних цілей територіального розвитку і забезпечення їхньої стійкості, передбачаючи систематичне дослідження, оцінку та прийняття рішень щодо землі, інфраструктури та ресурсів у межах територіальної громади задля створення добре організованого та функціонального соціального простору.



З урахуванням того, що на сучасному етапі в Україні у сфері містобудівної діяльності присутня притаманна багатьом сферам суспільного життя ключова проблема, – основи, вимоги, стандарти та обґрунтування необхідності здійснення планування є наявними, а реалізація або виконання розроблених планів неефективні, – можемо констатувати, що наразі існує конфліктологічний вимір кореляції «нормативного з фактичним», де термінова потреба модернізації регуляторних підходів до забезпечення збалансованого та інклюзивного розвитку населених пунктів стає основним чинником для ідентифікації досліджуваної функції як ефективного інструменту для прийняття виважених рішень, визначення пріоритетних напрямів просторового розвитку, реалізації адміністративних заходів, здатних об'єктивувати наявність належної, гнучкої та чуйної до потреб суспільства системи публічного управління, яка стимулює створення життєздатних, справедливих і прогресивних соціальних просторів.

## **1.2. Завдання та принципи адміністративно-правового механізму реалізації функції планування в містобудівній діяльності**

Як вже стало зрозумілим, досліджувана функція не існує виключно в теоретичній площині, вона має практичний прояв. Тому вбачається доцільним ведення мови про адміністративно-правовий механізм реалізації функції планування в містобудівній діяльності, визначенню сутності якого слід присвятити цей етап дослідницьких пошуків.

Відразу зауважимо, що у науці адміністративного права використовується багато різних термінів, які з однієї сторони є загальновідомими та загальноживаними, а з іншого не дістали однозначного трактування, що в свою чергу породжує багато наукових дискусій. До таких дискусійних термінів відноситься і термін «адміністративно-правовий механізм». Адже існує значна кількість вчених, які ставлять знак «рівно» між термінами «адміністративно-

правовий механізм» та «механізм адміністративно-правового регулювання» [173].

Першочергово уточнимо, що у межах академічних досліджень зокрема та світової гуманітарної науки загалом поняття «механізм» – і як концепт, і як абстракція високого рівня узагальнення – має широке поле застосування і, набувши наукового статусу, стало практично незамінним як модель пояснення (функціонування) цілої низки явищ [2, с. 64]. Як предмет дослідження в юридичній науці він цікавив учених і активно розроблявся в 60-ті роки ХХ ст. З того часу досліджувався механізм правового регулювання, механізм дії права, механізм забезпечення прав [76, с. 47], механізм реалізації прав тощо в дискурсі їхньої правової основи, функціональності та взаємозв'язку. Зокрема вбачається, що правовий механізм як основоположна категорія щодо вище зазначених, є певною конструкцією, яка передбачає дію послідовно організованих юридичних засобів, які дають можливість досягти конкретну юридичну ціль з дотриманням відповідної процедури. Кожна ланка такого механізму є самостійним комплексом юридичних засобів [154, с. 13; 170]. Використовуючи зазначений підхід Т. Шумейко визначив, що «адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні – це юридична конструкція, котрою окреслюється заснована на нормах чинного законодавства взаємоузгоджена система нормативно-правових, інституційних, правозастосовних й організаційних форм і засобів, які сукупно, цілісно та послідовно впливають на суб'єктів, відносини та процеси в сфері обігу зброї, виконуючи таким чином завдання формування та реалізації державної політики у відповідній сфері» [39; 172].

Інший науковець, Ю. Коваленко, вважає, що в загальному контексті адміністративно-правовий механізм постає в якості «певної системи адміністративно-правових засобів і факторів, що: виконують низку функцій держави, які покладаються на неї адміністративним законодавством держави (чи конкретизуються нормативно-правовими актами цієї галузі права); передбачені нормами адміністративного законодавства (також і суміжних

галузей права) та, відповідно, підпорядковані загальній меті, завданням та загальноправовим і галузевим принципам цієї галузі права» [46, с. 42]. Тобто на відмінну від Т. Шумейко, Ю. Коваленко не деталізує, що він розуміє під «певною системою адміністративно-правових засобів та факторів». Натомість Т. Шумейко визначає, що система повинна бути взаємоузгодженою та складатися із «нормативно-правових, інституційних, правозастосовних й організаційних форм і засобів» [172].

Отже, аналізуючи цей матеріал, адміністративно-правовий механізм – це взаємоузгоджена система нормативно-правових, інституційних, правозастосовних та організаційних засобів, яка заснована на нормах чинного адміністративного законодавства, що послідовно впливає на суб'єктів, відносини та процеси для виконання функцій держави, досягнення конкретних юридичних цілей та забезпечення правопорядку [173].

Вбачаємо за доцільне також узагальнити різні підходи щодо визначення терміну «механізм адміністративно-правового регулювання», щоб підтвердити чи спростувати тезис про необхідність їхнього диференціювання. Зокрема аналіз наукових думок репрезентує наступне:

– це взята в сукупності система правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин. За допомогою цієї системи правових засобів, способів і форм нормативність права переводиться у впорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок (Ю. Ведерніков та А. Папірна [15]);

– сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких урегульовуються суспільні відносини, відповідно до загальноприйнятих європейських стандартів, які направлені на задоволення публічних інтересів та потреб суспільства (В. Чорна [169, с. 79]);

– сукупність визначених нормами адміністративного права засобів та інструментів, які використовують уповноважені органи державної влади з

метою забезпечення ефективної управлінської діяльності (М. Соф'їн [150, с. 262]).

Таким чином, за такої інтерпретації механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, способів (інструментів), визначених адміністративними нормами, за допомогою яких уповноважені органи державної влади забезпечують правове регулювання та впорядкованість суспільних відносин, задовольняють інтереси суб'єктів права та забезпечують правопорядок відповідно до загальноприйнятих європейських стандартів [173].

Для кращого сприйняття сутності категорій «адміністративно-правовий механізм» та «механізм адміністративно-правового регулювання» нами складена таблиця їхніх основних ознак.

<i>Критерії розмежування</i>	<i>Адміністративно-правовий механізм</i>	<i>Механізм адміністративно-правового регулювання</i>
Призначення та мета	Це явище правової дійсності, що репрезентує наявність широкого кола взаємозв'язків, пов'язаних з реалізацією основних задач адміністративного законодавства.	Це різновид адміністративно-правового механізму, який зосереджений на регулюванні суспільних відносин за допомогою адміністративного права. Він спрямований на встановлення правил та норм поведінки для учасників правовідносин.
Складові елементи	Включає широкий спектр елементів, таких як адміністративні норми, інституційні структури, організаційні форми здійснення заходів, процедури реалізації конкретної дії, правові режими тощо.	Складається переважно з адміністративних норм та інструментів, спрямованих на регулювання конкретних правовідносин.
Обсяг та охоплення	Має більш загальний характер, охоплюючи всі аспекти адміністративного права, включаючи управління, регулювання, забезпечення, охорону та захист з однієї сторони	Зосереджений виключно на регулятивній функції адміністративного права, тобто на встановленні правил поведінки, забезпеченні їх виконання та контролю за дотриманням цих правил.

	(інституційний бік) та встановлення, гарантування, дотримання, реалізацію (процедурний бік) – з іншої.	
--	--	--

**Таблиця 1**

Таким чином, адміністративно-правовий механізм є ширшим поняттям, що охоплює всі аспекти приведення в дію норм адміністративного законодавства, тоді як механізм адміністративно-правового регулювання зосереджений на врегулюванні певного кола взаємозв'язків [173].

У контексті мети цього етапу дослідження варто зауважити, що за загальним правилом термін «реалізація» трактується як: «здійснення наміченого плану, програми, проекту» [148]. Причому в теорії адміністративного права є різні підходи до визначення терміну «реалізація норм адміністративного права». Так, адміністративісти В. Колпаков та О. Кузьменко реалізацію норм адміністративного права визначають як практичне використання правил поведінки, що містяться в них, з метою регулювання управлінських відносин, тобто втілення у життя волевиявлення, що вони містять [49, с. 58]. Вони виокремлюють чотири способи реалізації норм права: виконання – це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо виконання юридичних обов'язків; використання – це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо здійснення наданих йому юридичних прав (можливостей) та додержання – це пасивна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин, який не допускає порушень адміністративно-правових заборон [49]. Використовуючи метод аналогії можемо сформулювати наступне [173]:

– виконання як різновид реалізації функції планування містобудівної діяльності – виражається в активних діях відповідальних суб'єктів. Наприклад, реалізація схем планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів здійснюється шляхом розроблення, затвердження і виконання відповідних програм економічного і соціального розвитку [126];

– додержання як різновид реалізації функції планування містобудівної діяльності – реалізується через пасивну поведінку суб'єктів, яка не порушує встановлені норми чи стандарти. Наприклад, суб'єкти містобудування зобов'язані додержуватися містобудівних умов та обмежень під час проектування і будівництва об'єктів [126];

– застосування як різновид реалізації функції планування містобудівної діяльності – це діяльність суб'єктів із вирішення питань чи винесення рішень. Наприклад, отримання замовником або проектувальником вихідних даних; розроблення проектної документації та проведення її експертизи; затвердження проектної документації; отримання права на виконання підготовчих та будівельних робіт; виконання підготовчих та будівельних робіт та ін.[126]

Отже, логічним вбачається узагальнення, що адміністративно-правовий механізм реалізації функції планування в містобудівній діяльності концепційно охоплює виконання, додержання та застосування норм адміністративного права у цій сфері.

Для кращого розуміння терміну «адміністративно-правовий механізм реалізації функції планування в містобудівній діяльності» необхідно дослідити й інші ознаки такого механізму.

Наприклад, О. Санжара виокремлює наступні ознаки адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування: а) здійснюється органами місцевого самоврядування; б) має обмежену сферу застосування, адже використовується виключно під час реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування; в) одним із суб'єктів правовідносин завжди виступає орган місцевого самоврядування, а іншим – громадянин; г) реалізація прав і свобод громадян відбувається у трьох формах – дотримання, виконання та застосування норми права; г) реалізація адміністративно-правового механізму відбувається за певним алгоритмом, який закріплений національним законодавством [143, с. 262-263].

Якщо зазначене пристосувати до предмета цього дослідження, отримаємо наступні ознаки адміністративно-правового механізму реалізації функції

планування в містобудівній діяльності: а) втілюється органами публічного адміністрування різних рівнів; б) має специфічну сферу функціонування – сферу реалізації функції планування в містобудівній діяльності; в) репрезентується через виконання, додержання та застосування норм права та прийнятих стандартів [173].

Ми погоджуємося із думкою С. Шатрави та Ю. Осипова, що сутність механізму реалізації права можна розглядати як самостійне правове явище або як складову механізму забезпечення такого права [170]. Попри те, що наше предметне поле дещо відрізняється від того, яке аналізували дослідники, вбачаємо, що адміністративно-правовий механізм реалізації функції планування в містобудівній діяльності є частиною відповідного механізму забезпечення її здійснення. Однак не помилковим також слід вбачати твердження, що механізм реалізації є прямо залежним від процедур забезпечення, адже, наприклад, в Законі України «Про Генеральну схему планування території України» в розділі IV є пункт під назвою «Механізми забезпечення реалізації Генеральної схеми» [103], в якому визначені суб'єкти публічної адміністрації на яких покладено обов'язок із забезпечення реалізації Генеральної схеми. Тобто в даному випадку законодавець механізм реалізації прямо ідентифікує через необхідність забезпечення її втілення [173].

Більше з тим, вбачаємо, що більш принагідним до потреб цього дослідження буде визначення адміністративно-правового механізму реалізації через систему цілей, завдань, правових і організаційних форм, методів, засобів і результатів [36] здійснення певної дії. У такому контексті його складовими будуть організаційно-правові основи, принципи та методи [36] реалізації завдань публічної адміністрації.

Отже, як підсумок проведених розвідок під адміністративно-правовим механізмом реалізації функції планування в містобудівній діяльності пропонуємо розуміти взаємоузгоджену сукупність елементів, що перетворюють адміністративні норми щодо необхідності розвитку територій у заданому векторі в практичну площину. Більш спеціалізовано означений термін можна

визначити у вигляді функціонування системи об'єднаних спільною ціллю правових засобів, створених для втілення в правореалізацію кола завдань суб'єктів містобудівної діяльності у ході реалізації ними функції планування [173].

Нам імпонує думка, що засобами вирішення містобудівних завдань є раціональна планувальна організація території та узгоджене взаєморозташування житлових районів, виробничих комплексів, рекреаційних зон, громадських центрів тощо [72]. Якщо говорити про планування містобудівної діяльності в загальному розумінні, то воно вирішує широке коло завдань, а саме: 1) економічні – доцільний вибір, а потім планомірне та економічно виправдане освоєння території для усіх видів будівництва, ефективне використання природних ресурсів, визначення найбільш раціональних форм розселення; 2) інженерно-технічні – підготовка території, організація системи вулиць, площ і транспортного обслуговування, благоустрій, забезпечення усіма видами інженерного обладнання (каналізація, водо-, тепло-, енергопостачання, зв'язок тощо); 3) санітарно-гігієнічні – створення найбільш сприятливих і здорових умов життя населення (мікроклімат, рівень озеленення, рівень інсоляції, чистота повітря тощо); 4) архітектурно-просторові – створення завершених композицій як при вирішенні населеного пункту загалом, так і при плануванні і забудові окремих його елементів – вулиць, майданів, внутрішньоквартальних теренів, створення ансамблів у гармонійному поєднанні архітектури з природними умовами місцевості [171, с. 6].

Ведучи мову безпосередньо про завдання досліджуваного механізму, наприклад, слід звернути увагу на основні завдання реалізації Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 роки. Зокрема її проектом передбачається, що вони спрямовані на забезпечення: сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів; реформування структури управління у сфері містобудівної діяльності; підвищення ролі громадянського суспільства у прийнятті рішень у



сфері містобудівної діяльності; чіткості та однакового застосування містобудівного законодавства; створення та розвитку містобудівного кадастру; максимальної автоматизації дозвільних процедур; підвищення компетентності учасників будівельного ринку, створення ефективного конкурентного середовища; збереження повноцінного життєвого середовища, довкілля та культурної спадщини при розміщенні об'єктів будівництва; ефективного контролю і нагляду в галузі будівництва, дієвих механізмів відповідальності за порушення містобудівного законодавства, прозорості та публічності у здійсненні дозвільних процедур; створення системи містобудівного моніторингу; підвищення ролі саморегулювальних організацій у сфері містобудівної діяльності [53, с. 5].

У Законі України «Про основи містобудування», зокрема у статті 19, передбачено, що при здійсненні планування і забудови територій суб'єкти містобудівної діяльності зобов'язані дотримуватись основних завдань та заходів щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів та екологічної безпеки територій [121]. Своєю чергою завдання сталого розвитку населених пунктів визначені в однойменній Концепції, яка задекларувала, що для того, щоб населені пункти України стало розвивалися необхідно:

- економічно і екологічно збалансувати розвиток міських і сільських поселень;

- створити економічний потенціал населених пунктів для повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі:
  - а) раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), б) технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, в) удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, г) поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, д) збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини [118].

Щодо забезпечення екологічної безпеки територій при плануванні то це питання також регулюється на законодавчому рівні. Так, Закон України «Про основи містобудування» встановлює обов'язок дотримання при плануванні «встановлених природоохоронним законодавством вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, збереження та раціонального використання природних ресурсів, санітарно-гігієнічних вимог щодо охорони здоров'я людини, здійснення заходів для нейтралізації, утилізації, знищення або переробки всіх шкідливих речовин і відходів» [121].

Таким чином, на підставі проведеного аналізу норм Концепції сталого розвитку населених пунктів та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» нами виокремлені наступні завдання адміністративно-правового механізму реалізації функції планування містобудівної діяльності:

- 1) забезпечення раціонального використання природних ресурсів, в тому числі земельних, мінеральних та рекреаційних;
- 2) поліпшення соціальних умов для населення, шляхом використання новітніх стандартів забудови, в тому числі інклюзивних;
- 3) забезпечення населення житлом в аспекті доступності через планування використання механізмів фінансування (кредитування) житлового будівництва або фінансово-кредитні та іпотечні інфраструктури;
- 4) забезпечення сталого функціонування житлово-комунального господарства шляхом планування будівництва нових сталих споруд чи проведення реконструкції та модернізації наявних;
- 5) забезпечення розвитку транспортної інфраструктури з урахуванням інтересів всіх учасників дорожнього руху шляхом створення пішохідних зон та зон паркування, велосипедних доріжок, винесення за межі населених пунктів мереж загального користування (доріг, залізничних колій, аеропортів);
- 6) забезпечення розвитку та удосконалення інженерної інфраструктури шляхом впровадження енергозберігаючих технологій, використання нетрадиційних та відновних джерел енергії та замкнутого циклу водопостачання;
- 7) формування повноцінного життєвого середовища та поліпшення санітарно-гігієнічних умов шляхом здійснення різних заходів соціально-економічного, архітектурного, технічного та

екологічного характеру; 8) забезпечення ефективного захисту від несприятливих природних явищ й запобігання виникненню техногенних аварій та ліквідації їх наслідків й окремо – забезпечення громад укриттями різного формату [175].

Ці завдання повинні вирішуватись комплексно, у тісному взаємозв'язку, як різні сторони єдиного процесу містобудування. Послаблення уваги хоча б до одного з цих завдань призводить до неповноцінного планування загалом, тому що погіршує умови життя та праці населення або невиправдано збільшує вартість будівництва та експлуатації населених місць або позбавляє їх естетичних якостей [17, с. 7; 32].

Отже, за нашим баченням, основним завданням адміністративно-правового механізму реалізації функції планування містобудівної діяльності є забезпечення сталого розвитку територій у спосіб реалізації регулятивних, охоронних та захисних дій, спрямованих мінімізувати антропогенний вплив на природу задля досягнення балансу між біосферними, культурними, соціальними, економічними та екологічними цінностями людства з окремим публічним інтересом, пов'язаним зі створенням просторового середовища для громади з використанням для цього новітніх технологій та передових екостандартів [175].

Маємо вказати, що будь-які завдання виконуються спираючись на встановлені принципи, які виступають джерельною базою для їхнього належного втілення. Однак досі наявною є дискусія щодо зіставлення чи не зіставлення таких термінів як «засади» і «принципи». Власне, ми погоджуємося із тими авторами, які вважають, що засади є положеннями, які за своєю сутністю максимально наближені до принципів, але більш розкриті та деталізовані. При цьому потреби розуміння поняття «основи» як синоніму понять «принципи» чи «засади» немає. Загалом використання синонімів у науці можливе, проте здебільшого термін, що використовується, має своє індивідуальне розуміння. Відповідно принципи є основними засадами, які органічно впливають із джерел адміністративного права [6, с. 20; 59].

Наприклад, положення Генеральної схеми планування території України відповідають засадам, які прийняті в заключних документах Конференції Організації Об'єднаних Націй з розвитку населених пунктів (ХАБІТАТ-II) та відповідним рекомендаціям Європейської економічної комісії ООН і Ради Європи [103].

Зазначаючи більш спеціалізовано, варто вказати, що у юридичній науці принципи визначаються як: 1) вихідні положення та теоретичні ідеї, які віддзеркалюють об'єктивні закономірності розвитку держави і суспільства, найбільш характерні риси організації і функціонування не тільки самої державної служби, але й усієї системи органів державної влади, визначають зміст складних стосунків усередині цієї системи [144]; 2) вимоги, які: а) обов'язкові для всіх осіб і організацій, які тією чи іншою мірою мають відношення до державної служби; б) поширюються на всі види державної служби і є загальними в рамках державної служби; 3) охоплюють всі організаційні, правові та інші сторони, з яких складається зміст державної служби [59; 64, с. 44; 152, с. 98].

Якщо врахувати сучасні об'єктивні умови містобудівної діяльності, маємо змогу виокремити наступні принципи адміністративно-правового механізму реалізації функції планування такої діяльності:

1) сталість – від екологічно свідомого проектування та будівельних практик до інтеграції зелених насаджень та енергоефективної інфраструктури. Загалом сталість гарантує, що населені місця стійкі, адаптовані та «уважні» до свого екологічного впливу. Пріоритет сталого розвитку забезпечує добробут нинішнього та майбутніх поколінь;

2) справедливість – забезпечення справедливого доступу до ресурсів і можливостей для всіх членів громади. Необхідно так планувати містобудівну діяльність, щоб населені місця були гостинними та доступними для всіх мешканців, незалежно від їхнього соціально-економічного статусу. Цей принцип ґрунтується на забезпеченні доступного житла, послуг і зручностей, які задовольняють різноманітні потреби населення. Це передбачає сумлінний

підхід до планування, забезпечення того, щоб інфраструктура та послуги були доступними та корисними для людей з різних соціальних верств;

3) ефективність – оптимізація використання ресурсів, включаючи землю, інфраструктуру та послуги. Ефективне землекористування та багатофункціональна забудова є основою сталого планування, що має ключове значення для створення функціональних та екологічно свідомих населених пунктів. У контексті міст цей принцип зосереджується на оптимізації їх ландшафтів для мінімізації розповсюдження міст і заохочує інтеграцію різноманітних функцій у межах мікрорайонів. Інтегруючи житлові, комерційні та рекреаційні простори, міста зменшують потребу в тривалих поїздках, сприяючи зручності для прогулянок і схвалюючи використання громадського транспорту [192];

4) стійкість – створення громад та населених місць, здатних протистояти економічним, соціальним і екологічним кризам та викликам і відновлюватися після них. Цей принцип спрямований на економічне процвітання, одночасно забезпечуючи стійкість до майбутніх викликів. Це включає заохочення інновацій, підтримку місцевого бізнесу та сприяння економічному різноманіттю у межах населених пунктів. Планування та реагування на зміну клімату та інші ризики гарантує, що вони витримають і процвітатимуть у складних умовах [192];

5) інклюзивність – залучення різноманітних зацікавлених сторін до процесу планування для урахування потреб усіх членів громади. Це передбачає активне залучення громади, місцевих підприємств, державних установ та інших ключових зацікавлених сторін до процесу планування. Розуміння різноманітних потреб, прагнень і турбот громади гарантує, що генеральний план є не лише перспективним, але й відображає інтереси людей, яким він служить. Регулярне спілкування та співпраця сприяють розвитку почуття власності та колективної відповідальності за проект розвитку території [200]. Крім того, розбудова інклюзивної інфраструктури є обов'язковою. Це передбачає створення шляхів, транспортних систем і громадських місць, які

задовольняють різноманітні потреби, забезпечуючи доступність для людей з різними можливостями та пристосовуючи різні способи мобільності [192];

б) екологізації простору – проектування середовища населених пунктів, яке сприяє фізичному та психічному здоров'ю та зменшує залежність від особистих транспортних засобів. Віддаючи пріоритет екологічним видам транспорту, населені пункти можуть створювати більш зручні, яскраві та екологічно чисті територіальні ландшафти, сприяючи покращенню здоров'я членам громади і покращуючи тим самим загальну якість життя мешканців. Зокрема цей перехід до ефективних систем громадського транспорту є фундаментальним кроком у розбудові міст, які є не тільки екологічно відповідальними, але й більш зручними та приємними для життя [192];

7) детальність – максимальне врахування дрібних деталей, яке оптимізує використання доступного простору. Цей принцип передбачає продумане детальне зонування, багатофункціональну забудову та створення яскравих, зручних для прогулянок районів. Мета полягає в тому, щоб сприяти гармонійному балансу між житловими, комерційними та рекреаційними зонами, мінімізуючи розростання міст і створюючи добре зв'язану міську тканину, яка покращує загальну якість життя мешканців [200];

8) комплексність – планування має враховувати як стійкість, так і інноваційність систем інфраструктури. Це передбачає також формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території [126];

9) гнучкість – врахування майбутніх змін та постійне вдосконалення. Цей принцип включає в себе проектування адаптованих просторів, що дозволяє створювати багатофункціональні забудови, які можуть розвиватися разом зі

змінними потребами спільноти, і включати стратегії, які забезпечують поступове зростання. Гнучкість генерального планування гарантує, що міські забудови витримають випробування часом і залишаться актуальними в умовах суспільних, економічних і технологічних змін [200];

10) стратегічний підхід – формування довгострокових цілей без нагальної необхідності їхнього корегування. Планування засновано на такому принципі передбачає врахування потреб майбутніх поколінь, передбачення змін і створення адаптованих населених пунктів. Це включає гнучкі закони про зонування, перспективну інфраструктуру та стійкі до змін клімату проекти [175].

Враховуючи усе вище зазначене необхідно констатувати, що сучасне планування містобудівної діяльності обертається навколо тренду «сталого розвитку». Принципи сталого планування населених місць формують цілісний підхід, спрямований на створення екологічно відповідальних, соціально інклюзивних та економічно життєздатних населених пунктів. По-перше, він наголошує на компактному та ефективному землекористуванні, сприяючи змішаній забудові земель, щоб зменшити розростання міст і заохотити пішохідну доступність. Стале міське планування також надає пріоритет використання відновлюваних джерел енергії, ефективного громадського транспорту та інфраструктури, яка мінімізує вплив на навколишнє середовище. Крім того, він зосереджений на збереженні природних територій, створенні зелених насаджень та інтеграції природи в міський ландшафт для підвищення біорізноманіття та створення зон відпочинку для мешканців. В контексті розвитку інших територій акцент зміщується у бік соціальної складової, адже соціальна справедливість є ще одним наріжним каменем, який виступає за доступне житло, доступ до освіти та охорони здоров'я, а також заохочує різноманітні та активні громади. Загалом, принципи сталого планування спрямовані на створення населених місць, які задовольняють потреби нинішнього та майбутніх поколінь, зберігаючи ресурси та мінімізуючи погіршення навколишнього середовища [175].

Отже, застосування сталого планування в містобудівній діяльності не є універсальною концепцією; натомість це набір керівних принципів, які можна адаптувати до унікальних потреб і викликів різних територіальних середовищ. Інтегруючи ці принципи, населені пункти можуть створювати здоровіші, зручніші для життя простори, які сприяють екологічному контролю, соціальній інклюзивності та економічній життєздатності для майбутніх поколінь. Оскільки ми стикаємося з викликами світу, що швидко змінюються, стале планування є ключовим постулатом адміністративно-правового механізму реалізації розбудови населених пунктів, які гармонійно розвиваються у балансі природного та людського, обслуговуючи їхні потреби [175].

### **1.3. Нормативно-правові засади реалізації функції планування в містобудівній діяльності**

На сьогодні існує обґрунтована думка, що містобудівна документація, яка комплексно вирішує проблеми енергоефективності, інклюзивності, сучасних населених пунктів є або застарілою або відсутньою. Тому стале та інклюзивне планування та проектування територій, необхідно розпочинати із нормативної роботи, створюючи нові технічні стандарти, що допоможуть у формулюванні політики та стратегій розвитку, розбудовувати локальний потенціал шляхом надання контекстно-специфічних рішень та послуг на основі процесів інтеграції та участі різних суб'єктів [176].

Не є заперечним, що право – основний регулятор суспільних відносин в нашій державі, а система нормативно-правових актів – ключова форма його вираження. Тому існує думка, що останні і є правовими засадами в контексті регулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин [63, с. 70]. Причому у науковій літературі є декілька подібних назв, серед яких «правова основа», «нормативно-правові засади» та ін. В той же час вона немає єдиного визначення змісту цих термінів [55, с. 165]. Зокрема Д. Кошиков стверджує, що



правові засади розуміються у декількох аспектах: як система нормативно-правових актів, що регулює певну сферу суспільних відносин або функціонування їх суб'єктів; як норми права, що встановлюють певні правила діяльності суб'єктів суспільних відносин, що містяться в законодавчих актах; як керівні начала (принципи) відповідної діяльності окремих органів, що закріплені нормами відповідних законодавчих та підзаконних актів [55, с. 174].

З урахуванням зазначеного вбачаємо, що нормативно-правові засади реалізації функції планування в містобудівній діяльності слід розуміти, як систему положень нормативно-правових актів, в котрих закріплюються методологічні, практичні та ідеологічні аспекти реалізації уповноваженими суб'єктами в галузі містобудування [63, с. 70] поставлених задач.

Зазначимо, що в юридичній літературі можна зустріти різні варіанти класифікації нормативно-правових актів, що встановлюють засади містобудівної діяльності. Так, на нашу думку, досить змістовною є класифікація джерел адміністративного права щодо публічного адміністрування сфери будівництва, яку запропонувала О. Лавренікова. На думку авторки вона повинна бути такою: 1) міжнародні стандарти будівництва; 2) міжнародні стратегічні документи; 3) угоди й меморандуми про співробітництво України із зарубіжними партнерами; 4) угоди між вітчизняними суб'єктами публічного адміністрування між собою; 5) адміністративні норми, що є основами містобудування; 6) адміністративні норми, що визначають особливості відповідальності за правопорушення у сфері містобудування; 7) адміністративні норми, що визначають особливості розвитку будівельної галузі та промисловості будівельних матеріалів; 8) адміністративні норми, що визначають процедуру здійснення нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та будівництві; 9) адміністративні норми, що регулюють процедури надання адміністративних послуг; 10) адміністративні норми, що встановлюють порядок охорони природи, зокрема під час здійснення будівельних робіт на земельних ділянках для житлових, житлово-будівельних, гаражно-будівельних і дачно-будівельних

кооперативів та індивідуального житлового будівництва; 11) адміністративні норми, що уповноважують суб'єктів публічної адміністрації обов'язками та правами щодо публічного адміністрування сфери будівництва [59].

Міжнародні стандарти в тому числі й європейські традиційно встановлюють засади реалізації різних державних функцій, не є виключенням і функція планування містобудівної діяльності. Нами прийнято рішення класифікувати нормативно-правові засади реалізації функції планування в містобудівній діяльності на дві великі групи: перша група – це міжнародні стандарти в тому числі й європейські; друга – національні норми та стандарти. Своєю чергою, міжнародні та європейські нормативно-правові засади реалізації функції планування в містобудівній діяльності слід диференціювати на дві підгрупи. Зокрема, на нашу думку, першу підгрупу формують засади, що закладають основу демократичних процесів в усіх сферах життя, а другу – ті, що проголошують та зобов'язують перехід до сталого розвитку.

Розпочнемо заявлений аналіз з першої підгрупи. Тут доречно вказати, що демократичні процеси не відбуваються самі по собі, вони завжди здійснюються певними соціальними інституціями. Однією із таких інституцій є органи місцевого самоврядування, які в досліджуваній сфері відіграють одну із ключових ролей.

Так Європейська хартія місцевого самоврядування (1988 рік) [188], гарантує автономію місцевих органів влади у прийнятті рішень щодо сфери містобудівної діяльності, що дозволяє враховувати місцеві потреби та особливості; встановлює принципи демократії та участі громадян у процесі прийняття рішень, які стосуються розвитку міської інфраструктури та планування забудови; гарантує фінансову незалежність місцевих органів влади, що дозволяє їм ефективно планувати та реалізовувати містобудівні проекти; вимагає наявності чіткої законодавчої бази, яка регулює містобудівну діяльність, забезпечуючи правову визначеність і стабільність; сприяє підвищенню прозорості і підзвітності місцевих органів влади в сфері

містобудування, що зменшує корупційні ризики та підвищує довіру громадян [176].

Наступний документ – це Угода Міжнародної спілки архітекторів щодо рекомендованих міжнародних стандартів професіоналізму в архітектурній практиці, затвердженої XXI Асамблеєю Міжнародної спілки архітекторів (1999 рік) [214]. Вона встановлює міжнародно визнані стандарти професіоналізму, які архітектори мають дотримуватися у своїй діяльності. Це сприяє підвищенню якості проектів та їх відповідності сучасним вимогам. Документ акцентує увагу на етичних принципах, таких як доброчесність, відповідальність перед суспільством, екологічна стійкість і прозорість, що є ключовими для відповідального містобудування. Угода підкреслює важливість належної освіти та постійного професійного розвитку архітекторів, що забезпечує високу компетентність фахівців, залучених до містобудівної діяльності. Вона також: встановлює основи для міжнародного співробітництва та обміну досвідом між архітекторами різних країн, що сприяє впровадженню найкращих практик у містобудуванні; рекомендує стандарти, які враховують потреби та інтереси громадян, сприяючи створенню комфортного та безпечного територіального середовища; підтримує інноваційні підходи та стійкі практики в архітектурі та містобудуванні, що важливо для довготривалого розвитку територій [214]. Загалом положення Угоди Міжнародної спілки архітекторів створюють рамки для професійної діяльності архітекторів, які сприяють підвищенню стандартів планування та розвитку територій, забезпечуючи при цьому відповідність проектів етичним, екологічним та соціальним вимогам [176].

Щодо другої підгрупи ще раз визначимо, що такі положення проголошують необхідність утвердження сталого розвитку загалом та у сфері містобудівної діяльності – зокрема.

Наприклад, Лейпцизька хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку» (2007 рік) [196], визначає основні принципи та напрямки сталого розвитку міських територій у Європі. Хартія підкреслює важливість інтеграції економічних, соціальних та екологічних аспектів у планування та розвиток

міст, що сприяє збалансованому та довгостроковому розвитку міських територій. Вона визначає підвищення якості життя міських жителів як одну з головних цілей містобудівної діяльності, зокрема через поліпшення житлових умов, створення зелених зон та забезпечення доступу до якісних послуг. Зазначений документ також: сприяє соціальній інтеграції та рівності, наголошуючи на необхідності боротьби з соціальним розшаруванням і створення умов для залучення всіх верств населення до міського життя; заохочує до використання комплексного та інтегрованого підходу в плануванні міст, який враховує всі аспекти міського розвитку, включаючи транспорт, житло, економіку, екологію та соціальну сферу; підкреслює важливість збереження та використання культурної спадщини в містобудівній діяльності як ключового елемента ідентичності та привабливості міст; приділяє велику увагу екологічній стійкості, наголошуючи на необхідності зменшення негативного впливу містобудування на навколишнє середовище, використання відновлюваних ресурсів та впровадження екологічно чистих технологій; заохочує до співпраці між різними рівнями влади, громадськими організаціями, приватним сектором та громадянами для досягнення спільних цілей сталого розвитку [196]. Отже, положення Лейпцизької хартії забезпечують стратегічні рамки для планування та управління містами, які спрямовані на створення більш стійких, життєздатних та соціально інтегрованих міських територій, що відповідають сучасним викликам та соціальним потребам [176].

Своєю чергою, Цілі сталого розвитку до 2030 року (2015 рік) [218], які стали продовженням попередніх глобальних цілей – Цілей розвитку тисячоліття (2000 рік) [202] мають особливу вагу для планування містобудівної діяльності, оскільки вони забезпечують комплексний підхід до розвитку територій, враховуючи економічні, соціальні та екологічні аспекти. Так, Ціль 11: Сталий розвиток міст і громад, безпосередньо спрямована на те, щоб зробити міста і населені пункти інклюзивними, безпечними, стійкими та життєздатними. Вона включає підцілі, такі як забезпечення доступу до доступного житла, безпечного транспорту, зелених зон та поліпшення планування міських територій. Крім

того, Цілі сталого розвитку: наголошують на важливості захисту навколишнього середовища та сталого використання природних ресурсів у містобудівній діяльності шляхом підвищення енергоефективності будівель, зменшення викидів парникових газів та запровадження зеленої інфраструктури; підкреслюють необхідність забезпечення соціальної рівності та інклюзивності у містобудівній діяльності, це включає створення умов для доступу всіх верств населення до міських послуг, боротьбу з бідністю та забезпечення рівних можливостей для всіх громадян; сприяють впровадженню інноваційних рішень та розвитку сучасної інфраструктури, що включає розумні міста, розвиток громадського транспорту та покращення міських комунікацій; наголошують, що планування міст повинно враховувати аспекти здоров'я та благополуччя населення, що включає забезпечення доступу до медичних послуг, сприяння здоровому способу життя через створення спортивних та рекреаційних зон; підкреслюють важливість глобального партнерства та співпраці між урядами, громадськими організаціями та приватним сектором для досягнення цілей сталого розвитку; спрямовані на сприяння економічному зростанню та створення робочих місць через розвиток міст, що забезпечує економічну стійкість та підвищує якість життя населення [218]. Таким чином, Цілі сталого розвитку до 2030 року забезпечують стратегічну основу для планування та управління містобудівною діяльністю, спрямовану на створення стійких, інклюзивних та життєздатних населених пунктів, що відповідають сучасним викликам та потребам людства [176].

Зазначимо, що нова програма розвитку міст Хабітат-III (2016 рік) [213] також закладає основу сталого розвитку міст, а тому в основному дублює підхід щодо сталого розвитку містобудування визначених у попередньому документі. Однак її особливістю є те, що вона встановлює конкретні стратегічні напрямки й рекомендації для урядів, муніципалітетів, громадських організацій та інших зацікавлених сторін щодо ефективного, інклюзивного та стійкого планування і розвитку міських територій [176].

Водночас Паризька угода (2015 рік) [85] – міжнародна угода з питань змін клімату, яка ставить завдання зменшити викиди парникових газів – безпосередньо впливає на планування містобудівної діяльності. Адже вимагає від планувальників містобудівної діяльності забезпечити стандарти забудови територій таким чином, щоб не допустити зростання глобальної середньої температури більше 2°C (по можливості – не більше 1,5°C) [176].

Окрім того, існує Глобальна угода мерів з питань клімату та енергії (2016 рік) [191]. Це ініціатива, що об'єднує місцеві органи влади для спільної роботи над зменшенням викидів парникових газів та адаптацією населених пунктів до змін клімату. Глобальна угода мерів працює над організацією та мобілізацією місцевих, регіональних і державних органів влади для активного внеску в глобальну кліматичну нейтральність за допомогою екологічних і чистих рішень, починаючи від енергетики та транспорту до сільського господарства, фінансів і промисловості через зміну поведінки усіх учасників [191].

Всі вище зазначені міжнародні та європейські акти і документи створюють нормативно-правову базу та забезпечують рекомендації для країн і населених пунктів щодо сталого, інклюзивного та безпечного розвитку територій [176].

Слід зауважити, що міжнародне та внутрішньодержавне право являють собою самостійні правові системи, що характеризуються самостійним предметом, методом, цілями та завданнями правового регулювання. Проте інтернаціоналізація суспільного життя призводить до значного розширення сфери застосування міжнародного права: міжнародно-правові норми починають регулювати не лише міждержавні відносини, а й відносини, які виникають у межах однієї держави. У подібних випадках має місце перехрещування правового регулювання одних і тих же суспільних відносин нормами міжнародного та внутрішнього права [14, с. 412]. Міжнародні (європейські) правові стандарти містобудівної діяльності є рамковими, створюючи певну концептуальну стандартизовану модель представницьких і виконавчих локальних інститутів як суб'єктів містобудування, котра

наповнюється, унормовується й об'єктивується конкретними функціями та повноваженнями на внутрішньодержавному рівні через ухвалення спеціальних інституціональних законодавчих актів [57].

Зазначене корелюється із імплементаційним процесом в Україні. Так, були ратифіковані Європейська хартія місцевого самоврядування (1988 рік) [124], Паризька угода (2015 рік) [125]; прийняті: Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» [128], Національна стратегія із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року [131] та деякі інші.

Між тим, не буде спірним твердження про те, що основним засадничим законом у будь-якій сфері, в тому числі у сфері планування містобудівної діяльності була і є Конституція України. Так, не можна не погодитись із думкою О. Ющика, який наголошує на тому, що конституція – це насамперед основний закон держави, головне джерело національного права, ядро правової системи, юридична база поточного законодавства. Найважливіша властивість конституції – її верховенство, що означає пріоритетне положення в системі джерел права, яке забезпечується особливим порядком прийняття та зміни конституції, а також надання їй вищої юридичної сили [181, с. 173-174]. Дійсно, Конституція є базисним нормативним актом в структурі правової системи України. Тому можемо констатувати, що у системі нормативно-правових засад реалізації функції планування в містобудівної діяльності Основний закон відіграє роль джерела принципів, на яких остання будується. Крім того, важливим моментом Конституції України є те, що в ній закріплено специфіку правового статусу Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України – одних з ключових суб'єктів контролю і нагляду у сфері містобудування. В той же час, положення Конституції відрізняються найвищим рівнем абстрактності, адже конкретизуються та знаходять своє практичне вираження у нормах законодавчих актів [63, с. 68].

Необхідно також відмітити положення Закону України «Про місцеві державні адміністрації», який визначає основи правового статусу місцевих державних адміністрацій на території всієї України та в місті Києві,

Севастополі зокрема, структурні підрозділи яких визначаються як суб'єкти здійснення контролю в сфері містобудівної діяльності. Відповідно до норм Закону, місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Вони здійснюють виконавчу владу в областях, районах та містах Києві та Севастополі. Статтею 20 Закону чітко визначаються повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі містобудування. Відповідно до зазначеної норми, місцева державна адміністрація: організовує розробку та проведення експертизи містобудівної документації населених пунктів відповідно до державних норм і стандартів; організовує роботу з атестації об'єктів, сертифікації продукції, робіт і послуг підприємств і організацій житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування населення; організовує охорону, реставрацію та використання пам'яток архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та історико-культурних ландшафтів; розробляє та затверджує схеми санітарного очищення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці та організовує окреме збирання побутових відходів, інших видів відходів як вторинної сировини; погоджує документацію із землеустрою, щодо відповідності зазначеної документації законодавству у сфері містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини і таке інше [120]. Ще однією нормативно-правовою засадою реалізації функції планування у сфері містобудівної діяльності є положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» якими визначається правовий статус та повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, які в установленому законом порядку також виступають суб'єктами контрольно-наглядової діяльності. У Законі вказано, що виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення



делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [63, с. 76-77; 119].

Й загалом слід нагадати, що юридичне регулювання планування територій в Україні здійснюється за допомогою як правових норм, об'єктивованих: Законами України «Про регулювання містобудівної діяльності» [126], «Про основи містобудування» [121], «Про Генеральну схему планування території України» [103], «Про архітектурну діяльність» [99], «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» [117], «Про стратегічну екологічну оцінку» [127] тощо, так і технічним регулюванням, зокрема положеннями – ДБН Б.2.2-12:2019 Планування та забудова територій [29], ДБН Б.1.1-14:2021 Склад та зміст містобудівної документації на місцевому рівні [27] тощо.

Отже, можемо узагальнити, що у контексті національного рівня досліджувані засади є оперативними, стратегічними та змішаними. Причому необхідно зазначити, що їхня об'єктивізація тривалий час формувалась фрагментарно і не систематично. Ця проблема загострилась після підписання Україною Угоди Про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (2014 рік) [158], адже виникла необхідність наближення національного законодавства до європейського.

Зокрема колектив українських та німецьких фахівців розробив так звану Білу книгу: «Пропозиції щодо законодавчого та адміністративно-правового реформування сфери міського розвитку в Україні», яку було представлено у 2017 році. Вона містить чотири розділи: 1) у першому розділі окреслені пропозиції щодо ґрунтовної реформи. В основі рекомендації – повністю нові проекти законів про міське планування та містобудівну діяльність. Рекомендація переважно побудована за німецькою моделлю. Вміщено проект нового Закону «Про просторове планування»; 2) другий розділ містить опис ситуації довкола фактичних широких обговорень реформ в Україні. У нього включено огляд сфери регулювання основних законів та нормативних актів.

Крім того, тут обговорюються вимоги до різних установ та діючих осіб у сфері державного управління; 3) у третьому розділі підсумково подані заяви та коментарі представників сфери міського розвитку та планування. Це є важливою складовою процесу реформ згідно з принципом гласності та залученості. Більшість з цих пропозицій посилається на проект нового Закону «Про просторове планування»; 4) четвертий розділ містить відомості про основні нормативно-правові акти європейських країн та зокрема, Німеччини [145].

Окремо наголосимо, що актуальним питанням у зазначеному слід вважати ухвалення Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 роки [53], проект якої оприлюднено у 2019 році, однак схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України так і не відбулося [59]. У ній зазначається, що: «зміни до законодавства у сфері містобудівної діяльності, що вносилися протягом останніх років, були спрямовані на вирішення окремих проблем будівельної та суміжних галузей, не мали комплексного характеру і стратегічного плану реалізації» [53].

Дійсно, на думку фахівців чинне законодавство у сфері містобудівної діяльності України є надто розгалуженим та мало ефективним. В Україні існує понад 40 законів, які регулюють виключно будівництво, містобудування та міське планування. Сюди приєднуються державні норми ДБН, які через надзвичайну кількість положень спричиняють бюрократію та значні адміністративні перешкоди, а також інші закони, наприклад, що регулюють земельні відносини, що діаметрально протилежні положенням містобудування. Більш ніж у будь-якій іншій сфері, ця суперечлива та адміністративно неконтрольована ситуація насамперед відкриває двері корупції. Центральне значення мають Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 2011 року та Закон України «Про основи містобудування» від 1992 року (в кожний протягом років вносилися зміни) [146, с. 5].

Наприклад, Закон від 12 травня 2022 року № 2254-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери

містобудівної діяльності» передбачив, що містобудівна документація розробляється у формі електронного документа, ввів поняття «програма комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини)»; визначив правовий статус тимчасових споруд, їх комплексів, призначених для життєзабезпечення (тимчасового проживання та обслуговування) внутрішньо переміщених осіб тощо [100].

Інший Закон України від 29 липня 2022 року № 2486-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій» [101], встановив ключові положення та вимоги, спрямовані на підвищення безпеки та захищеності населення в процесі просторового розвитку. Закон забезпечує включення вимог цивільного захисту до процесу планування та забудови територій, встановлює обов'язкові вимоги щодо проектування та будівництва будівель і споруд, які враховують можливі надзвичайні ситуації, зокрема пожежі, землетруси, повені та інші природні та техногенні ризики. Також він передбачає здійснення контролю за дотриманням вимог цивільного захисту в процесі будівництва та експлуатації будівель і споруд, що підвищує рівень відповідальності забудовників і підрядників та сприяє підвищенню рівня обізнаності населення щодо заходів цивільного захисту та підготовки до дій у разі надзвичайних ситуацій. Загалом, цей закон забезпечує нормативно-правову основу для інтеграції заходів цивільного захисту в процес містобудівного планування та забудови, що сприяє підвищенню безпеки, захищеності та стійкості міських територій до різноманітних ризиків та загроз.

Тому сміло можна стверджувати, що останнє десятиліття характеризується процесом модернізації чинного містобудівного законодавства, який характеризується двома напрямками: перший – прийняття нових нормативно-правових актів; другий – розроблення єдиного кодифікованого та уніфікованого акту (наприклад, Будівельний кодекс України) [179].

Так, представники першого підходу у 2021 році представили під номером 5655 «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» [133], який мав на меті упорядкувати цю сферу, проте спричинив чи не найгучнішу суспільну дискусію останніх років. Його не сприйняли багато груп – від громадських організацій, активістів й асоціацій місцевих громад до представників професійних асоціацій. Дуже різні спільноти наголошували, що закон усуватиме їх від участі в містобудівельному процесі; що запропоновані механізми автоматичної регуляції шкодитимуть галузі; що пропоновані законом правила гри пролобійовані забудовниками. Після експертизи законопроекту №5655 Єврокомісія у звіті [186] також рекомендувала Україні утриматися від його впровадження [21].

На думку представників другого підходу, через сучасні різнопланові проблеми в систематиці українського законодавства реформування лише окремих галузей не може бути доцільним. Кожна реформа окремих сфер призводить до протиріч з іншими законодавчими положеннями. Тому пропонується повна реорганізація правової бази та скасування Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 2011 року, Закону України «Про основи містобудування» від 1992 року, Закону «Про землеустрій» від 2003 року, Земельного кодексу від 2001 року та низки інших законів. Скасовані закони має замінити новий Будівельний кодекс України, який в багатьох аспектах буде спиратися на зразок Будівельного кодексу Німеччини [146, с. 7].

Ми підтримуємо представників другого підходу, адже прийняття Будівельного кодексу в Україні, замість окремого законодавства, має кілька важливих переваг. До числа таких слід віднести його здатність:

- 1) систематизувати всі нормативні акти та законодавчі положення, що стосуються містобудівної діяльності, в один єдиний документ, що спростить доступ до інформації, зробить законодавство більш зрозумілим і зручним у використанні як для фахівців, так і для громадян. Це також дозволить уникнути суперечностей та дублювання норм, що часто зустрічаються в окремих

законодавчих актах, забезпечивши таким чином узгодженість між різними аспектами містобудівної діяльності та нормативно-правовими актами. Зазначене є важливим з огляду на те, що комплексний підхід до регулювання містобудівної діяльності дозволить більш ефективно управляти процесами планування та забудови для розвитку територій;

2) забезпечити узгодженість між практичними аспектами планування містобудування та нормативно-правовими актами; підвищення якості забудови та розвитку інфраструктури; прозорість правил та процедур, що сприятиме зниженню рівня корупції та підвищенню рівня підзвітності органів влади; можливість для участі населення у прийнятті відповідних рішень; кращу інтеграцію українського законодавства зі світовими стандартами та практиками в сфері планування містобудування; залучення іноземних та вітчизняних інвестицій у розвиток інфраструктури населених пунктів, адже загалом зрозуміле та прозоре законодавство є інвестиційно привабливішим та надійнішим.

Таким чином, прийняття Будівельного кодексу України є необхідним кроком для підвищення ефективності, прозорості та якості регулювання містобудівної діяльності, що сприятиме сталому розвитку територій та підвищенню якості життя громадян. Планування сталого розвитку та прийняті на його підставі плани містобудівної діяльності самі по собі виконуватимуть законодавчі та юридично установчі функції або, принаймні, зумовлюватимуть правові наслідки через призначену їм функцію правового регулювання.

Отже, можемо узагальнити, що міжнародні стандарти, включно з європейськими, відіграють ключову роль у встановленні засад реалізації функції планування в містобудівній діяльності України, забезпечуючи відповідність національної практики сучасним вимогам сталого розвитку та інтеграції в європейський правовий простір. Водночас національний рівень об'єктивізації таких стандартів потребує доопрацювання.

## Висновки до Розділу 1

1. Зауважено, що ідентифікація сутності містобудівної діяльності за логікою методологічних правил має здійснюватись за етимологічним принципом, який репрезентує її функціональну приналежність до категорії «місто». Втім означена категорія є значно ширшою за обсягом, передбачаючи не тільки забудову міста, а й інших населених пунктів (селища, села) та міжселенних територій.

2. Визначено перешкоди для якісного управління у сфері містобудівної діяльності. З'ясовано, що сучасний тренд, – містобудування має створити зелену економіку, яка не залежить від викопного палива. Розробляючи свої плани розвитку населених пунктів, органи влади повинні включати стратегії з низьким рівнем викидів, а також стійкість до зміни клімату. Висунуто припущення, що ефективне виконання функції планування містобудівної діяльності може вирішити багато проблем просторового розвитку територій, забезпечити їх процвітання шляхом прийняття уповноваженими суб'єктами інтегрованих рішень, які врівноважують моделі людського життя, а також забудоване та природне середовище. З метою обґрунтування зазначеного, здійснено розгляд питання ідентифікації змісту та сутності функції планування в містобудівній діяльності з уточнення про необхідність суміжного визначення більш загальних процесів.

3. Уточнено, що містобудівна діяльність має дуже давні традиції та коріння. Адже людина з самого початку свого існування потребувала захисту, а отже – будувала собі укриття, які з часом перетворилися у поселення, а потім у населені пункти з чіткими просторовими межами. Є навіть докази щодо існування безпосередньо функції планування містобудівної діяльності у давні часи. Тому визначено логічним узагальнення, що у різний час планування містобудівельної діяльності мало різні цілі, але в своїй більшості вони були оборонного (захист від нападів) чи економічного (створення умов для економічного добробуту) спрямування. Окремо наголошується, що зміна

парадигми містобудівної діяльності, викликана індустріальною революцією, зумовила перегляд цінності функції планування, зробивши суб'єктів її реалізації спеціалістами відповідної професії.

4. З'ясовано, що законодавче трактування терміну «планування містобудівної діяльності» є відсутнім. У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» та у ряді інших нормативно-правових актів використовується словосполучення «планування територій», «просторове планування» та «планування» загалом. Аналіз таких дозволів визначити, що планування містобудівної діяльності повинно відповідати низці вимог, а саме: дотримання встановлених норм і правил; врахування затвердженої містобудівної документації та проектів інших об'єктів розміщення і будівництва; раціональне використання земельних ділянок, максимальне підвищення ефективності забудови та ділянок; збереження традиційного характеру території та охорона культурної спадщини; врахування державних та громадських інтересів; врахування законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок та будівель, що оточують місце майбутнього будівництва; інформування через медіа про розроблені плани; врахування думки всіх зацікавлених сторін у процесі обговорення містобудівної документації, недопущення порушення прав громадян та громадських організацій. На основі цього обґрунтовується думка, що функція планування в містобудівній діяльності одночасно є процесом реалізації стратегічних дій уповноважених суб'єктів її здійснення, поєднаних функціональним аспектом дотримання вже встановлених стратегічних орієнтирів. Причому акцентується, що при дотриманні вимоги щодо врахування державних та громадських інтересів при плануванні містобудівної діяльності необхідно не просто брати до уваги ці інтереси, а намагатися досягти балансу між їх потребами та кінцевими цілями.

5. Доведено, що публічне управління у сфері містобудівної діяльності має забезпечити належний просторовий розвиток, який першочергово включає планування територій та їх забудову. Відповідно, існує два узагальнених

функціональних етапи здійснення містобудівної діяльності – просторове планування та будівництво, кореляція між якими є аксіоматичною. Однак у більш розширеному контексті аналізу зазначеного з'ясовано, що за сучасних умов містобудівна діяльність репрезентується як багатогранний процес, який включає планування, проектування, будівництво, реконструкцію та підтримку життєвого середовища як невід'ємних його складових. Як професійна діяльність визначеного кола суб'єктів, вона охоплює найрізноманітніші особливості життєвого циклу антропогенного середовища, – від розвитку інфраструктури до збереження культурної спадщини. Одним із ключових аспектів визначено те, що вона здійснюється різними суб'єктами, які взаємодіють для досягнення цілей сталого розвитку та забезпечення високої якості життя населення. Відповідно, сформовано узагальнення, що основні функції містобудівної діяльності спрямовані на планування, прогнозування розвитку територій, проектування та будівництво нових об'єктів, а також на збереження історичної та культурної спадщини.

6. Стверджується, що функція планування в містобудівній діяльності відіграє ключову стратегічну роль, допомагаючи особам, які приймають рішення, визначати пріоритетні напрями розвитку, формулювати та впроваджувати рішення, а також спрямовувати наявні ресурси для збалансованого та інклюзивного розвитку населених пунктів. Як простір для обміну думками, процес планування є основою для сталого майбутнього, що враховує інтереси широкої громадськості, яка має забезпечити безбар'єрність та безпеку кожного мешканця. З урахуванням означеного, планування містобудівної діяльності визначено як процес створення та організації соціальних, економічних і фізичних компонентів населеного пункту, що здійснюється з метою досягнення локальних цілей територіального розвитку і забезпечення їхньої стійкості, передбачаючи систематичне дослідження, оцінку та прийняття рішень щодо землі, інфраструктури та ресурсів у межах територіальної громади задля створення добре організованого та функціонального соціального простору.



7. Оскільки на сучасному етапі в Україні у сфері містобудівної діяльності присутня притаманна багатьом сферам суспільного життя ключова проблема, – основи, вимоги, стандарти та обґрунтування необхідності здійснення планування є наявними, а реалізація або виконання розроблених планів неефективні, – констатовано, що наразі існує конфліктологічний вимір кореляції «нормативного з фактичним», де термінова потреба модернізації регуляторних підходів до забезпечення збалансованого та інклюзивного розвитку населених пунктів стає основним чинником для ідентифікації досліджуваної функції як ефективного інструменту для прийняття виважених рішень, визначення пріоритетних напрямів просторового розвитку, реалізації адміністративних заходів, здатних об'єктивувати наявність належної, гнучкої та чуйної до потреб суспільства системи публічного управління, яка стимулює створення життєздатних, справедливих і прогресивних соціальних просторів.

8. Проаналізовано наукову доктрину на предмет визначення поняття адміністративно-правового механізму як категорії адміністративного права. Виявлено, що існує значна кількість вчених, які ототожнюють зміст та сутність адміністративно-правових механізмів та механізмів адміністративно-правового регулювання. Доведено, що адміністративно-правовий механізм є ширшим поняттям, що охоплює всі аспекти приведення в дію норм адміністративного законодавства, тоді як механізм адміністративно-правового регулювання зосереджений на врегулюванні певного кола взаємозв'язків.

9. Виявлено, що адміністративно-правовий механізм реалізації функції планування в містобудівній діяльності концепційно охоплює виконання, додержання та застосування норм адміністративного права у цій сфері.

10. Ознаками адміністративно-правового механізму реалізації функції планування в містобудівній діяльності названо такі: а) втілюється органами публічного адміністрування різних рівнів; б) має специфічну сферу функціонування – сферу реалізації функції планування в містобудівній діяльності; в) репрезентується через виконання, додержання та застосування норм права та прийнятих стандартів.

11. Запропоновано під адміністративно-правовим механізмом реалізації функції планування в містобудівній діяльності розуміти взаємоузгоджену сукупність елементів, що перетворюють адміністративні норми щодо необхідності розвитку територій у заданому векторі в практичну площину. Більш спеціалізовано означений термін визначено у вигляді функціонування системи об'єднаних спільною ціллю правових засобів, створених для втілення в правореалізацію кола завдань суб'єктів містобудівної діяльності у ході реалізації ними функції планування.

12. Сформовано, що завдання адміністративно-правового механізму реалізації функції планування в містобудівній діяльності об'єктивують необхідність: 1) забезпечення раціонального використання природних ресурсів, в тому числі земельних, мінеральних та рекреаційних; 2) поліпшення соціальних умов для населення, шляхом використання новітніх стандартів забудови, в тому числі інклюзивних; 3) забезпечення населення житлом в аспекті доступності через планування використання механізмів фінансування (кредитування) житлового будівництва або фінансово-кредитні та іпотечні інфраструктури; 4) забезпечення сталого функціонування житлово-комунального господарства шляхом планування будівництва нових сталих споруд чи проведення реконструкції та модернізації наявних; 5) забезпечення розвитку транспортної інфраструктури з урахуванням інтересів всіх учасників дорожнього руху шляхом створення пішохідних зон та зон паркування, велосипедних доріжок, винесення за межі населених пунктів мереж загального користування (доріг, залізничних колій, аеропортів); 6) забезпечення розвитку та удосконалення інженерної інфраструктури шляхом впровадження енергозберігаючих технологій, використання нетрадиційних та відновних джерел енергії та замкнутого циклу водопостачання; 7) формування повноцінного життєвого середовища та поліпшення санітарно-гігієнічних умов шляхом здійснення різних заходів соціально-економічного, архітектурного, технічного та екологічного характеру; 8) забезпечення ефективного захисту від несприятливих природних явищ й запобігання виникненню техногенних аварій

та ліквідації їх наслідків й окремо – забезпечення громад укриттями різного формату.

13. Визначено, що основним завданням адміністративно-правового механізму реалізації функції планування містобудівної діяльності є забезпечення сталого розвитку територій у спосіб реалізації регулятивних, охоронних та захисних дій, спрямованих мінімізувати антропогенний вплив на природу задля досягнення балансу між біосферними, культурними, соціальними, економічними та екологічними цінностями людства з окремим публічним інтересом, пов'язаним зі створенням просторового середовища для громади з використанням для цього новітніх технологій та передових екостандартів.

14. Сформовано систему принципів адміністративно-правового механізму реалізації функції планування містобудівної діяльності. До числа таких віднесено: 1) сталість – гарантує, що території стійкі, адаптовані та «уважні» до свого екологічного впливу; 2) справедливість – забезпечення справедливого доступу до ресурсів і можливостей для всіх членів громади; 3) ефективність – оптимізація використання ресурсів, включаючи землю, інфраструктуру та послуги; 4) стійкість – розвиток громад та населених місць, здатних протистояти економічним, соціальним і екологічним кризам та викликам, відновлюватися після них; 5) інклюзивність – залучення різноманітних зацікавлених сторін до процесу планування для урахування потреб усіх членів громади; 6) екологізації простору – проектування середовища населених пунктів, яке сприяє фізичному та психічному здоров'ю та зменшує залежність від особистих транспортних засобів; 7) детальність – максимальне врахування дрібних деталей, яке оптимізує використання доступного простору; 8) комплексність – планування має враховувати як стійкість, так і інноваційність систем інфраструктури; 9) гнучкість – врахування майбутніх змін та постійне вдосконалення; 10) стратегічний підхід – формування довгострокових цілей без нагальної необхідності їхнього корегування.

15. Узагальнено, що сучасне планування містобудівної діяльності обертається навколо тренду «сталого розвитку», впровадження якого не є універсальною концепцією; натомість це набір керівних принципів, які можна адаптувати до унікальних потреб і викликів територіальних середовищ, щоб забезпечити можливість створювати здоровіші, зручніші для життя простори, необмежені сьогочасними інтересами різних зацікавлених сторін.

16. Визначено поняття терміну «нормативно-правові засади» реалізації функції планування в містобудівній діяльності». Запропоновано класифікувати елементи їхньої системи на дві великі групи: перша група – це міжнародні стандарти в тому числі й європейські; друга – національні норми та стандарти. Своєю чергою, міжнародні та європейські нормативно-правові засади реалізації функції планування в містобудівній діяльності диференційовано на дві підгрупи. Визначено, що першу підгрупу формують засади, що закладають основу демократичних процесів в усіх сферах життя. До таких віднесено, наприклад, положення Європейської хартії місцевого самоврядування, яка гарантує автономію місцевих органів влади у прийнятті рішень щодо сфери містобудівної діяльності, що дозволяє враховувати місцеві потреби та особливості; встановлює принципи демократії та участі громадян у процесі прийняття рішень, які стосуються розвитку міської інфраструктури та планування забудови; гарантує фінансову незалежність місцевих органів влади, що дозволяє їм ефективно планувати та реалізовувати містобудівні проекти; вимагає наявності чіткої законодавчої бази, яка регулює містобудівну діяльність, забезпечуючи правову визначеність і стабільність; сприяє підвищенню прозорості і підзвітності місцевих органів влади в сфері містобудування, що зменшує корупційні ризики та підвищує довіру громадян. Також такими названо положення Угоди Міжнародної спілки архітекторів, які створюють рамки для професійної діяльності архітекторів, сприяючи підвищенню стандартів планування та розвитку територій та забезпечуючи при цьому відповідність проектів етичним, екологічним та соціальним вимогам. До другої підгрупи віднесено засади, які проголошують та зобов'язують перехід до

сталого розвитку (наприклад, положення Лейпцизької хартії забезпечують стратегічні рамки для планування та управління містами, які спрямовані на створення більш стійких, життєздатних та соціально інтегрованих міських територій, що відповідають сучасним викликам та соціальним потребам). У межах останньої окрему увагу присвячено Цілям сталого розвитку до 2030 року, оскільки вони забезпечують комплексний підхід до розвитку територій, враховуючи економічні, соціальні та екологічні аспекти. Узагальнюється, що положення цього акту визначають стратегічну основу для планування та управління містобудівною діяльністю, спрямовану на створення стійких, інклюзивних та життєздатних населених пунктів, що відповідають сучасним викликам та потребам людства.

17. Виявлено, що нова програма розвитку міст Хабітат-III також закладає основу сталого розвитку міст, а тому в основному дублює підхід щодо сталого розвитку містобудування, визначений у положеннях Цілей сталого розвитку до 2030. Однак її особливістю є те, що вона встановлює конкретні стратегічні напрямки й рекомендації для урядів, муніципалітетів, громадських організацій та інших зацікавлених сторін щодо ефективного, інклюзивного та стійкого планування і розвитку міських територій. Також схарактеризовано базові положення Паризької угоди та Глобальної угоди мерів з питань клімату та енергії, що сукупно дало можливість узагальнити про таке: міжнародні та європейські акти і документи створюють нормативно-правову базу та забезпечують рекомендації для країн і населених пунктів щодо сталого, інклюзивного та безпечного розвитку територій.

18. У контексті національного рівня досліджувані засади розподілено на ті, що є оперативними, стратегічними та змішаними. Уточнено, що їхня об'єктивізація тривалий час формувалась фрагментарно і не систематично, а на думку більшості експертів чинне законодавство у сфері містобудівної діяльності України загалом є надто розгалуженим та мало ефективним. Виявлено шляхи вирішення цієї проблеми. Констатовано, що є два напрями здійснення модернізації чинного містобудівного законодавства: перший –

прийняття нових нормативно-правових актів; другий – розроблення єдиного кодифікованого та уніфікованого акту (наприклад, Будівельний кодекс України).

19. Висунуто припущення, що прийняття Будівельного кодексу України є необхідним кроком для підвищення ефективності, прозорості та якості регулювання містобудівної діяльності, що сприятиме сталому розвитку територій та підвищенню якості життя громадян. Перевагами розробки та прийняття Будівельного кодексу України названо його здатність:

– систематизувати всі нормативні акти та законодавчі положення, що стосуються містобудівної діяльності, в один єдиний документ, що спростить доступ до інформації, зробить законодавство більш зрозумілим і зручним у використанні як для фахівців, так і для громадян. Це також дозволить уникнути суперечностей та дублювання норм, що часто зустрічаються в окремих законодавчих актах, забезпечивши таким чином узгодженість між різними аспектами містобудівної діяльності та нормативно-правовими актами. Зазначене є важливим з огляду на те, що комплексний підхід до регулювання містобудівної діяльності дозволить більш ефективно управляти процесами планування та забудови для розвитку територій;

– забезпечити узгодженість між практичними аспектами планування містобудування та нормативно-правовими актами; підвищення якості забудови та розвитку інфраструктури; прозорість правил та процедур, що сприятиме зниженню рівня корупції та підвищенню рівня підзвітності органів влади; можливість для участі населення у прийнятті відповідних рішень; кращу інтеграцію українського законодавства зі світовими стандартами та практиками в сфері планування містобудування; залучення іноземних та вітчизняних інвестицій у розвиток інфраструктури населених пунктів, адже загалом зрозуміле та прозоре законодавство є інвестиційно привабливішим та надійнішим.

20. Доведено, що міжнародні стандарти, включно з європейськими, відіграють ключову роль у встановленні засад реалізації функції планування в

містобудівній діяльності України, забезпечуючи відповідність національної практики сучасним вимогам сталого розвитку та інтеграції в європейський правовий простір. Водночас національний рівень об'єктивізації таких стандартів потребує доопрацювання.

## РОЗДІЛ 2

### ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ СКЛАДОВИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПЛАНУВАННЯ В МІСТОБУДІВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

#### **2.1. Поняття та види адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування в містобудівній діяльності**

Адміністративно-правові відносини складають основу адміністративного права, яке є одним з фундаментальних галузей права України, що є порівнянню з такими галузями, як конституційне, кримінальне, цивільне право, і визначає основні засади діяльності держави, державних органів, посадових осіб. Адміністративне право вивчає законодавство, яке за обсягом значно перевищує законодавство будь-якої іншої галузі права. Виходячи з фундаментального характеру адміністративного права необхідно усвідомлювати ту роль, яку воно відіграє в усій системі права України. Зокрема норми адміністративного права регулюють суспільні відносини у таких сферах, як функціонування виконавчої влади, місцевого самоврядування, публічне управління (регулювання) у сфері економіки, освіти, охорони здоров'я, закордонних та внутрішніх справ, оборони [151] та, власне, містобудування.

Вченими увесь час обговорюється питання встановлення меж адміністративного права, що є надзвичайно важливим і водночас важко здійснюваним завданням з огляду на рухливість сучасного соціально-правового середовища, обумовленим як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. У зв'язку з цим цілком логічною є активізація наукового дискурсу щодо доцільності розширення, переосмислення й уточнення предмета адміністративного права. Проведений аналіз сучасних публікацій з цієї проблематики вказує на те, що сьогодні головними залишаються два підходи до розуміння предмета відповідної галузі, а саме управлінський та дихотомічний, а основні наукові дискусії лежать у площині доцільності виокремлення тих чи



інших складових (відповідних суспільних відносин та (або) правових явищ) у структурі предмета адміністративного права [23, с. 59].

Необхідно відмітити, що адміністративно-правові відносини є різновидом правовідносин взагалі, які насамперед є складовою суспільних відносин, а тому не є виключно автономним правовим явищем. Для них характерне все те загальне, що властиве будь-якому правовому відношенню. Будь-які суспільні відносини під регуляційним впливом відповідних правових норм набувають правової форми – тобто стають правовими відносинами. Сторони таких відносин стають носіями взаємних обов'язків та прав, а їх зв'язки – правовими. Це досягається тим, що саме правова норма встановлює обов'язки й права, визначає відповідальність за їх невиконання чи порушення прав однієї зі сторін. У цьому розумінні наявний такий правовий механізм: правовідносини виникають безпосередньо в процесі реалізації приписів, що містяться в цій нормі права [22; 96, с. 43].

Можемо припустити, що адміністративно-правові відносини з однієї сторони є уставленим явищем, а з іншої – динамічним, що пов'язано з трансформаційними аспектами розвитку предмета адміністративного права.

Щоб підтвердити чи спростувати цю тезу насамперед звернемося до наукових поглядів одного із фундаторів адміністративного права В. Авер'янова. На його думку, адміністративно-правовими відносинами виступають врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [1, с. 177-178]. Водночас О. Харитонова, досліджуючи концептуальні засади та правову природу адміністративно-правових відносин, під останніми розуміє врегульовані правовими нормами відносини, що виникають та існують між суб'єктами публічного права, і спрямовані на впорядкування стосунків у суспільстві, забезпечення засобами державного примусу правопорядку, добробуту та безпеки громадян і суспільства [33, с. 176; 162, с. 7].

З думок означених вчених маємо, що адміністративно-правові відносини виникають на підставі наявності адміністративної норми та зумовлені необхідністю врегулювання питань публічного значення.

На думку авторів підручника з адміністративного права за редакцією професора В. Галунька, адміністративно-правові відносини у вузькому розумінні – це суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного права; адміністративно-правові відносини в широкому розумінні – це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правових норм з метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки [22; 40, с. 37-47]. Тобто науковці досить вагомо звужують сферу дії адміністративних правовідносин, пов'язуючи їх лише з діяльністю органів виконавчої влади, тим самим залишаючи поза увагою всіх інших суб'єктів публічного адміністрування. Так, детально не зупиняючись на системі означених суб'єктів (це фактично виходить за межі нашого дослідження й може слугувати предметом наукового інтересу для подальших досліджень), зазначимо, що система органів публічного адміністрування є трикомпонентною та складається, окрім органів виконавчої влади, також із системи органів місцевого самоврядування й суб'єктів делегованих повноважень (наприклад, громадських об'єднань). Чітке визначення у межах дефініції адміністративно-правових відносин вказаних суб'єктів відіграє визначальну роль, адже вони належать до структури цих правовідносин [33, с. 176].

Своєю чергою, В. Колпаков указує, що поняття адміністративних правовідносин зазнало кардинальних змін і, подолавши інерцію радянських стереотипів, постало якісно новим чинником у «людиноцентристській» парадигмі, у гармонічній взаємодії між публічною владою і людиною [51]. Науковець слушно виділяє три етапи трансформації адміністративних відносин і зауважує, що на першому етапі знання про адміністративно-правові відносини

базуються на традиціях радянської правової школи. Відповідно до них всі вони є однорідними і мають державно-управлінську спрямованість. Другий етап осмислення адміністративно-правових відносин характеризується тим, що накопичення відповідних знань здійснюється в умовах докорінних змін у соціальній та економічній сферах. На їх підґрунті формуються нові за своїм змістом суспільні відносини. Третій етап – це узагальнення й систематизація теоретичних та емпіричних даних, застосування системного підходу як методу дослідження накопиченого матеріалу тощо [22; 51].

Досить цікавим є тлумачення адміністративно-правових відносин, яке надається В. Білою. Авторка під ними розуміє суспільні відносини, які врегульовані нормами адміністративного права що виникають у сфері, по-перше, зовнішньо організаційно-управлінської діяльності органів публічної адміністрації, по-друге – внутрішньо організаційно-управлінської діяльності апаратів усіх державних органів та адміністрації, державних підприємств, установ та організацій, по-третє – публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації, по-четверте – реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування громадськими організаціями, по-п'яте – застосування заходів адміністративної відповідальності, по-шосте – реалізації продукції адміністративних судів [10, с. 286]. Цікавим є формулювання шостої сфери – «реалізації продукції адміністративних судів». Не зовсім зрозуміло, що авторка розуміє під такою продукцією, адже жоден нормативно-правовий акт не визначає, що адміністративні суди можуть реалізовувати «продукцію».

Перелічувати думки науковців щодо піднятого питання можна досить довго з огляду на наявність великої кількості різних трактувань цього терміну. Однак на завершення слід звернути увагу на твердження О. Дніпрова, який вказує, що сучасна трансформація предмета адміністративного права зумовила зміну концептуальних засад адміністративно-правових відносин. Як наслідок, відбулася фактична зміна їхньої сутності, а також певне розширення. Так, нині, говорячи про адміністративні правовідносини, варто враховувати те, за яких обставин ці відносини виникають: у процесі провадження виконавчо-

розпорядчої діяльності уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації або під час надання адміністративних послуг приватним особам (фізичним та юридичним особам). З урахуванням зазначеної специфіки адміністративно-правових відносин будуть розрізнятися ознаки цих правовідносин, тоді як структурний складник залишатиметься сталим [33, с. 178].

Відповідно, проміжний висновок можна сформулювати так: адміністративні правовідносини об'єктивують діяльність публічної адміністрації, яка має два різновиди – управлінська та сервісна.

Таке твердження є цілком прийнятним, адже, наприклад, О. Моргунов зауважує про необхідність розподілу адміністративних правовідносин на управлінські та публічно-сервісні, останні з яких спрямовані на реалізацію й забезпечення основних прав та свобод громадян суб'єктами публічної адміністрації, а під адміністративними правовідносинами розуміє вид суспільних відносин, що виникають між суб'єктами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами, які регламентуються нормами адміністративного права і мають управлінський або публічно-сервісний характер [74]. Але, маємо вказати, що надане ним трактування адміністративних правовідносин нам вбачається не повним, адже не зрозуміло чи автор включає до їхнього змісту такий об'єкт врегулювання як взаємодії, координації та співпраці суб'єктів публічної адміністрації між собою.

В. Авер'янов свого часу розтлумачив зміст адміністративно-правових відносин у вияві власне управлінських відносин (владовідносини, відносини влади та підпорядкування) та публічно-сервісні відносини, які, на його думку, виявляються під час діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо: 1) розгляду і вирішення різного роду індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних (фізичних та юридичних) осіб, включаючи і надання багатоманітних адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій; 2) забезпечення виконання приватними особами покладених на них законодавством обов'язків (наприклад, справляння податків тощо);

3) прийняття зобов'язальних рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення різного роду «публічних» господарських справ (наприклад, будівництво шляхів, енергетичних мереж, відведення земель для будь-яких загальнодержавних потреб тощо); 3) позасудового захисту порушених прав і свобод осіб (тобто адміністративного розгляду скарг); 4) застосування до осіб заходів адміністративного примусу (насамперед адміністративних стягнень) [1].

Відповідно досі актуальним є двоподіл означених відносин. Але, справедливості заради, необхідно вказати, що саме сервісізація наразі є сучасною тенденцією розвитку сектора публічного адміністрування. Концепція сервісного публічного адміністрування охоплює теоретико-концептуальну ідеологію як нового державного менеджменту, так і «активізуючої» й «електронної» держави та передбачає реформування системи публічного адміністрування на якісно-нових засадах взаємодії громадського суспільства та держави, де потреби кожної особистості враховуються під час надання публічних послуг, надається можливість двостороннього контракту на основі раціонального використання і розподілення бюджетних коштів [26, с. 115].

Так, видатний український правознавець XIX ст. Б. Кістяковський зазначав, що базовим складником системи прав і свобод людини є право особистості на позитивні послуги з боку держави [42, с. 84]. Саме тому спрямування курсом на всеосяжне забезпечення прав і законних інтересів громадян та подальшої соціалізації української держави нерозривно пов'язані з переосмисленням функцій органів виконавчої влади відповідно до тенденцій суспільного розвитку, що надає актуальності питанню вироблення ефективної державної політики в Україні [147].

Потрібно погодитись Т. Коршуном, що соціально-орієнтована держава – це концепція, яка означає, що основним призначенням держави і основною вимогою до ефективного результату її діяльності має бути зручність користування послугами, які вона надає своїм громадянам [54, с. 55]. М. Дзевелюк вважає, що сьогодні: «відбувається демонополізація держави майже за всіма напрямками її функціонування – від збирання податків і мит і виконання

судових рішень до здійснення покарань за злочини – з’являється свого роду публічна конкуренція між державою та іншими соціальними структурами, які можуть здійснювати ті ж самі функції, однак подекуди більш ефективно й раціонально з економічної й організаційної точки зору» [31, с. 60]. Не заперечуючи такі постулати авторки, що держава мусить бути конкурентоспроможною в розрізі надання цих послуг, а отже сама система державного управління має орієнтуватися на новітні технології менеджменту. По-друге, держава повинна максимально відмовлятися від монополізації тих функцій, які можуть ефективніше здійснювати приватні структури. По-третє, надання послуг має бути пріоритетною формою реалізації більшості державних функцій [31, с. 61]. Зазначимо, що ми не погоджуємося із критикою Т. Слободянюка, який вважає, що: «держава як управлінський механізм ніколи не створювалася як бізнес-проект, адже будь-яка інша господарська діяльність спрямована на отримання приватного прибутку. Саме завдяки різним цілям держави та інших соціальних структур між ними не може бути конкуренції, адже вона обов’язково перетвориться через посередництво стейкхолдерів (зацікавлених сторін) на корупційний механізм використання бюджетних коштів чи публічних ресурсів в інтересах групи зацікавлених приватних осіб» [147].

Дійсно, завжди є ризик для корупційних схем, однак, це не означає, що потрібно зупинити процес демонополізування окремих видів реалізації державних функцій, переформатувавши їх у якісний сервіс. Він є необхідним в певних сферах і такий процес відбувається, і це вже має позитивний ефект. Наприклад, будівельну експертизу можуть проводити експертні організації незалежно від форми власності, як державні установи, так і недержавні організації та компанії, що відповідають критеріям, визначеним Мінрегіонбудом [182]. Право проводити будівельну експертизу приватним компаніям в Україні було надано лише у 2012 році. Це стало можливим завдяки прийняттю Закону України № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності», який був ухвалений Верховною Радою України 17 лютого 2011

року і набрав чинності 12 березня 2011 року. Цей закон дозволив акредитованим приватним компаніям, які отримали відповідну ліцензію, проводити експертизу проектів будівництва нарівні з державними органами експертизи. Це було зроблено з метою підвищення конкуренції, прискорення та покращення якості проведення експертиз у будівельній галузі.

Отже, можемо узагальнити, що нова концепція розвитку управлінських процесів диктує зміну парадигми сприйняття сутнісних ознак адміністративних правовідносин. Наразі вони характеризуються гуманістичними цілями, орієнтованими на забезпечення прав і свобод громадян, що є пріоритетом у діяльності публічної адміністрації. Причому, на нашу думку, коли ми ведемо мову, наприклад, про відносини примусового характеру, їх слід розглядати з позиції забезпечення публічного інтересу – вирівнювання балансу соціальної справедливості чи захисту суспільного блага, яким власне і є встановлений правопорядок.

Слід зазначити, що внаслідок прийняття Закону України від 22 грудня 2011 року №4220-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» із матеріальної частини КУпАП було виключено статтю 97, яка встановлювала відповідальність за самочинне будівництво та адміністративні повноваження місцевого самоврядування з приводу такого будівництва [102]. Такі дії законодавця перевели учасників містобудівної діяльності із площини адміністративно-правових відносин муніципального рівня у площину відносин цивільно-правових. Адже застосування такого заходу як примусове знесення самочинно збудованого об'єкта, можливе виключно на підставі судового рішення, яке набуло законної сили. При цьому застосування такого заходу є крайньою мірою [80, с. 167]. Однак, що стосується адміністративно-правових відносин у сфері планування містобудівної діяльності, то в цій сфері відбулося посилення відповідальності, адже законом була внесена в КУпАП стаття 96-1 «Порушення законодавства під час планування і забудови територій». Нею передбачено адміністративну

відповідальність за: «Передачу замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, будівельних норм, державних стандартів і правил, а також заниження категорії складності об'єкта будівництва» [102].

Отже, з одного боку адміністративно-правові відносини припиняють своє існування або переходять в іншу площину, а з іншого відбувається постійний процес виникнення нових.

Взагалі виникнення адміністративно-правових відносин – це, по суті, юридичний рівень об'єктивізації загальної волі держави в реальній поведінці конкретних суб'єктів. Процес виникнення (формування) правовідносин має три послідовно здійснюваних етапи: 1) визначається необхідність (доцільність) і можливість установаження конкретного адміністративно-правового відношення; 2) створюється відповідна юридична конструкція, тобто своєрідна абстрактна модель адміністративного правовідношення. Закріплюється ця модель в адміністративно-правових нормах; 3) відбувається реалізація відповідних правових норм, і як результат – виникають сталі юридичні зв'язки між адресатами норм у формі адміністративно-правових відносин. Водночас адміністративні правовідносини виникають (так само як змінюються та припиняються) лише з настанням конкретних обставин, які прийнято називати юридичними фактами [1].

Отже, у результаті аналізу чисельних думок вчених вбачаємо логічним визначення адміністративно-правових відносин у сфері реалізації функції планування в містобудівній діяльності як різновиду правових зв'язків, що породжений необхідністю забезпечення ефективного, прозорого і людиноцентристського управління, який ставить на перший план інтереси громадян, їхніх об'єднань та будівельного бізнес-середовища при плануванні просторового розвитку.

Причому важливо, що категорія «управління» більше не розглядається у тому контексті, що був закладений за радянських часів. Наразі це поняття



включає як централізоване керування та контроль, які є необхідними для врегулювання питань публічного значення, так і співпрацю, партнерство та участь громадян у прийнятті рішень.

Таким чином, ознаками адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування в містобудівній діяльності, на нашу думку, є: 1) це правовідносини, що виникають змінюються та припиняються тільки на підставі адміністративно-правових норм, які встановлюють необхідність охоплення адміністративно-правовим впливом широко кола об'єктів управління; 2) за суб'єктною характеристикою мають подвійну юридичну природу, яка визначає різні характерні їх особливості залежно від того учасником таких правовідносин є інший суб'єкт владних повноважень (орган влади) чи громадяни або їх об'єднання; 3) ініціювати виникнення, зміну та припинення таких відносин може кожна зі сторін, у випадках встановлених в законі, згода чи бажання однієї зі сторін для такого ініціювання може не вимагатися; 4) вирішення спорів між суб'єктами цих правовідносин може вирішуватися в судовому та позасудовому (адміністративному) порядку; 5) доречним є виокремлення щонайменше двох класифікаційних критеріїв їх видової диференціації – за сферою виникнення та суб'єктним складом.

Зокрема уточнюючи останній тезис маємо вказати, що загалом у науці адміністративного права існують різні варіанти розподілу адміністративно-правових відносин. Так, наприклад, професор В. Колпаков виокремив наступні з таких:

- 1) регулятивні та правоохоронні (залежно від виконуваних функцій);
- 2) відносини між підпорядкованими суб'єктами державного управління, що перебувають на різному організаційно-правовому рівні; відносини між непідпорядкованими суб'єктами однакового організаційно-правового рівня; відносини між органами державного управління і підпорядкованими їм організаційно підприємствами, корпораціями, концернами; відносини між органами державного управління і підприємствами, установами, організаціями, які організаційно їм не підпорядковані (організаційно від них незалежні);

відносини між органами державного управління і структурами місцевого самоврядування; відносини між органами державного управління й недержавними підприємствами, установами, організаціями; відносини між органами державного управління й об'єднаннями громадськості; відносини між органами державного управління і громадянами (залежно від адміністративно-правового статусу суб'єктів);

3) відносини між главою держави – Президентом України – і всією системою державного управління взагалі та виконавчої влади зокрема; відносини між вищим органом державної виконавчої влади і всією системою державного управління взагалі і виконавчої влади зокрема; відносини між органами державної виконавчої влади одного ієрархічного рівня; відносини між органами державної виконавчої влади різного ієрархічного рівня; відносини між органами виконавчої влади і органами державного управління, які статусом органу виконавчої влади не наділені; відносини між управлінськими структурами держави і органами місцевого самоврядування; відносини між органами державного управління і структурами самоорганізації населення, об'єднаннями громадян, включаючи професійні спілки, недержавними підприємствами, установами, організаціями; відносини між органами державного управління і громадянами, особами без громадянства, іноземцями (за складом учасників);

4) матеріальні та процесуальні (залежно від галузевої належності);

5) відносини у сфері загального управління (наприклад, управління, що здійснюють Кабінет Міністрів України, обласна державна адміністрація), у сфері галузевого управління (наприклад, управління в різних галузях здійснюють Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти та науки України та їх територіальні органи), у сфері міжгалузевого управління (наприклад, управління, що здійснюють Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, Міністерство закордонних справ, Фонд державного майна) (залежно від змісту);

б) виникають у різних сферах суспільного життя – економіки, соціально-культурній сфері, адміністративно-політичній сфері (за галузями діяльності) [48].

Досить цікавим є поділ на види адміністративно-правових відносин, який запропонували Р. Мельник і В. Бевзенко в підручнику «Загальне адміністративне право»:

1) залежно від юридичної основи адміністративно-правові відносини поділяються на ті, що: регулюються законами; регулюються підзаконними нормативними актами органів державної влади; регулюються підзаконними нормативними актами органів місцевого самоврядування; регулюються нормами адміністративного права, розміщеними у неформалізованих джерелах;

2) за спрямованістю – зовнішньо орієнтовані адміністративно-правові відносини (наприклад, відносини у системі «суб'єкт публічної адміністрації – громадянин»); внутрішньо орієнтовані адміністративно-правові відносини (наприклад, відносини в системі «керівник органу виконавчої влади – державний службовець»);

3) за часовими характеристиками – короткострокові адміністративно-правові відносини (виникають на підставі конкретної та разової причини (факту), якою вони й обмежуються. Наприклад, зупинка транспортного засобу працівником міліції через порушення правил дорожнього руху); довгострокові адміністративно-правові відносини (розвиваються протягом тривалого часу та мають своїм предметом різноманітні правові відносини, що виникають між їх учасниками. Наприклад, відносини, в яких перебуває державний службовець; відносини, які впливають з факту проходження особою військової служби; відносини, пов'язані з виплатою особі соціальної допомоги; відносини, пов'язані з користуванням публічним майном тощо);

4) за характером взаємодії між суб'єктами відносин – втручальні (примусові); забезпечувальні; сприяльні; субординаційні; реординаційні [67, с. 122-123].

Як бачимо, зазначені автори при розмежуванні адміністративно-правових відносин на види використовували різні класифікаційні підходи. Означене є цілком виправданим, адже за загальним правилом, класифікувати, означає «розподіляти предмети, явища, або поняття на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями; групувати» [45]. Внаслідок класифікації поділюване поняття мислено розбивається на видові поняття, кожне з яких (за наявності основи) у свою чергу поділяється на підвиди тощо. Тому здійснюючи класифікацію, вдаються до різних видів поділу. Однак важливо зауважити, що розрізняють два види класифікації – наукову і ненаукову. Основою поділів у першій є істотні ознаки предметів, які класифікуються, а в другій – неістотні ознаки. Іноді класифікацію поділяють на природну і штучну [82].

З урахуванням проведеного аналізу та суб'єктивною інтерпретацією наведеного матеріалу, на нашу думку, адміністративно-правові відносини щодо реалізації функції планування в містобудівній діяльності можна умовно поділити на наступні види [174]:

– за сферою виникнення: 1) функціональні – об'єктом таких правовідносин є розробка та затвердження генеральних планів населених пунктів, зонування територій та розробка детальних планів забудови, планування розміщення об'єктів соціальної, транспортної та інженерної інфраструктури; 2) контрольно-наглядові – виникають з метою дотримання містобудівних норм та правил під час планування будівництва; 3) інформаційні – об'єктивують збір, обробку та зберігання інформації про стан та використання територій, оприлюднення документації щодо планування містобудівної діяльності для громадськості; 4) ліцензійно-дозвільні – функціонують для регулювання діяльності акредитованих організацій, які здійснюють будівельну експертизу; 5) фінансово-економічні – виникають під час врегулювання питань фінансування містобудівних проектів, розподілу коштів на розвиток інфраструктури населених пунктів (наприклад, фінансування робіт з планування територій на державному рівні, розроблення нормативних актів з питань планування і забудови територій, проведення

пріоритетних науково-дослідних робіт здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, коштів міжнародної технічної та фінансової допомоги (у тому числі у вигляді грантів) [126]; 6) правоохоронні – постійно функціонуючі для забезпечення дотримання законності та правопорядку у сфері планування містобудівної діяльності, притягнення до відповідальності за порушення містобудівних норм та правил;

– за суб'єктним критерієм: 7) з громадськістю та громадськими організаціями щодо їхнього залучення до процесу планування та прийняття рішень у сфері містобудування; проведення процедури громадських слухань та консультацій; 8) з органами публічного управління щодо координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування при плануванні містобудівної діяльності.

Отже, виокремлення різновидів адміністративно-правових відносин у сфері планування містобудівної діяльності дозволяє нам краще зрозуміти як функціонує публічне адміністрування у цій сфері, які його об'єктні та суб'єктні особливості [174]. Окрім того, аналіз наукової думки у цьому контексті свідчить про необхідність забезпечення нормативного вияву зміни парадигми сприйняття концептуальних характеристик адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування в містобудівній діяльності, які об'єктивують орієнтацію на задоволення громадських потреб, партнерство та співробітництво у спосіб, що є максимально комфортним для взаємодіючих суб'єктів.

## **2.2. Система суб'єктів реалізації функції планування в містобудівній діяльності та їх адміністративно-правовий статус**

Здійснивши на попередньому етапі цього дослідження теоретико-правовий аналіз сутності адміністративно-правових відносин, які об'єктивують реалізацію функції планування в містобудівній діяльності, нами було

сформовано висновок про наявність спеціального суб'єктного складу, що є основою їхньої змістової будови.

У продовження цього тезису варто зауважити, що за загальним визначенням суб'єкт – це конкретний учасник певних правовідносин, який відповідно до норм чинного законодавства наділений певною сукупністю суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, тобто певним правовим статусом [27, с. 662-663; 38, с. 860; 63, с. 109; 260]. Крім зазначеного, якщо говорити про суб'єкта як учасника правовідносин, можна констатувати, що він: 1) є певною особою – юридичною чи фізичною; 2) наділений правосуб'єктністю – правоздатністю, дієздатністю та деліктоздатністю; 3) може вступати у правовідносини на підставі юридичних норм [54, с. 23; 63, с. 110].

Причому у юридичній літературі досі точиться дискусія з приводу тотожності чи не тотожності термінів «суб'єкт права» чи «суб'єкт правовідносин». Не вдаючись у дискусію відметемо, що ми підтримуємо позицію, яка обґрунтовує, що категорії «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин» слід диференціювати.

Зокрема суб'єкт права – це особа, яка володіє правоздатністю та яка є або може бути учасником правовідносин, а суб'єкт правовідносин – це уже його безпосередній учасник, тобто особа, якій належать не лише суб'єктивні права та правові обов'язки, а і яка здійснює їх своїми власними діями [63]. Це в повній мірі відноситься і до суб'єктів реалізації функції планування в містобудівній діяльності. Адже, наприклад, всі громадяни України з народження є суб'єктами права і можуть вступити у правовідносини щодо реалізації свого права в якості громадського експерта щодо проведення експертизи містобудівельної документації, але не всі громадяни реалізують зазначене право. Отже, «суб'єкт права» є більш ширшим поняттям, а «суб'єкт правовідносин» – вузким.

Щодо системи суб'єктів реалізації функції планування в містобудівній діяльності, як з'ясовано попередньо, ними є сформована система суб'єктів публічної адміністрації. Ми свідомо апелюємо саме цією категорією з

акцентуацією уваги на тому, що вона є відмінною від «державного управління», «публічного управління» чи суміжних правових явищ.

Щоб визначити її склад (оскільки у кожній сфері врегульованих процесів розвитку суспільних відносин він не є ідентичним), вбачаємо за необхідне звернутись до аналізу положень Законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про основи містобудування», «Про Генеральну схему планування території України», «Про архітектурну діяльність» та інших нормативно-правових актів у сфері планування зазначеної діяльності, зокрема і ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій».

В останньому з таких дається досить цікава класифікація суб'єктів містобудівної діяльності. Так всі вони за категоріями поділяються на містоутворюючі і обслуговуючі. Критерієм віднесення до тієї чи іншої категорії слугує об'єкт, на який спрямована їх діяльність, – держава, регіон, населений пункт, людина. Організації, установи та підприємства, результати діяльності яких частково чи повністю реалізуються за межами населених пунктів, відносяться до містоутворюючих. Обслуговуюча група організацій, установ та підприємств поділяється на дві підгрупи: перша – що забезпечує життєдіяльність населеного пункту в цілому – містозабезпечуюча, та друга, що спеціалізується на обслуговуванні мешканців населеного пункту, в якому вони розташовані, – обслуговуюча населення з надання соціально-культурних послуг. Містозабезпечуючі та обслуговуючі категорії взаємопов'язані із галузевою структурою господарського комплексу населеного пункту [29].

Водночас Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає декілька видів суб'єктів містобудівної діяльності загалом та у сфері планування – зокрема. По-перше, він встановлює, що планування і забудова територій це діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб (стаття 2). Далі у статті 8 деталізується, що планування територій здійснюється на різних рівнях відповідними органами виконавчої влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування,

а планування земельних ділянок здійснюється їх власниками чи користувачами в установленому законодавством порядку. Окремо аналізований закон визначив таких суб'єктів як замовник та розробник комплексного плану, а також інженер-консультант (пункт 4-1, частина перша, стаття 1), які входять до системи суб'єктів, які є сторонами відповідних адміністративних взаємозв'язків у сфері реалізації функції планування містобудівної діяльності.

Щодо загальних суб'єктів містобудування, відповідно Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», ними є органи: виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи (стаття 4) [126]. Закон України «Про основи містобудівної діяльності» визначає перелік суб'єктів, що можуть здійснювати містобудівну діяльність трохи по іншому, а саме ними є: державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установа, організації, громадяни, об'єднань громадян [121]. На нашу думку, перелік суб'єктів, що надається в першому законі більш релевантний. Адже відповідно до вітчизняного законодавства іноземці можуть здійснювати будівельну діяльність в Україні за умови дотримання відповідних нормативно-правових вимог, отримання необхідних ліцензій та дозволів, а також виконання зобов'язань перед державою та партнерами. Тому обмеження терміном «громадянин» в Законі України «Про основи будівельної діяльності» при формулюванні хто може здійснювати містобудівну діяльність є доволі спірним.

О. Лавренікова у своєму дисертаційному дослідженні узагальнила перелік учасників публічного адміністрування будівництва в Україні наступними: фізичні та юридичні особи й публічна адміністрація [59]. Ми підтримуємо таку позицію, однак вбачаємо доцільним уточнити, що останні також взаємодіють між собою.

В означених законах йде мова також про органи, що здійснюють управління/регулювання у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Так, управління у сфері містобудівної



діяльності здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, органами державного архітектурно-будівельного контролю, іншими уповноваженими органами містобудування та архітектури, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування [126]. А в Законі України «Про архітектурну діяльність», визначені суб'єкти архітектурної діяльності – це архітектори, інші особи, які беруть участь у підготовці і розробленні містобудівної документації, проектної документації для будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту будинків і споруд, благоустрою, ландшафтних та садово-паркових об'єктів, науково-дослідній і викладацькій роботі, замовники проектів та будівництва об'єктів архітектури, підрядники на виконання проектних і будівельних робіт, виробники будівельних матеріалів, виробів та конструкцій, власники і користувачі об'єктів архітектури, а також органи влади, що реалізують свої повноваження у сфері містобудування [99].

Наголосимо, що саме вищезазначені положення дають зрозуміти, що у досліджуваній сфері (як і в будь-якій іншій) існує як публічне адміністрування, так і публічне управління здійснення містобудівної діяльності.

Власне, реалізація функцій планування містобудівної діяльності покладена на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та районні державні адміністрації, які забезпечують проведення моніторингу реалізації схем планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів. Щодо Програми комплексного відновлення області то вона розробляється за рішенням голови обласної державної адміністрації, а щодо територій територіальної громади (її частини) – за рішенням виконавчого органу

сільської, селищної, міської ради [126]. Тобто, як видно з аналізу Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», реалізація функції планування в містобудівній діяльності покладено виключно на суб'єктів владних повноважень. Таке визначення викликає певні протиріччя. Адже в цьому ж законі у статті 20 вказується на те, що: «для професійного обговорення проектних рішень у сфері містобудування центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, уповноважені органи містобудування та архітектури можуть утворювати архітектурно-містобудівні ради як дорадчі органи, що діють на громадських засадах». Тобто архітектурно-містобудівні ради також є суб'єктом реалізації функції планування в містобудівній діяльності, а також «фахівці у сфері будівництва, містобудування, архітектури та творчі спілки» [114], які входять у склад до цієї ради. Якщо говорити про забезпечення реалізації функції планування, то тоді дійсно воно проводиться виключно державними органами та органами місцевого самоврядування, як це зазначено у Законі України «Про Генеральну схему планування території України».

У Типовому положенні про архітектурно-містобудівні ради, яке було затверджене наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 7 липня 2011 року №108, зазначено, що Ради є дорадчим органом для професійного колегіального розгляду й обговорення містобудівних, архітектурних та інженерних рішень містобудівної та проектної документації, що діє на громадських засадах [114].

Рада згідно з наданими чинним законодавством повноваженнями у сфері містобудування та архітектури розглядає містобудівну та проектну документацію і надає рекомендації з питань планування, забудови та іншого використання територій відповідному органу містобудування та архітектури, а саме: 1) визначення державних інтересів у проектах містобудівної документації (Генеральна схема планування території України; схеми планування території на регіональному рівні; генеральні плани населених пунктів; детальні плани територій, проекти зонування територій), а також історико-архітектурних

опорних планів; 2) будівництва об'єктів (будинків і споруд житлового, громадського, комунального, промислового та іншого призначення, об'єктів садово-паркової та ландшафтної архітектури, монументального і монументально-декоративного мистецтва, а також об'єктів реставрації, пристосування пам'яток архітектури та містобудування) [114].

Однак, відповідно до законодавства та визначеного ним статусу архітектурно-містобудівних рад, її рішення мають рекомендаційний характер.

На доповнення зазначеного, необхідно вказати про те, що архітектурно-містобудівні ради потрібні, навіть попри практичне усунення їх від планування містобудівної діяльності як повноцінних учасників цього процесу. Адже вони є у всіх країнах світу. Вони можуть по-різному називатися та їх склад може бути різним, але вони існують. Наприклад, у Берліні при головному архітекторі містобудівна рада складається з сімох людей, і вони розглядають не тільки містобудівну документацію, а й окремі об'єкти. Самим архітекторам цікаве й важливе це спілкування з колегами. По-друге, це допоміжний інструмент для департаменту або управління містобудування під час розв'язання складних питань. Головний архітектор (міста) може скликати раду й порадитися [21]. Але наразі в архітектурно-містобудівних рад забрали повноваження обов'язково розглядати окремі об'єкти. Очевидно, що не треба проект, наприклад, вхідної групи до аптеки розглядати на раді, однак цього не скажеш про об'єкти СС-3 (це вищий клас наслідків будівництва). Ради також мають розглядати об'єкти, які будують бюджетним коштом, і те, що будують в історичному ареалі або в зонах охорони пам'яток [21]. Тому ми погоджуємося із тими фахівцями, які пропонують у майбутньому Будівельному кодексі прописати у яких за розміром громадах мають бути архітектурно-містобудівні ради та для яких випадків будівництва.

Таким чином, пропонуємо частину 1 статті 8 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» викласти у наступній редакції:

«Планування територій здійснюється на державному, регіональному та місцевому рівнях відповідними органами виконавчої влади, Верховною Радою

Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та архітектурно-будівельними радами».

Таким чином нами сформована наступна система суб'єктів реалізації функцій планування в містобудівній діяльності: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, архітектурно-будівельні ради, акредитовані фахівці та організації у сфері містобудівельної діяльності. Причому розуміємо, що архітектурно-будівельні ради є специфічними суб'єктами публічного адміністрування.

Для аналізу адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації функцій планування в містобудівній діяльності, а саме органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування необхідно, в першу чергу, визначити його доктринальне розуміння.

Річ у тім, що неоднозначність наукових варіацій інтерпретації терміну «адміністративно-правовий статус» спонукає науковців до нових наукових пошуків, основна мета яких полягає у з'ясуванні основних функціональних спроможностей і меж владного простору конкретного публічного суб'єкта в площині вирішення суспільно-державних відносин різнорідного походження [38, с. 48; 97, с. 176].

Дійсно, як вірно зауважують Ю. Дрозд, Л. Сорока та Л. Миськів, досить тривалий час провідні адміністративісти сучасності дискутують на тему визначення проблематики адміністративно-правового статусу органів державної влади загалом та окремо взятого публічного суб'єкта як такого, що виконує владно-управлінські функції. Полеміка з цього приводу є цілком закономірною та динамічною, адже без розвитку наукової думки втратиться будь-який сенс наукового пізнання, що ґрунтується на прогресивності та суспільних змінах [34].

Щодо цього доречно навести позицію науковців, які вказують, що адміністративно-правовий статус як спеціальний правовий статус, характеризує особу через її права, обов'язки й відповідальність суб'єкта адміністративного права і забезпечує його участь у суспільних відносинах, що виникають у

зв'язку з забезпеченням суб'єктами публічної влади прав і свобод фізичних осіб, при взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства, а також опосередковано – у відносинах, які пов'язані у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності, а інколи – у відносинах, які мають місце у внутрішньо-організаційній діяльності органів публічної влади [40; 79, с. 85]. Тобто, «адміністративно-правовий статус» є одним з видів загального поняття «правовий статус», і, в свою чергу, він може бути конкретизований в залежності від виду суб'єктів адміністративно-правових відносин: фізичні або юридичні особи [8; 34, с. 507].

До речі, не всі права, закріплені в законодавстві, характеризують адміністративно-правовий статус. До них належать лише ті, що передбачені нормами адміністративного права й реалізуються у взаємовідносинах з органами публічної влади, оскільки адміністративно-правові відносини існують тільки там, де один з суб'єктів є суб'єктом владних повноважень. Аналогічно слід говорити й про обов'язки [97; 137, с. 33].

Таким чином, адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації функції планування в містобудівній діяльності – це функціональна роль ідентифікованого суб'єкта публічної адміністрації у механізмі здійснення містобудівної діяльності, що характеризується його компетенцією, правами та обов'язками, які розкриваються під час реалізації процедур просторового планування.

Маємо вказати, що за загальним правилом очолює публічну адміністрацію Кабінет Міністрів України, який відповідно до Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про містобудівну діяльність», «Про основи містобудівної діяльності», «Про Генеральну схему планування території України» має наступні повноваження у сфері реалізації функції планування містобудівної діяльності: 1) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм [116]; 2) визначення порядку здійснення

державного контролю в містобудуванні та координація діяльності органів виконавчої влади у сфері містобудування [121]; 3) забезпечення: реалізації містобудівної політики України; розробки державних, міждержавних містобудівних програм і проектів; розроблення Генеральної схеми території України, схем планування окремих частин території України; виконання фундаментальних і пріоритетних науково-дослідних робіт з питань містобудування, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів та науково-реставраційних робіт [121]; 4) визначення порядку: розробки і затвердження норм і правил у сфері містобудування; ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками, за переліком видів робіт та в порядку, що визначаються Кабінетом Міністрів України; встановлення порядку проведення експертизи містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів; встановлення порядку надання вихідних даних для проектування об'єктів містобудування [121]; 5) розроблення схеми планування окремих частин території України: кількох областей, узбережжя Чорного та Азовського морів, гірських територій Карпат, територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, та інших територій з підвищеним техногенним навантаженням чи ризиком виникнення надзвичайних ситуацій [126]; 6) прийняття/затвердження різних нормативно-правових актів: Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження, внесення змін до програми комплексного відновлення області, Порядку обміну інформацією між містобудівним кадастром та Державним земельним кадастром, Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації, Класифікатора обмежень у використанні земель, що можуть встановлюватися комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, генеральним планом населеного пункту, детальним планом території, склад і джерела вихідних даних для розроблення комплексного плану та ін. [126].

Отже, у сфері реалізації функції планування містобудівної діяльності Кабінет Міністрів України наділений статусом як контролюючого органу, так і управлінського. Узагальнивши його повноваження у цій сфері маємо такий їхній перелік: розробка та виконання загальнодержавних програм розвитку та охорони довкілля, визначення порядку державного контролю та координації діяльності органів виконавчої влади у сфері містобудування, забезпечення реалізації містобудівної політики, розробка та затвердження норм і правил у сфері містобудування та ліцензування будівельних робіт, розробка схем планування територій з підвищеним техногенним навантаженням, а також прийняття та затвердження нормативно-правових актів, що регулюють окремі аспекти містобудівної діяльності.

Свою чергою, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, нормування у будівництві, містобудування, просторового планування територій та архітектури [106]. У зазначеній сфері основними завданнями є: здійснення нормування у будівництві з метою формування безпечного середовища для життя і здоров'я людини; організування діяльності з планування територій на державному, регіональному та місцевому рівні; проведення моніторингу стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях; визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення містобудівної документації відповідного рівня; ведення містобудівного кадастру на державному рівні; проведення містобудівного моніторингу; визначення критеріїв, яким повинні відповідати експертні організації, що здійснюють експертизу проектів будівництва [106].

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України відіграє ключову роль у системі суб'єктів реалізації функції планування містобудівної діяльності, оскільки воно відповідальне за формування та реалізацію державної політики у сфері містобудування, розробку нормативно-правових актів, координацію діяльності інших органів виконавчої влади, а

також забезпечення науково-технічного супроводу містобудівних проектів, що сприяє створенню та підтриманню стійкого життєвого середовища та інфраструктури на всіх рівнях просторового планування.

Спеціалізованим центральним органом державної виконавчої влади у сфері реалізації функції планування в містобудівній діяльності є Державна інспекція архітектури та містобудування України, положення про діяльність якої введено в дію Постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 року № 1340 [30]. У відповідності до п. 1 цього Положення, вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр міністра з відновлення України – Міністра розвитку громад, територій та інфраструктури [30].

Виходячи з функціонального аспекту щодо реалізації функції планування в містобудівній діяльності, слід зазначити, що Державна інспекція архітектури та містобудування України, відповідно до покладених на неї завдань здійснює:

- 1) здійснює в межах повноважень, визначених законом, державного архітектурно-будівельного контролю за дотриманням замовниками, підприємствами, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва, архітекторами та іншими проектувальниками, підрядниками, експертами, експертними організаціями та відповідальними виконавцями робіт, інженерами-консультантами, власниками будівель та лінійних споруд вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт;
- 2) здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил територіальними органами Державної інспекції архітектури та містобудування України, уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських держадміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері



містобудівної діяльності, під час провадження ними містобудівної діяльності [30].

Надалі зазначимо, що місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [120]. Повноваження в галузі містобудування зазначенні у статті 20 Закону України «Про державні місцеві адміністрації»: організовує розробку та проведення експертизи містобудівної документації населених пунктів відповідно до норм і правил; погоджує документацію із землеустрою у випадках та порядку, визначених Земельним кодексом України та Законом України «Про землеустрій», щодо відповідності зазначеної документації законодавству у сфері містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини [120].

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» деталізує повноваження місцевих державних адміністрацій в сфері реалізації функції планування в містобудівній діяльності. Так, до їх компетенції належить прийняття рішень щодо: планування територій на відповідному рівні; підготовки пропозицій до програм соціально-економічного розвитку відповідної території; інформування населення про плани розміщення найважливіших містобудівних, промислових, енергетичних і транспортних комплексів; забезпечення охорони культурної спадщини; моніторингу забудови та іншого використання територій [121]. До компетенції обласної державної адміністрації належить прийняття рішень щодо: сприяння узгодженню інтересів територіальних громад у разі виникнення розбіжностей при вирішенні питань планування територій на відповідному рівні; організації розроблення і подання на затвердження відповідних рад обласних містобудівних програм, схем планування території області; організації підготовки комплексних висновків щодо інвестиційних містобудівних програм; організації експертизи містобудівної документації для територій і населених пунктів області (крім міст Києва, Севастополя та обласних центрів) у порядку, встановленому Кабінетом

Міністрів України [121]. До компетенції Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій належать також організація розробки та експертизи містобудівної документації, підготовка її до затвердження, крім випадків, передбачених законами. Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання у сфері містобудівної діяльності, визначені законом [121].

Таким чином, роль місцевих державних адміністрацій у сфері містобудівної діяльності є комплексною і багатогранною, що робить їх невід'ємними учасниками процесу планування та розвитку територій.

Щодо адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в досліджуваній сфері, першочергово зазначимо, що статтею 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено суб'єктний склад системи місцевого самоврядування, включаючи: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [119]. Відповідно до статей 24 та 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції. Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання [119]. Таким чином, окреслення системи органів місцевого самоврядування, що реалізують функцію планування в містобудівній діяльності, та визначення обсягу їхніх повноважень слід проводити, виходячи із приписів цих норм з урахуванням інституалізованості кожного суб'єкта як органу [80].

Сільські, селищні, міські ради, у досліджуваній сфері, відповідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» правомочні розглядати і вирішувати наступні питання:

1) виключна компетенція:

– затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації (пункт 42 частина 1 статті 26);

– встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту (пункт 44 частина 1 статті 26);

2) самоврядні повноваження:

– розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території (підпункт 3 пункту «а» частини 1 статті 31);

– підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації (підпункт 6 пункту «а» частини 1 статті 31);

– встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність (підпункт 7 пункту «а» частини 1 статті 31);

– координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів (підпункт 8 пункту «а» частини 1 статті 31);

3) делеговані повноваження:

– надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» (підпункт 1 пункту «б» частини 1 статті 31);

– здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при

плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу (підпункт 3 пункту «б» частини 1 статті 31);

– вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування (підпункт 6 пункту «б» частини 1 статті 31) [119].

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» до повноважень сільських, селищних та міських рад та їх виконавчими органами відносить прийняття рішення з питань планування та забудови територій (частина 3 статті 8), а також затвердження планів зонування територій (частина 8 статті 18) [126]. Повноваження сільських, селищних та міських рад на прийняття рішень про розроблення генерального плану, плану зонування території, детального плану території, яка розташована в межах населеного пункту, а також внесення змін до цієї містобудівної документації визначаються у статті 12 Закону України «Про основи містобудівної діяльності» [121], а також і в пункті 4.1 наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16 листопада 2011 року №290 «Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації» [112]. Необхідно відзначити, що Закон України «Про архітектурну діяльність» не розмежує повноважень місцевих рад, відсилаючи в частині повноважень у сфері містобудування та архітектури до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [80; 119].

Постійні депутатські комісії міських, селищних, сільських рад є органами рад, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету [119]. Типового зразка системи постійних комісій рад немає. Місцеві ради застосовують різні підходи до формування постійних комісій. Комісії з питань регулювання містобудівних відносин є традиційними, хоча містобудівні повноваження можуть

об'єднуватись із повноваженнями в суміжних сферах. Наприклад, Новомосковська міська рада створила постійну депутатську комісію з питань містобудування, землекористування та архітектури [107], Івано-Франківська – Постійну комісію міської ради з питань містобудування та земельних відносин [88], Миколаївська – Постійну комісію міської ради з питань архітектури, будівництва та регулювання земельних відносин [132], Вінницька – Постійну комісію міської ради з питань містобудування, будівництва, земельних відносин та охорони природи [92]; Тернопільська – Постійну комісію міської ради з питань містобудування [93]; Дрогобицька міська рада – Постійну комісію ради з питань житлово-комунального господарства, будівництва, архітектури, екології, довкілля, транспорту та зв'язку. Комісія регулюючи будівельні відносини здійснює контроль за виконанням рішень ради та рішень виконавчого комітету: з питань визначення замовника на будівництво, реконструкцію та ремонт житла інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності; над проведенням тендеру щодо участі у будівництві та реконструкції підприємств та організацій; спільно з постійною комісією ради з питань планування фінансів та бюджету використання коштів на будівництво, в тому числі, на пайових засадах. Комісія також здійснює контроль і погоджує реконструкції та ремонт об'єктів комунального господарства, житлових будинків та доріг місцевого значення; погоджує спільно з постійною комісією ради з питань регулювання земельних відносин питання будівництва, прибудов до існуючих споруд та будинків; погоджує спільно з постійною комісією ради з питань регулювання земельних відносин питання передачі в оренду, користування та відчуження земельних ділянок у приватну власність. У сфері архітектури комісія здійснює контроль за виконанням рішень виконавчого комітету з питань: генерального плану забудови міста; розташування торгових павільйонів та малих архітектурних форм; погоджує розташування малих архітектурних форм; погоджує впорядкування вивісок, назв підприємств, світлової реклами [80; 89].

Необхідно зазначити, що розмежування компетенцій між різними органами публічної адміністрації з метою усунення дублювання повноважень завжди викликало суспільний інтерес. Сфера планування містобудівної діяльності також не є виключенням.

Наприклад, базовий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає виключну компетенцію відповідного органу місцевого самоврядування (сільської, селищної, міської ради) на пленарних засіданнях ради затверджувати містобудівну документацію на територію, що знаходиться в їх юрисдикції (стаття 26, пункт 42). А серед повноважень районних і обласних рад (стаття 43) затвердження містобудівної документації відсутнє. Зазначено тільки, що «Районні і обласні ради можуть розглядати і вирішувати на пленарних засіданнях й інші питання, віднесені до їх відання цим та іншими законами». В той же час Закон України «Про основи містобудування» в статті 11 зазначає, що: «до компетенції обласних і районних рад у сфері містобудування належить забезпечення розроблення та затвердження схем планування територій», а «до компетенції обласної ради» додатково «належить затвердження відповідної містобудівної документації». Яка саме документація мається на увазі під словом «відповідної», Закон не визначає. При цьому в статті 12 цього ж Закону міститься перелік повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері містобудування, серед яких «затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій, а за відсутності затверджених планів зонування територій – детальних планів територій». Таким чином, можна припустити, що «на долю» компетенції обласної ради, яка згадується в статті 11, залишається затвердження схем планування територій на державному та регіональному рівні. Але це суперечить статтям 11, 12, 14 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», в яких зазначено, що Генеральна схема планування території України розробляється та затверджується відповідно до закону; схеми планування окремих частин території розробляються за рішенням Кабінету Міністрів України, а їх замовниками та органами, що затверджують цю документацію, є відповідні

обласні ради; схема планування території області, району розробляється за рішенням відповідно обласної або районної ради і затверджується нею. Така ж неузгодженість існує і щодо повноважень місцевих державних адміністрацій. Базовий Закон «Про місцеві державні адміністрації» в статті 29 регламентує можливість здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень, делегованих їм обласними і районними радами в обсягах і межах, передбачених статтею 44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». А ця стаття не містить повноважень щодо містобудівної документації. В той же час стаття 13 Закону «Про основи містобудування» відносить «до компетенції місцевих державних адміністрацій в сфері містобудування прийняття рішень щодо планування територій на відповідному рівні». Таким чином, неузгодженість положень законодавства щодо розподілу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні містобудівної діяльності може призвести до правопорушень в цій сфері. Проте законодавчі акти, які регламентують види правопорушень та відповідальність за них, а саме Кодекс України про адміністративні правопорушення та Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» впрямую не передбачають покарання за невиконання своїх повноважень або виконання чужих [56].

На нашу думку, доцільно виходити з того, що:

1) органи місцевого самоврядування відповідають за розробку та затвердження місцевих містобудівних програм, генеральних планів населених пунктів, детальних планів територій та іншої містобудівної документації; організують і проводять громадські обговорення проектів містобудівної документації; забезпечують контроль за дотриманням містобудівних норм і правил на місцевому рівні; приймають рішення щодо надання дозволів на будівництво та здійснюють контроль за їх виконанням;

2) місцеві державні адміністрації здійснюють державний нагляд і контроль за дотриманням законодавства у сфері містобудування на підпорядкованій території; координують діяльність органів місцевого

самоврядування з питань містобудування та забезпечують виконання державних програм розвитку територій; розробляють і виконують регіональні містобудівні програми, включаючи плани соціально-економічного розвитку; видають дозвільні документи на будівництво об'єктів державного значення та здійснюють контроль за їх реалізацією.

Таким чином, органи місцевого самоврядування зосереджені на плануванні та реалізації містобудівних проектів на місцевому рівні, тоді як місцеві державні адміністрації виконують наглядові та координаційні функції, забезпечуючи узгодженість місцевих планів з державними програмами та законодавством.

Отже, можемо узагальнити, що система суб'єктів реалізації функції планування в містобудівній діяльності сформована та чітко нормативно ідентифікована. Її сутність репрезентує монополістичний контекст, за якого держава повністю бере на себе обов'язок забезпечити, реалізувати та контролювати ефективність її здійснення. З одного боку, такий підхід цілком виправданий, однак слід враховувати також сучасні тенденції демократизації процесів прийняття рішень та прагнення до більш прозорого й інклюзивного управління. Тому слід розглянути можливість посилення права голосу громадськості у процесі планування містобудівної діяльності, щонайменше в аспектах реалізації контрольно-наглядових функцій.

### **2.3. Адміністративні процедури реалізації функції планування в містобудівній діяльності**

Питання адміністративних процедур у різних сферах суспільних відносин розглядалось в контексті багатьох проблематик, однак у сфері містобудівної діяльності воно є малодослідженим, тому потребує більшої уваги як з боку науковців, так і з боку законодавця [63].



Загалом термін «процедура» вживається в багатьох науках, зокрема в юридичній. Він походить своїм корінням від французького *procedure* та латинського *procedo*, що означає проходжу або просую [11]. Великий тлумачний словник сучасної української мови дає наступне визначення: «процедура» – офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання чого-небудь [16, с. 997] або як всяка тривала, послідовна справа, порядок, обряд [37]. Безпосередньо в у межах юридичної науки процедура трактується як регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування. Ключовою у цьому визначенні є категорія «порядок», під яким розуміють сукупність послідовно вчинюваних дій та прийнятих рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату [11; 37]. Отже, термін «процедура» у правовій науці ідентифікує регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правореалізації.

Визначаючи зміст та сутність терміну «адміністративна процедура», маємо вказати, – попри те, що він має легальне тлумачення, серед науковців не зупиняється дискусія щодо його сутності та змісту. Автори використовують різні підходи для трактування зазначеної категорії, а також дискутують з приводу того, як співвідносяться між собою терміни «адміністративна процедура» та «адміністративний процес».

Так, наприклад, О. Миколенко адміністративний процес називає різновидом адміністративної процедури й визначає його як «урегульовану адміністративно-процесуальними нормами послідовність дій суб'єктів правозастосовної діяльності, спрямованих на вирішення адміністративної справи та структурованих відповідними процесуальними відносинами» [68, с. 18]. Аналогічно О. Муза підтримує наукові позиції щодо розмежування понять «процес» та «процедура» і вважає, що «адміністративний процес включає в себе й адміністративні процедури, тому виділяти адміністративно-процедурні відносини як окремий вид адміністративних правовідносин є правильним, однак вони підпорядковані на сучасному етапі загальним правилам

адміністративного процесу» [75, с. 54]. При чому більшість авторів вважають, що адміністративна процедура є «базовою» категорією для з'ясування сутності адміністративно-процедурного права, вбачаючи, що це закріплений нормативно порядок вирішення органами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних [50, с. 58]. І як правильно зазначила Н Галіціна, визначення адміністративних процедур сприяє створенню «комфортних умов взаємодії громадян і державних органів, забезпеченню ефективного функціонування виконавчих структур, їхньої відкритості, прозорості процесу підготовки і прийняття управлінських рішень, обмеженню адміністративного свавілля і посадових зловживань» [18, с. 174]. Але вбачаємо, що інститут адміністративної процедури слід розглядати ширше, зокрема як нормативно визначений порядок діяльності, що спрямована на досягнення юридичного результату [43].

Таким чином, адміністративна процедура реалізації функції планування в містобудівній діяльності – це регламентований юридичними нормами порядок вчинення дій та прийняття рішень органами публічної адміністрації, спрямований на організацію, координацію та контроль за плануванням просторового розвитку.

Маємо уточнити про можливість розгляду таких через двосторонню характеристику, зокрема як узагальнений порядок реалізації функції планування містобудування або окремий порядок дій уповноважених суб'єктів, вчинений у межах конкретної її стадії (етапу). До числа таких можемо віднести:

1. *Розробка містобудівної документації.* Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [126] містобудівна документація – це затверджені текстові та графічні матеріали з питань регулювання планування, забудови та іншого використання територій. Вона може бути як в паперовому форматі, так і в цифровому. Взагалі зазначений закон визначає містобудівну документацію як «інструмент державного регулювання планування територій» державного, регіонального та місцевого

значення. Необхідно зазначити, що містобудівна документація на державному рівні підлягає експертизі та стратегічній екологічній оцінці [126]. Містобудівна документація може розроблятися як нова, так і вноситися зміни до чинної. Процедури розроблення містобудівної документації та внесення змін до неї є ідентичними [91, с. 5].

Власне, перед тим, як розробити схему планування території, аналізується існуюче використання території громади. Такий аналіз легше здійснювати, якщо в громаді уже проведено інвентаризацію земель. Над картою спільно з проєктувальником працюють уповноважений орган містобудування та архітектури, землевпорядник та представники органу місцевого самоврядування. На ній відображаються переважні види використання території, позначаються наявні об'єкти, виробничі, комунальні, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, природно-заповідного фонду, пам'ятки культурної спадщини, місця залягання корисних копалин, існуючі споруди інженерного захисту території, зрошені та осушені землі тощо [91, с. 7].

Досвід західноєвропейських країн свідчить про необхідність розробки ще ландшафтного плану у складі схеми планування території населеного пункту з метою збалансованого використання ресурсів, збереження та поліпшення якості території, що забезпечує розвиток рекреаційних зон, будівництво закладів відпочинку, агросадіб, кемпінгів та інфраструктури відповідно до стратегічних цілей розвитку.

Для фінансового забезпечення розроблення містобудівної документації уповноважений орган містобудування та архітектури в установленому законодавством порядку складає й подає на затвердження сесії відповідної ради цільову програму. В ній обґрунтовується необхідність розроблення містобудівної документації [91, с. 36].

На цій стадії замовник (уповноважений орган містобудування та архітектури) разом із розробником складають завдання на розроблення містобудівної документації. Його форма повинна відповідати вимогам

відповідних державних будівельних норм ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій» [29], ДБН Б.1.1-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад» [28], ДБН Б.1.1-14:2021 «Склад та зміст містобудівної документації на місцевому рівні» [27], залежно від виду містобудівної документації, яка розробляється. Обов'язково замовник має надати розробнику вихідні дані, необхідні для розроблення містобудівної документації. Якщо замовник не може забезпечити розробника такими відомостями, він доручає розробнику самому зібрати ці дані та додатково оплачує таку роботу. У складі вихідних даних замовник надає розробнику містобудівної документації перелік державних та регіональних інтересів. Їх він попередньо отримує шляхом звернення до обласної державної адміністрації, Ради міністрів Автономної Республіки Крим (для міст обласного та республіканського значення), центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування (для міст Києва та Севастополя), відповідно до вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [91].

Таким чином, перша стадія «розробка містобудівної документації» складається із наступних кроків: підготовка рішення про розроблення містобудівної документації, згода на її розробку у формі рішення відповідного органу публічної адміністрації, оприлюднення цього рішення на офіційному веб-сайті органу місцевого самоврядування протягом двох тижнів. Після чого у громадськості є 30 днів, щоб подати свої пропозиції.

Отже, на цьому етапі відбувається підготовка розроблення/внесення змін до генеральних планів населених пунктів, детальних планів територій, схем планування окремих частин території та інших містобудівних документів. Також проводяться різні інженерні та інші дослідження для обґрунтування рішень щодо планування територій. Крім того, вносяться пропозиції щодо розроблення комплексних програм розвитку, наприклад, транспортної інфраструктури. Закінчується ця стадія підготовкою, прийняттям та оприлюдненням рішення про розроблення містобудівної документації.

2. *Громадське обговорення та погодження містобудівної документації.* На цій стадії проводяться громадські слухання та здійснюється обговорення проектів містобудівної документації з метою залучення громадськості та зацікавлених сторін. Наприклад, на сайті Народицької селищної територіальної громади розміщено повідомлення наступного змісту; «з 22 січня по 20 лютого 2024 року проводиться громадське обговорення проектів стратегічних документів:

1. Стратегія розвитку Народицької селищної територіальної громади до 2027 року.

2. План заходів на 2024-2027 роки з реалізації стратегії розвитку Народицької селищної територіальної громади до 2027 року.

3. Звіт про стратегічну екологічну оцінку стратегії розвитку Народицької селищної територіальної громади до 2027 року та плану заходів на 2024-2027 роки з реалізації стратегії розвитку Народицької селищної територіальної громади» [77].

Для консультацій з громадськістю створюються робочі групи. У процесі розроблення містобудівної документації робоча група: організовує консультації за участі розробника, розглядає проміжні результати проектування, за необхідності уточнює вихідні дані, проводить обговорення сценаріїв соціально-економічного та територіального розвитку населеного пункту, здійснює стратегічний вибір, який забезпечить збалансоване (еколого-орієнтоване) використання ресурсів території та мінімізує ризики прояву надзвичайних ситуацій і впливу господарської діяльності на довкілля при максимізації прибутку від території [91, с. 47].

Так, наприклад, з метою визначення перспективних напрямків розвитку територіальної громади, Кожанською селищною радою розпочався процес формування завдання на розробку Комплексного плану території Кожанської територіальної громади. Для початку процесу Комплексного планування, необхідно сформулювати склад робочої групи з представниками різних сфер життєдіяльності населених пунктів територіальної громади. Всім зацікавленим

особам, які не байдужі до долі майбутніх поколінь, пропонується долучитись до процесу формування завдання на розробку цього плану та подати свою кандидатуру для включення до складу робочої групи [78].

Західноєвропейський досвід засвідчує, що право на участь у процесі планування не тільки забезпечує громаді доступ до інформації та можливість викладення думок під час публічних дебатів. Участь різних зацікавлених сторін у плануванні місцевого розвитку, використанні землі та створенні просторового плану впливає на поліпшення якості процесу та результатів просторового планування [91, с. 50].

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає наступні кроки після повідомлення через місцеві медіа про початок розроблення комплексного плану та визначає порядок і строк внесення пропозицій до нього фізичними та юридичними особами: формується завдання з розроблення комплексного плану шляхом проведення громадського обговорення, якщо не затверджена концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади; організовується проведення громадського обговорення проекту комплексного плану; забезпечується попередній розгляд проекту комплексного плану архітектурно-містобудівною радою відповідного рівня; узгоджується проект комплексного плану з органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси суміжних територіальних громад; забезпечується здійснення стратегічної екологічної оцінки; подається проект комплексного плану для проведення експертизи містобудівної документації; забезпечується погодження відповідних проектних рішень комплексного плану відповідно до Земельного кодексу України; подається проект комплексного плану на затвердження сільській, селищній, міській раді; протягом п'яти робочих днів з дня затвердження комплексного плану забезпечує внесення до Державного земельного кадастру та містобудівного кадастру відомостей про його об'єкти, що складають проектні рішення» [126].

Уповноважений орган містобудування та архітектури, при якому функціонує архітектурно-містобудівна рада, за 20 робочих днів до розгляду

містобудівної документації на засіданні ради письмово інформує про дату та місце такого розгляду державні органи, які відповідно до закону мають повноваження щодо розгляду містобудівної документації, у тому числі відповідні територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та забезпечує можливість ознайомлення з її розділами (за відповідним напрямом). За результатами розгляду зазначені органи подають до уповноваженого органу містобудування та архітектури свої висновки [126]. На проекти містобудівної документації готується рецензія проектною організацією, яку замовник обирає самостійно. Рецензія подається до засідання архітектурно-містобудівної ради у письмовому вигляді. Архітектурно-містобудівна рада розглядає проект містобудівної документації і надає уповноваженому органу містобудівної діяльності обласної державної адміністрації рекомендації з питань планування, забудови та іншого використання територій на підставі їх оцінки відповідно до вимог законодавства, державних будівельних норм, особливостей містобудівної ситуації. Пропозиції та рекомендації схвалюються, якщо за них проголосувало більше як половина присутніх на засіданні членів архітектурно-містобудівної ради. Якщо голоси розподіляються рівно, то вирішальним є голос головуючого на засіданні. Після розгляду й обговорення питань секретар складає протокол, який підписують головуючий на засіданні та секретар [91, с. 80]. І хоча висновки архітектурно-будівельної ради мають рекомендаційний характер, відповідний орган державної влади не може їх ігнорувати.

Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» узгодження питань щодо забудови визначених для містобудівних потреб територій суміжних територіальних громад здійснюється на підставі відповідних угод, відображається у схемах планування зазначених територій та генеральних планах населених пунктів. Таким чином, якщо проектні пропозиції містобудівної документації, розробленої в межах території населеного пункту, передбачають вплив на територію суміжної адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, пропонується розміщення на суміжній території

кладовища, очисних споруд тощо або зона впливу проектного об'єкта розповсюджується на суміжну територію), зазначені суміжні адміністративно-територіальні одиниці повинні спочатку підписати двосторонню угоду щодо цих проектних пропозицій, а потім подавати розроблену містобудівної документації на розгляд архітектурно-містобудівної ради, експертизу й затвердження [91, с. 52].

Необхідно зазначити, що Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає участь громадськості у процесі просторового планування лише на початку роботи (у формі письмових пропозицій) та після розроблення проекту містобудівної документації (у формі громадських слухань щодо врахування громадських інтересів). Якщо припустити, що закон України визначає необхідний мінімум дій місцевих органів влади, то формальна процедура розробки та затвердження містобудівної документації може бути доповнена ініціативами й діями, не забороненими законом. При цьому будуть залучатися жителі й інші зацікавлені сторони (наприклад, місцеві підприємці) до самого процесу просторового планування. Таке «неформальне планування» допоможе уникати або пом'якшувати потенційні конфлікти під час співпраці, щоб в офіційній процедурі їх не було. Запланована розумна та послідовна участь громадськості матиме позитивні результати на всіх етапах процесу планування [91, с. 53].

Останнім часом серед фахівців вносяться пропозиції щодо переведення громадського обговорення та консультацій у цифрову площину. Необхідно зазначити, що такий позитивний досвід вже є у наших сусідів. Так, наприклад, бюро планування міста Лодзь (Польща) використовує цифрову 3D-модель міста, щоб прискорити діяльність із міського планування, зменшити витрати на неї, а також виробити інструмент для більш ефективних громадських консультацій. Модель була створена з використанням лазерного сканування та цифрових зображень, що слугували для розробки цифрових ортофотопланів. Завдяки цьому можна розробити для кожного місцевого плану просторового розвитку дві цифрові моделі: одну з існуючим станом (містять наступні шари:



цифрова модель рельєфу, ортофотоплан, головна карта, транспортна інфраструктура, технічна інфраструктура, 3D-будівлі, дерева) та перспективну модель території [91, с. 58].

Отже, стадія «громадське обговорення та погодження містобудівної документації» складається із наступних кроків: місцевий орган влади: здійснює ініціацію громадського обговорення, відділ просторового планування розробляє процес взаємодії із громадськістю, далі на підставі зворотного зв'язку відбуваються обговорення, консультації та моніторинг містобудівної документації, в разі виникнення спірних питань створюється погоджувальна комісія (яка приймає зауваження або відхиляє, рішення оформлюється протоколом, якщо сторони не прийшли до згоди остаточне рішення приймає замовник).

Окремо зазначимо, що, на нашу думку, для вирішення спірних питань краще використовувати інститут медіації, а не створювати погоджувальної комісії. Адже незалежна сторона є більш ефективною у вирішенні конфліктних ситуацій. Тому пропонуємо у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» внести зміни, зокрема до пункту 5, частини 3 статті 21, а саме:

«узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками містобудівної документації на місцевому рівні через погоджувальну комісію або шляхом проведення медіації відповідно до положень Закону України «Про медіацію»».

Наприклад, одна з найдовших процедур застосування медіації в Європі була п'ятирічною посередницькою діяльністю для врегулювання конфлікту навколо Віденського міжнародного аеропорту, що розпочався в березні 2001 року і завершився 22 червня 2005 року. Медіація була запропонована як можливе вирішення конфлікту. Він виник після «Генерального плану» Віденського аеропорту 1998 року, який запропонував велике розширення інфраструктури, включаючи будівництво третьої злітно-посадкової смуги. У процесі взяли участь понад 60 представників із 50 різних груп. Головний вплив на використання посередництва у спорах про територіальне планування було

здійснено Директивою 2008/52 ЄС «Про деякі аспекти посередництва у цивільних та комерційних справах» після чого багато країн ЄС внесли зміни до законодавства. На цей час у ЄС обговорюється медіація в галузі охорони довкілля, яка дозволяє здійснювати справжнє спільне прийняття рішень, а також запобігає та врегульовує конфлікти [91, с. 79].

Зазначимо, що узгодження проекту містобудівної документації виконується шляхом надсилання графічних і текстових матеріалів, які відображають проектні рішення, що стосуються земель комунальної власності територіальних громад у цифровому форматі (або посилань на їх розміщення на загальнодоступних онлайн ресурсах) офіційними листами на виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, щодо територій яких виконано розроблення містобудівної документації на державному та регіональному рівнях. Розгляд проекту містобудівної документації здійснюється архітектурно-містобудівною радою відповідного рівня [126].

На цьому етапі відбувається погодження проектів з відповідними органами державної влади, місцевого самоврядування, архітектурно-містобудівною радою, громадськістю та іншими зацікавленими організаціями. Пропозиції узгоджуються зі Стратегією розвитку населеного пункту та генеральним планом.

Підсумковим рішенням цієї стадії є оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації. Таке рішення виноситься у двотижневий строк з дня їх прийняття шляхом опублікування в медіа, що поширюються на відповідній території, а також розміщення таких рішень на офіційних веб-сайтах замовників містобудівної документації [126; 12].

3. *Подання проекту містобудівної документації експертній організації для проведення експертизи – це факультативна стадія.* Вона є обов'язковою для такої містобудівної документації як: генеральної схеми планування території України; схеми планування окремих частин території України; схеми планування території Автономної Республіки Крим, областей,

районів; комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад; генеральних планів міст [110]. Щодо містобудівної документації місцевого рівня, то експертиза може проводитися на підставі рішення замовника.

Для проведення експертизи замовник подає експертній організації заяву, до якої додаються: 1) проект містобудівної документації (зокрема розділи, що можуть розроблятися за окремим завданням у випадках, передбачених законодавством) у формі електронного документа, на який накладені кваліфіковані електронні підписи відповідальних осіб. Надання документів, що мають гриф обмеження доступу, здійснюється з урахуванням особливостей, визначених законодавством; 2) матеріали про результати проведення громадського обговорення щодо врахування громадських інтересів у проекті містобудівної документації на місцевому рівні; 3) матеріали про результати розгляду проекту містобудівної документації відповідною архітектурно-містобудівною радою, зокрема висновки (за відповідним напрямом) органів земельних, водних, лісових ресурсів, дорожнього господарства, охорони культурної спадщини, ядерної та радіаційної безпеки, цивільного захисту (зокрема з питань інженерно-технічних заходів цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки), природоохоронного та інших органів, яким відповідно до закону належать повноваження щодо розгляду містобудівної документації [110]. Експертиза проводиться за рахунок замовника, на підставі тендеру, а за результатами якого укладається договір із експертною організацією.

Інтереси замовника під час проведення експертизи може представляти проектна організація, яка розробила відповідний проект містобудівної документації, якщо це передбачено договором між замовником містобудівної документації та проектною організацією [91, с. 83]. За результатами експертизи замовнику подається електронний звіт, який підписаний відповідальними особами кваліфікованим підписом. Він може містити в собі один із зазначених варіантів: позитивний або негативний.

Надання негативного висновку здійснюється з обґрунтуванням причин та посиланням на відповідні норми законодавства, рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині невідповідності проекту містобудівної документації їх положенням чи порушення порядку розроблення містобудівної документації, включаючи процедуру стратегічної екологічної оцінки [110].

Проект містобудівної документації може бути затверджений замовником, якщо в ньому немає помилок та невідповідностей законодавству, будівельним нормам, державним стандартам і правилам, рішенням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань планування й забудови територій. Розбіжності з питань проведення експертизи, що виникають між експертною організацією та замовником експертизи, розглядаються [91, с. 83-84] в порядку адміністративного чи судового провадження.

4. *Подання на затвердження завершеного проекту містобудівної документації.* Наприклад, проект виноситься на розгляд виконавчого комітету місцевої ради або іншого відповідного органу виконавчої влади. Після позитивного висновку виконавчого комітету проект передається на затвердження сесією місцевої ради. Рада розглядає проект, враховує результати громадських обговорень та експертизи і ухвалює рішення щодо затвердження проекту містобудівної документації.

5. *Оприлюднення затвердженої містобудівної документації та її внесення до містобудівного кадастру.* Розроблення містобудівної документації вважається завершеним і містобудівна документація вважається чинною не раніше моменту внесення відповідних даних до містобудівного кадастру (у разі відсутності містобудівного кадастру відповідного рівня – не раніше моменту передачі відповідних даних замовнику та Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України) [12].

Замовник забезпечує доступ до матеріалів містобудівної документації шляхом: 1) надання їх за запитом на інформацію; 2) оприлюднення, у тому числі у формі відкритих даних, на: єдиному державному веб-порталі відкритих

даних, офіційному вебсайті Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, вебсайті (вебсайтах) замовника; 3) інформування офіційними листами виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад територіальних громад, щодо територій яких виконано розроблення містобудівної документації на державному та регіональному рівні; 4) внесення відповідних даних затвердженої містобудівної документації до містобудівного кадастру відповідного рівня (у разі відсутності містобудівного кадастру відповідного рівня відповідні дані мають бути передані до Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України) [12].

В Україні наразі функціонує мережа кадастрів регіонального та місцевого рівнів, проте відсутній містобудівний кадастр на державному рівні [94]. Тому у січні 2024 року на сайті Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України було оприлюднено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні», який розроблено з метою формування єдиного підходу до державного регулювання планування територій в Україні [86]. Проект постанови вирішує проблему переходу від процедури розроблення та застосування паперових документів до створення та оновлення геопросторових даних містобудівної документації, уніфікації даних та процедур. Завдяки впровадженню інформаційної системи підвищиться якість, актуальність та достовірність містобудівної документації, знизиться суперечність даних і, відповідно, зменшиться кількість скарг, спорів, претензій, відмов у наданні адміністративних послуг, інших надлишкових та ресурсозатратних дій, причиною яких є неузгодженість даних [94].

Отже, з означеного маємо, що за таким контекстом розгляд реалізації функції планування здійснюється з позиції цілісного процесу, кожна стадія якого містить детальний перелік дій суб'єкта публічної адміністрації. Однак не слід нехтувати можливістю детального розгляду так званих «конкретних» адміністративних процедур досліджуваної сфери.

Наприклад, можемо вести мову про *моніторинг реалізації містобудівної документації (містобудівний моніторинг)*, який, на нашу думку, є самостійною адміністративною процедурою реалізації функції планування містобудівної діяльності, яка включає систематичний нагляд та оцінку виконання затверджених планів, забезпечує контроль за дотриманням містобудівних норм і стандартів, виявляє відхилення та проблеми у процесі реалізації, а також надає можливість для коригування містобудівних рішень з метою підвищення ефективності планування та розвитку територій.

Обов'язок проведення моніторингу реалізації містобудівної документації встановлено у статті 23 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а деталізовано у «Порядку проведення містобудівного моніторингу», що затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 01 вересня 2011 року № 170 (у редакції наказу Міністерства розвитку громад та територій України від 14 грудня 2021 року № 333). У ньому містобудівний моніторинг визначений як система спостережень, аналіз реалізації містобудівної документації, оцінки та прогнозу стану і змін об'єктів містобудування, які проводяться відповідно до вимог містобудівної документації та спрямовані на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних і громадських інтересів [111]. Він проводиться щорічно та передбачає аналіз матеріалів за попередній рік; здійснюється уповноваженим органом містобудування та архітектури, а саме департаментом або управлінням містобудування та архітектури відповідного органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації; завершується складанням аналітичного звіту, інформація якого є джерелом оновлення містобудівного кадастру.

Уточнимо, що містобудівний моніторинг проводиться у формі камерального вивчення та аналізу: 1) чинної містобудівної документації, стратегій регіонального розвитку, програм соціально-економічного розвитку та звітів про їх виконання, галузевих цільових програм, документів державного планування, інших документів, що включають в себе заходи, пов'язані з

реалізацією положень містобудівної документації; 2) нормативно-правових актів з питань містобудівної діяльності; 3) даних Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, містобудівного кадастру, Державного земельного кадастру, Національної інфраструктури геопросторових даних, інших кадастрів, реєстрів та геоінформаційних систем; 4) матеріалів аерокосмічного зондування Землі; 5) просторово-орієнтованих даних наземного лазерного сканування; 6) матеріалів виконавчої зйомки результатів завершеного будівництва, електронних довідників, реєстрів, розподілених баз даних; 7) джерел документованої інформації, що отримуються від юридичних та фізичних осіб відповідно до вимог законодавства із застосуванням геоінформаційних технологій збору, обробки, зберігання та використання інформації як геопросторових даних в державній системі координат або місцевій системі координат, що має зв'язок з державною системою координат на відповідній картографічній проекції у єдиній системі класифікації і кодування об'єктів містобудування; 8) отриманих зауважень та пропозицій громадськості щодо необхідності здійснення моніторингу окремих об'єктів містобудування та до проекту аналітичного звіту за результатами містобудівного моніторингу [111].

Можемо констатувати, що перевагами містобудівного моніторингу є:

- 1) підвищення якості планування – це дозволяє оцінювати відповідність містобудівної документації реальним умовам та потребам, що сприяє точнішому та ефективнішому плануванню;
- 2) виявлення проблем та недоліків, що дозволяє своєчасно виявляти та виправляти проблеми або відхилення у процесі реалізації містобудівних проектів;
- 3) прозорість і підзвітність, що підвищує довіру громадськості та інвесторів до дій органів влади;
- 4) покращення управління ресурсами, що дозволяє більш ефективно розподіляти фінансові, матеріальні та людські ресурси, забезпечуючи їх оптимальне використання;
- 5) підтримка сталого розвитку, що сприяє збереженню природних ресурсів, культурної спадщини та розвитку міського середовища відповідно до принципів сталого розвитку.

Також до числа аналізованих процедур можна віднести здійснення контролю та нагляду за дотриманням містобудівної документації, будівельних норм і правил під час реалізації будівельних проектів, адже більшість вчених вважають це окремою адміністративною процедурою і ми з цим погоджуємося. Так, наприклад, Маліков зазначає, що дотримання адміністративних процедур контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності є обов'язковою умовою здійснення такої діяльності. Важливість її дотримання полягає в тому, що: по-перше, дотримуючись відповідних процедур контрольно-наглядові суб'єкти здійснюють свою діяльність більш послідовно, якісно та оперативно, та виключно у межах своєї компетенції. А, по-друге, для самого підконтрольного об'єкта, адже дотримання процедур є важливим превентивним заходом для попередження порушення їх прав, а також не дає контролюючим об'єктам вийти за межі предмета контролю [63].

Отже, можемо узагальнити, що означені процедури формують багатоступеневий процес реалізації повноважень органів публічного адміністрування, який включає розробку, обговорення, експертизу, затвердження та контроль за виконанням містобудівної документації. Причому з функціональної точки зору їхня реалізація є виключною відповідальністю суб'єктів публічного адміністрування, однак за юридичною природою таких дій вони не можуть здійснюватись в умовах замкненості держапарату.

#### **2.4. Адміністративні акти реалізації функції планування в містобудівній діяльності**

За загальним правилом реалізація адміністративної процедури завершується прийняттям акта застосування або, як ще інколи вказують вчені, індивідуального акта чи адміністративного відповідно. Однак маємо вказати, що означені категорії не є повністю взаємозамінними, оскільки кожна з них має власні характеристики та особливості.



В окремій думці судді Конституційного Суду України М. Савенка стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11 березня 2003 року №6-рп/2003 було вказано, що «акт» (лат. *actus* – дія; *actum* – документ) означає дію, вчинок, а також документ, виданий (прийнятий) уповноваженим на це органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами» [81]. Ми не зовсім погоджуємося із такою позицією, адже «дія» і «документ» це різні явища. Зокрема «акт» – це активна поведінка, яка може бути виражена як у формі дії через її вчинення, так і у формі рішення – через прийняття.

Власне індивідуальні акти зазвичай трактуються як акти застосування права, тому їх називають ще правозастосовними. Вони мають, як правило, разове застосування, адресуються конкретним особам або організаціям та обов'язкові для виконання тільки ними [3]. Наприклад, О. Фандалюк та І. Погрібний досліджуючи систему актів застосування права, обґрунтовують доцільність відокремлення актів-дій, актів-сигналів та актів-документів [87, с. 90-91; 161, с. 7]. При цьому вченими відзначається, що акти застосування права мають передусім відповідати вимогам ефективності врегулювання індивідуальної справи, що пов'язується із реалізацією державно-владних повноважень [69, с. 52; 87, с. 91].

Своєю чергою, ототожнення означених категорій з адміністративним актом є не безпідставним, адже в теорії адміністративного права України у більшості випадків, науковці розкривали останній як інструмент публічного адміністрування та трактували як рішення компетентного адміністративного органу щодо вирішення конкретних адміністративних справ, що зумовлює юридичні наслідки для визначених суб'єктів адміністративного права, а їх дія

припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених адміністративних обов'язків і прав) [19, с. 283; 142]. Цей підхід бере початок ще з радянських часів коли, як зазначає І. Артеменко, у адміністративно-правовій науці досить поширеним було визначення адміністративного акта через форму управлінської діяльності. Однак надалі набув розвитку інший підхід до визначення поняття адміністративного акта – це його тлумачення через термін «припис». Так, у підручнику з адміністративного права України за редакцією Ю. П. Битяка адміністративний акт визначено як офіційний припис, заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення й у межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми, що тягне за собою певні юридичні наслідки [9, с. 138]. Не можна не погодитись із тим, що поняття «адміністративний акт» та «припис» взаємопов'язані та взаємообумовлені, тому що кожен адміністративний акт містить у собі припис або декілька приписів. Термін «припис» в українській мові вживається як певний порядок, установлений керівними органами держави; норма поведінки; вказівка або порада діяти певним чином; настанова; вимога, обумовлена чим-небудь [16, с. 1126]. У цьому контексті маємо підтримати В. Б. Пчеліна, який зазначає: «Надаючи перелік основних властивостей акта, ми, практично, вказуємо на перелік властивостей припису, що в ньому міститься. Однак адміністративний акт може містити і декілька приписів, і не в кожному випадку дані приписи будуть схожі за своїми юридичними властивостями. Більше того, характеризуючи адміністративний акт як припис, ми забуваємо про форму акта» [138, с. 14-15]. Як наслідок, незважаючи на схожість понять «правовий акт» та «припис», визначення адміністративного акта через припис виглядає дещо нелогічним, оскільки тут прослідковується не зовсім вдала спроба визначити ціле (правовий акт) через його частину (припис) [4, с. 37].

Наразі ж більшість думок вчених ґрунтується на основних характеристиках адміністративного акта через перелік основних його ознак. Зокрема, до таких відносять: 1) спрямований на реалізацію прав фізичних,

юридичних осіб, колективних утворень (наприклад, отримання ліцензій, дозволів тощо); 2) приймається адміністративним органом на підставі повноважень, визначених у статусному законі; 3) приймається в межах компетенції; 4) в окремих випадках – приймається у межах дискреційних повноважень; 5) відповідає встановленим у законі вимогам форми і змісту; 6) приймається відповідно до процедурних стандартів (у передбачених законом випадках – із обов’язковим залученням громадян до прийняття рішень); 7) приймається у розумний строк; 8) має бути належним чином мотивованим; 9) оприлюднений у встановлений (передбачений) спосіб; 10) підлягає контролю з боку судового органу або іншого незалежного органу [183]. Наприклад, В. Тимошук додає також, що на підставі аналізу адміністративної практики він прийшов до висновку, що за формою адміністративний акт може бути прийнятий (виданий) у вигляді письмового рішення або документа, або реєстраційної дії, або усного волевиявлення [155, с. 15].

Тому досить поширеною є думка, що визначити поняття «адміністративний акт» можна як захід або акт адміністративного органу (органу публічної адміністрації), спрямований на реалізацію прав фізичних та/або юридичних осіб, що приймається за результатами розгляду індивідуальної справи у процесі здійснення публічних (а також у порядку реалізації дискреційних) повноважень із взаємодії з фізичними та юридичними особами, вмотивований та обґрунтований належним чином (якщо інше не передбачене законом), прийнятий у розумний строк, відповідно до закріплених у законодавстві процедурних стандартів і вимог до діяльності органів публічної адміністрації, доведений до суб’єктів, на яких поширює свою дію у порядку та формах, передбачених законом або договором сторін, та який може бути оскаржений у порядку внутрішньоадміністративного оскарження або до суду [183].

Така практика є поширеною з огляду на набуття чинності Закону України «Про адміністративну процедуру», яким відбулося легальне оформлення поняття «адміністративний акт». Відповідно до пункту 3, частини 1, статті 2

зазначеного закону: «адміністративний акт – це 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)» [98].

За означеного контексту у сфері містобудівної діяльності їх класифікація є значною. Проте ми переконані у тому, що будь-яке групування повинно носити практично орієнтований характер, як, до речі, і юридична наука у цілому. З огляду на це ми підтримуємо ідею про можливість поділу адміністративних актів у сфері містобудівної діяльності залежно від: а) змісту розпорядження, що міститься в акті та б) за особливостями впливу акта на приватну особу [65, с. 266–267]. Відповідно, у першому випадку допустимо вести мову про: наказові адміністративні акти (наказ Держархбудінспекції України про знесення самочинно збудованого житлового будинку), правовстановлюючі адміністративні акти (сертифікат, засвідчує відповідність закінченого будівництвом об'єкта проектній документації та підтверджує його готовність до експлуатації), підтверджуючі адміністративні акти (декларація про початок будівельних робіт). Що ж до другої підстави для класифікації, то у цьому разі йдеться про: обтяжуючі адміністративні акти (відмова у видачі дозволів на виконання будівельних робіт і сертифікатів, рішення про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності) та сприяючі адміністративні акти (рішення про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів) [139].

Слід наголосити, що ми підтримуємо думку І. Артеменко, що адміністративні акти відіграють значну роль у публічному управлінні, оскільки вони є формою виконання завдань та реалізації функцій адміністративної влади, юридичним варіантом управлінських рішень, що має на меті забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Без інституту адміністративних актів органів виконавчої влади не може працювати виконавча влада, а отже, й держава в цілому. У свою чергу, адміністративний

акт органів виконавчої влади доречно визначати як підзаконне, владне, загальнообов'язкове, одностороннє волевиявлення-рішення зазначених органів (посадових осіб), що прийняте в межах їх компетенції та містить норми права або індивідуальні приписи щодо виконання завдань і реалізації функцій цих органів, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин із метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватної особи [4, с. 37].

Отже, можемо констатувати, що проблематика визначення змісту та сутності адміністративних актів реалізації функції планування в містобудівній діяльності є доволі спірною. Адже попри законодавчу визначеність категорії «адміністративний акт» досі актуальним вбачається їхній розподіл на нормативні та індивідуальні.

Зокрема В. Чабан переконливо стверджує, що адміністративні нормативно-правові акти формують групу результатів підзаконної адміністративної нормотворчості, які за масштабністю своєї дії не обмежуються сферою публічного управління [164, с. 66], адже виходячи з аналізу юридичної літератури та практики діяльності органів публічної адміністрації, можна запропонувати найбільш значимі класифікації адміністративних нормативно-правових актів: 1) за органом, що прийняв акт (наприклад, акти Президента України, акти органів виконавчої влади), акти органів місцевого самоврядування; 2) за типом акта (наприклад, укази, постанови, накази, положення, інструкції, правила, розпорядження); 3) за часом прийняття акта (наприклад, дата державної реєстрації адміністративного нормативно-правового акта); 4) за номером адміністративного нормативно-правового акта; 5) за алфавітною ознакою (наприклад, перелік юридичних термінів, що включає в себе нормативно значимі і найбільш важливі терміни, аббревіатури і скорочені слова, що використовуються в законодавстві); 6) за предметом регулювання (наприклад, інститут державної служби, інститут адміністративного примусу, судовий контроль за діяльністю органів публічної адміністрації) [1]. Критеріями класифікації адміністративних нормативно-правових актів можуть

слугувати й інші чинники [164, с. 64]. Тому автор до адміністративних нормативно-правових актів відносить ті, що: а) видані в установленому порядку правомочним на те органом публічної адміністрації або його посадовою особою; 2) встановлюють правові норми (правила поведінки), обов'язкові для невизначеного кола осіб; 3) розраховані на багаторазове застосування; 4) діють незалежно від того, виникли або припинилися конкретні правовідносини, передбачені актом [164, с. 64].

Причому, на нашу думку, досліджувана сфера є прямим доказом зазначеного, адже, наприклад, рішення сільради про затвердження містобудівної документації має ознаки нормативності, стосується вирішення конкретного питання та може бути оскарженим в порядку адміністративного судочинства зацікавленими особами. Водночас акти контролю та нагляду є базовими різновидами адміністративних актів індивідуального спрямування.

Підтвердження можливості такого поділу маємо у зарубіжній практиці, зокрема у Франції фактично все, що виходить від адміністрації і носить публічний характер, вважається адміністративними актами, які можуть бути односторонніми, двосторонніми чи багатосторонніми, індивідуальними та нормативними. До адміністративних актів у Франції відносять і адміністративні угоди. Хоча не виключено, що у даному випадку відмінності у підходах можуть бути зумовлені і труднощами перекладу, адже у французькій мові є конструкція близька до терміну «адміністративний акт» – «акт адміністрації» (*acte de l'administration*) [155, с. 19].

Отже, ми переконані, що попри те, що Закон України «Про адміністративну процедуру» чітко ідентифікував характерні риси категорії «адміністративний акт», визначивши явище, що розкривається її змістом як різновид актів застосування права, доцільною є їхнє диференціювання, зокрема за юридичною природою, функціями та процедурами прийняття. Якщо узагальнити наведений матеріал, то йдеться про те, що адміністративні акти можуть бути як індивідуальними, так і нормативними; регулюють виключно

питання адміністративно-правового характеру; приймаються в порядку і на основі норм адміністративного права.

Втім така інтерпретація адміністративних актів не завжди є схвальною у межах адміністративно-правової галузі наукових знань, оскільки, наприклад, науковці-адміністративісти Р. Мельник та В. Бевзенко вважають, що до адміністративних актів публічної адміністрації не можуть бути віднесені такі як:

– акти-дії суб'єктів публічної адміністрації, а також інші самостійні види інструментів діяльності публічної адміністрації (наприклад, акти-плани, нормативні акти, адміністративні договори);

– проміжні рішення суб'єкта публічної адміністрації (наприклад, рішення про необхідність подання приватною особою додаткових документів, необхідних для надання дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки), оскільки вони не мають кінцевого регулюючого впливу;

– офіційні документи, які засвідчують певні факти (наприклад, диплом про вищу освіту, довідка про реєстрацію заяви про втрату оригіналів установчих документів, виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців);

– юридично значуще волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації, яке не має регулюючого характеру (наприклад, встановлення строку для сплати штрафу) [67, с. 262].

Не повною мірою ми погоджуємось із зазначеним, адже акти-плани, на наш погляд, частково можуть розглядатись через призму адміністративних актів у сфері реалізації функції планування в містобудівній діяльності. Зокрема О. Мілієнко вважає, що призначенням актів-планів є реалізація завдання із забезпечення виконання та належного застосування законів, тобто досягнення відповідності нормативним вимогам впровадження політичних рішень та ідей [69]; Д. Приймаченко визначає, що за своєю юридичною природою акти планування є індивідуальними актами [95], якщо в ньому вказується конкретний адресат, є припис щодо вчинення однорідних, однократних дій

(заходів), їх виконання припиняє дію цього акта [163, с. 71]; К. Рибак під актом-планом у сфері містобудівної діяльності розуміє прийняте у межах встановленої процедури суб'єктом публічної адміністрації рішення, спрямоване на задоволення публічних інтересів у сфері містобудівної діяльності шляхом моделювання розвитку суспільних відносин у часовій перспективі [139].

Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [126] у сфері містобудівної діяльності розробляються та приймаються (затверджуються) різноманітні юридичні документи, які, власне, і є актами-планами, а саме: Генеральна схема планування території України, схеми планування окремих частин території України; схеми планування території Автономної Республіки Крим, областей, районів; комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад; генеральних планів міст [110] тощо. Аналіз зазначених актів-планів у сфері реалізації функції планування в містобудівній діяльності, нормативно-правових актів, що регулюють порядок їх розроблення та затвердження, юридичної літератури [96; 139] дає змогу виділити їх основні ознаки:

1) є видом рішення суб'єктів публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, що є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами містобудівної діяльності, відповідно до частини 2 ст. 5 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [126];

2) містять у собі комплекс заходів, які необхідно вчинити з метою реалізації відповідної публічної функції, задоволення певних публічних інтересів (планування забудови території населеного пункту, забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання надмірній концентрації населення і об'єктів виробництва, визначення планувальної організації та функціонального призначення, просторової композиції і параметрів забудови й ландшафтної організації кварталу, мікрорайону, іншої частини території населеного пункту, призначених для комплексної забудови чи реконструкції) [139];



3) затверджуються відповідними юридичними актами (наказами, розпорядженнями, рішеннями) – як узвичаєний інструмент діяльності публічної адміністрації, вони вводяться в дію адміністративним актом. Тобто, плани генеральних забудов міст і населених пунктів затверджуються рішеннями міських і місцевих рад. Допоки такого рішення немає, ці акти планування є лише проєктами, вони не чинні. Якщо виникає спір щодо актів планування, суду потрібно пересвідчитися, що ці документи є чинними, набули юридичної сили [141]. Однак не будемо дискутувати щодо того, що це не заперечує їх самостійного значення як інструмента діяльності публічної адміністрації (статті 12–19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [126], розділи II–IV Порядку розроблення містобудівної документації» від 16 жовтня 2011 року № 290 [112]) [66, с. 249];

4) викликають настання або можливість настання у майбутньому правових наслідків для приватних осіб [139];

5) можуть бути самостійним предметом судового оскарження як такі, що порушують права та інтереси інших осіб [160; 139].

Отже, адміністративні акти реалізації функції планування в містобудівній діяльності можуть трактуватись через: 1) функціональну характеристику – як об'єктивізація а) норм індивідуального спрямування, що є результатом діяльності адміністративного органу, який виконує сервісні, дозвільні, реєстраційні, узгоджувальні/погоджувальні та контрольні-наглядові функції; б) норм загального спрямування, що є результатом підзаконної адміністративної нормотворчості; 2) через інструментальну характеристику – як самостійне правове явище, що моделює розвиток певного кола суспільних відносин у цій сфері. Уточнюємо, що в контексті останнього йдеться про акти-плани, які як відповідний інструмент діяльності конкретних суб'єктів публічного адміністрування спрямовуються забезпечити ефективне виконання політичних рішень у спосіб прогнозування та деталізації адміністративних дій на визначений період проміжку часу.

Таким чином, припускаємо, що містобудівна документація (плани генеральних забудов міст і населених пунктів, плани зонування територій, історико-архітектурні опорні плани) лиш частково можна розглядати через призму адміністративних актів реалізації функції планування в містобудівній діяльності, оскільки вони: а) одночасно є стратегічними за сутністю та адміністративними за змістом; б) стосуються публічного, а не приватного інтересу.

Відповідно, безпосередніми адміністративними актами реалізації функції планування в містобудівній діяльності є, наприклад:

- 1) рішення про розроблення містобудівної документації, їхнього оновлення та внесення змін;
- 2) рішення про проведення громадських слухань;
- 3) рішення про затвердження містобудівної документації;
- 4) аналітичний звіт щодо результатів містобудівного моніторингу;
- 5) акти контролю та нагляду.

Однак наголосимо, що окрім останнього за такої інтерпретації адміністративні акти є результатом управлінської діяльності, що визначає та впорядковує конкретні правовідносини у сфері реалізації відповідних етапів планування містобудівної діяльності.

Відповідно щодо актів контролю та нагляду необхідно зазначити, що вони репрезентують факт (не) дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками, сертифікованими відповідальними виконавцями робіт, підприємствами, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва, та експертними організаціями (тобто суб'єктами містобудування) вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності [108; 109].

Причому доцільною є диференціація актів контролю та нагляду в сфері містобудівної діяльності, адже, наприклад, в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплено положення в яких визначаються органи

контролю та органи нагляду. Положення Закону України «Про основи містобудування» частково дублюють норми попередньо визначеного нормативного акту та закріплюють тільки перелік органів державного контролю у сфері містобудування. Подібним чином законодавець свідомо розподіляє компетенцію різних суб'єктів управління містобудівною діяльністю, наділяючи їх окремо контрольними та наглядовими повноваженнями [121; 126]. Доцільно підтримати думку С. Малікова, що контроль і нагляд у сфері містобудівної діяльності є принципово різними юридичними способами забезпечення законності у цій галузі суспільної діяльності. Так, говорячи про нагляд у сфері містобудівної діяльності, останній слід розуміти, як особливу систему юридично допустимих, нормативно встановлених заходів, призначених для підтримки, фіксації та перевірки стану законності у галузі містобудування, а також виявлення та припинення правопорушень. Головними особливостями нагляду є: по-перше, його незалежність та високий ступінь об'єктивності, адже наглядові органи діють «ззовні», адміністративно не підпорядковуючись відомствам, що становлять систему управління містобудівною сферою; по-друге, «поверхневість» нагляду – наглядові органи при виконанні своїх повноважень ніяким чином не втручаються в оперативну діяльність піднаглядних відомств; по-третє, нагляд у сфері містобудування першочергово має на меті забезпечення законного регулювання містобудівної діяльності органами, які на це уповноважені, у зв'язку із чим його ключовими «мішенями» виступають подібні органи та їх посадові особи; по-четверте, ціль нагляду – головною метою даної системи заходів є виключно ступінь законності у сфері містобудівної діяльності, а також шляхи її забезпечення і підтримки; по-п'яте, нагляд у сфері містобудівної діяльності – це інструмент запобігання правопорушень, який використовується для їх попередження, а також притягнення винних до відповідальності [63].

Зокрема Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року № 698 передбачає, що основними завданнями нагляду є:

1) виявлення, припинення та запобігання порушенню уповноваженими органами містобудування та архітектури, визначеними відповідно до статті 13 Закону України «Про архітектурну діяльність», органами державного архітектурно-будівельного контролю, визначеними відповідно до статті 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності, вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності; 2) скасування чи зупинення дії рішень, прийнятих з порушенням вимог містобудівного законодавства об'єктами нагляду, зокрема щодо документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування або анулювання зазначених документів; 3) притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до відповідальності відповідно до закону [109].

Своєю чергою, контроль у сфері містобудівної діяльності – це також система особливих заходів, але таких, які направлено на забезпечення законності, ефективності, доцільності, правильності містобудівної діяльності, а також інших нормативно встановлених вимог до неї, що здійснюються в середині структури управління містобудуванням. Тож контроль: по-перше, відомча локалізація юридичних заходів; по-друге, здійснюється в рамках ієрархічного підпорядкування одних органів іншим; по-третє, передбачає застосування важелів адміністративного та дисциплінарного впливу на порушників відповідних вимог, правил, стандартів у сфері містобудування; по-четверте, передбачає перевірку не тільки містобудівної діяльності як такої, але й її результатів та адміністративних рішень прийнятих за даним фактом [63].

Згідно вимог чинного законодавства, під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю перевіряє: достовірність даних, наведених у повідомленнях про початок виконання підготовчих і будівельних робіт та деклараціях про готовність об'єкта до експлуатації; забезпечення

замовником здійснення авторського та технічного нагляду, – коли такий нагляд є обов'язковим згідно із законодавством; передача замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, будівельних норм, стандартів і правил, у тому числі щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення, передбачення приладів обліку води і теплової енергії, а також заниження класу наслідків (відповідальності) об'єкта; експлуатація об'єктів будівництва, які не прийняті в експлуатацію; залучення до виконання окремих видів робіт відповідальних виконавців, які не мають відповідного кваліфікаційного сертифіката – у випадках, коли такий сертифікат є обов'язковим згідно із законодавством; виконання відповідальним виконавцем окремих видів робіт, пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, без отримання в установленому порядку кваліфікаційного сертифіката – у випадках, коли такий сертифікат є обов'язковим згідно із законодавством; дотримання відповідальними виконавцями вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил, вимог щодо відповідності кваліфікаційних сертифікатів класу наслідків (відповідальності) об'єктів, що визначені кваліфікаційними вимогами для відповідної або нижчої категорії працівників, необхідній кваліфікаційній категорії та професійній спеціалізації виконавця; подання замовником інформації про передачу права на будівництво об'єкта іншому замовнику, зміну генерального підрядника чи підрядника, осіб, відповідальних за проведення авторського і технічного нагляду, відповідальних виконавців робіт, а також про коригування проектної документації – якщо подання такої інформації є обов'язковим; застосування будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що не відповідають державним нормам, стандартам, технічним умовам, проектним рішенням, а також тих, на які поширюється дія технічного регламенту та повинна бути складена декларація про відповідність; додержання вимог будівельних норм щодо пожежної безпеки; додержання

вимог будівельних норм щодо доступності для маломобільних груп населення; забезпечення надійності та конструктивної безпеки об'єкта; внутрішнє та зовнішнє інженерне обладнання [108].

Власне, під час проведення перевірки органи контролю мають право складати протоколи про вчинення правопорушень, акти перевірок та накладати штрафи відповідно до закону [108], а за результатами планової або позапланової перевірки посадова особа органу нагляду, яка проводила перевірку, складає акт перевірки [109].

Передбачається, що форми актів та інших документів, які складаються під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затверджуються Мінінфраструктури [108]. Відповідним наказом передбачається, що такими є: акт, складений за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності під час виконання підготовчих та будівельних робіт, акт про недопущення посадових осіб органу державного архітектурно-будівельного контролю на об'єкти будівництва, підприємства будівельної галузі для виконання покладених на них функцій, припис про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, припис про зупинення підготовчих та будівельних робіт, протокол про адміністративне правопорушення, постанова по справі про адміністративне правопорушення, протокол про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, постанова про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, форма направлення для проведення планового (позапланового) заходу, форма постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, постанова про закриття справи про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, повідомлення про проведення планового заходу [115].

Отже, можемо узагальнити, що акти контролю та нагляду у досліджуваній сфері є важливим механізмом забезпечення законності,

прозорості та відповідальності в процесі планування містобудівної діяльності, сприяючи стабільному та безпечному розвитку територій, захисту інтересів громадян і навколишнього середовища.

## **Висновки до Розділу 2**

1. Здійснено ідентифікацію пробілів у наукових знаннях щодо інтерпретування поняття адміністративних правовідносин як предмету сучасного адміністративного права. Виявлено, що адміністративно-правові відносини з однієї сторони є уставленим явищем, а з іншої – динамічним, що пов'язано з трансформаційними аспектами розвитку предмета адміністративного права. Вони виникають на підставі наявності адміністративної норми та зумовлені необхідністю врегулювання питань публічного значення, тобто об'єктивують діяльність публічної адміністрації, яка має два різновиди – управлінська та сервісна.

2. Узагальнено, що нова концепція розвитку управлінських процесів диктує зміну парадигми сприйняття сутнісних ознак адміністративних правовідносин. Наразі вони характеризуються гуманістичними цілями, орієнтованими на забезпечення прав і свобод громадян, що є пріоритетом у діяльності публічної адміністрації. Причому доцільно вбачати, що коли ми ведемо мову, наприклад, про відносини примусового характеру, їх слід розглядати з позиції забезпечення публічного інтересу – вирівнювання балансу соціальної справедливості чи захисту суспільного блага, яким власне і є встановлений правопорядок.

3. Визначено, що адміністративно-правові відносини у сфері реалізації функції планування в містобудівній діяльності – це різновид правових зв'язків, що породжений необхідністю забезпечення ефективного, прозорого і людиноцентристського управління, який ставить на перший план інтереси громадян, їхніх об'єднань та будівельного бізнес-середовища при плануванні

просторового розвитку. Уточнено, що категорія «управління» більше не розглядається у тому контексті, що був закладений за радянських часів. Наразі це поняття включає як централізоване керування та контроль, які є необхідними для врегулювання питань публічного значення, так і співпрацю, партнерство та участь громадян у прийнятті рішень.

4. Визначено ознаки адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування в містобудівній діяльності у такій варіації: 1) це правовідносини, що виникають змінюються та припиняються тільки на підставі адміністративно-правових норм, які встановлюють необхідність охоплення адміністративно-правовим впливом широко кола об'єктів управління; 2) за суб'єктною характеристикою мають подвійну юридичну природу, яка визначає різні характерні їх особливості залежно від того учасником таких правовідносин є інший суб'єкт владних повноважень (орган влади) чи громадяни або їх об'єднання; 3) ініціювати виникнення, зміну та припинення таких відносин може кожна зі сторін, у випадках встановлених в законі, згода чи бажання однієї зі сторін для такого ініціювання може не вимагатися; 4) вирішення спорів між суб'єктами цих правовідносин може вирішуватися в судовому та позасудовому (адміністративному) порядку; 5) доречним є виокремлення щонайменше двох класифікаційних критеріїв їх видової диференціації – за сферою виникнення та суб'єктним складом.

5. Основні адміністративно-правові відносини щодо реалізації функції планування в містобудівній діяльності умовно розподілено на такі види :

– за сферою виникнення:

1) функціональні – об'єктом таких правовідносин є розробка та затвердження генеральних планів населених пунктів, зонування територій та розробка детальних планів забудови, планування розміщення об'єктів соціальної, транспортної та інженерної інфраструктури;

2) контрольно-наглядові – виникають з метою дотримання містобудівних норм та правил під час планування будівництва;



3) інформаційні – об’єктивують збір, обробку та зберігання інформації про стан та використання територій, оприлюднення документації щодо планування містобудівної діяльності для громадськості;

4) ліцензійно-дозвільні – функціонують для регулювання діяльності акредитованих організацій, які здійснюють будівельну експертизу;

5) фінансово-економічні – виникають під час врегулювання питань фінансування містобудівних проектів, розподілу коштів на розвиток інфраструктури населених пунктів;

б) правоохоронні – постійно функціонуючі для забезпечення дотримання законності та правопорядку у сфері планування містобудівної діяльності, притягнення до відповідальності за порушення містобудівних норм та правил;

– за суб’єктивним критерієм:

7) з громадськістю та громадськими організаціями щодо їхнього залучення до процесу планування та прийняття рішень у сфері містобудування; проведення процедури громадських слухань та консультацій;

8) з органами публічного управління щодо координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування при плануванні містобудівної діяльності.

6. Звернено увагу на наявність наукової дискусії щодо співвідношення термінів «суб’єкт права» та «суб’єкт правовідносин». Уточнено, що категорія «суб’єкт права» є більш ширшим поняттям у порівнянні з категорією «суб’єкт правовідносин». Уточнено, що суб’єкти реалізації функції планування в містобудівній діяльності можуть характеризуватись як через одну, так і іншу категорії. Адже, наприклад, всі громадяни України з народження є суб’єктами права і можуть вступити у правовідносини щодо реалізації свого права в якості громадського експерта щодо проведення експертизи містобудівельної документації, але не всі громадяни реалізують зазначене право.

7. Щодо системи суб’єктів реалізації функції планування в містобудівній діяльності, уточнюється, що ними є сформована система суб’єктів публічної адміністрації. Причому наголошено, що апелювання цією категорією є

свідомим вибором автора, адже вона є відмінною від «державного управління», «публічного управління» чи суміжних правових явищ.

8. Склад публічної адміністрації у сфері реалізації функції планування в містобудівній діяльності виокремлено на основі положень Законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про основи містобудування», «Про Генеральну схему планування території України», «Про архітектурну діяльність» та інших нормативно-правових актів у сфері планування зазначеної діяльності, зокрема і ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій». До числа таких віднесено: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, архітектурно-будівельні ради, акредитованих фахівців та організації у сфері містобудівельної діяльності.

9. Адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації функції планування в містобудівній діяльності визначено як функціональну роль ідентифікованого суб'єкта публічної адміністрації у механізмі здійснення містобудівної діяльності, що характеризується його компетенцією, правами та обов'язками, які розкриваються під час реалізації процедур просторового планування.

10. У межах розкриття їх адміністративно-правового статусу, наприклад:  
– стверджується, що у сфері реалізації функції планування містобудівної діяльності Кабінет Міністрів України наділений статусом як контролюючого органу, так і управлінського. Узагальнивши його повноваження у цій сфері маємо такий їхній перелік: розробка та виконання загальнодержавних програм розвитку та охорони довкілля, визначення порядку державного контролю та координації діяльності органів виконавчої влади у сфері містобудування, забезпечення реалізації містобудівної політики, розробка та затвердження норм і правил у сфері містобудування та ліцензування будівельних робіт, розробка схем планування територій з підвищеним техногенним навантаженням, а також прийняття та затвердження нормативно-правових актів, що регулюють окремі аспекти містобудівної діяльності;

– виявлено, що Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України відіграє ключову роль у системі суб'єктів реалізації функції планування містобудівної діяльності, оскільки воно відповідальне за формування та реалізацію державної політики у сфері містобудування, розробку нормативно-правових актів, координацію діяльності інших органів виконавчої влади, а також забезпечення науково-технічного супроводу містобудівних проектів, що сприяє створенню та підтриманню стійкого життєвого середовища та інфраструктури на всіх рівнях просторового планування;

– з'ясовано, що органи місцевого самоврядування відповідають за розробку та затвердження місцевих містобудівних програм, генеральних планів населених пунктів, детальних планів територій та іншої містобудівної документації; організують і проводять громадські обговорення проектів містобудівної документації; забезпечують контроль за дотриманням містобудівних норм і правил на місцевому рівні; приймають рішення щодо надання дозволів на будівництво та здійснюють контроль за їх виконанням;

– встановлено, що місцеві державні адміністрації здійснюють державний нагляд і контроль за дотриманням законодавства у сфері містобудування на підпорядкованій території; координують діяльність органів місцевого самоврядування з питань містобудування та забезпечують виконання державних програм розвитку територій; розробляють і виконують регіональні містобудівні програми, включаючи плани соціально-економічного розвитку; видають дозвільні документи на будівництво об'єктів державного значення та здійснюють контроль за їх реалізацією.

11. Доведено, що система суб'єктів реалізації функції планування в містобудівній діяльності сформована та чітко нормативно ідентифікована. Її сутність репрезентує монополістичний контекст, за якого держава повністю бере на себе обов'язок забезпечити, реалізувати та контролювати ефективність її здійснення. З одного боку, такий підхід цілком виправданий, однак слід враховувати також сучасні тенденції демократизації процесів прийняття рішень

та прагнення до більш прозорого й інклюзивного управління. Тому слід розглянути можливість посилення права голосу громадськості у процесі планування містобудівної діяльності, щонайменше в аспектах реалізації контрольних-наглядових функцій.

12. Виявлено, що термін «процедура» у правовій науці ідентифікує регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правореалізації. Запропоновано адміністративну процедуру реалізації функції планування в містобудівній діяльності розглядати як регламентований юридичними нормами порядок вчинення дій та прийняття рішень органами публічної адміністрації, спрямований на організацію, координацію та контроль за плануванням просторового розвитку.

13. Уточнено про можливість розгляду таких через двосторонню характеристику, зокрема як узагальнений порядок реалізації функції планування містобудування або окремий порядок дій уповноважених суб'єктів, вчинений у межах конкретної її стадії (етапу). До числа таких віднесено:

- розробка містобудівної документації (підготовка рішення про розроблення містобудівної документації, згода на її розробку у формі рішення відповідного органу публічного управління, оприлюднення цього рішення на офіційному веб-сайті органу місцевого самоврядування протягом двох тижнів. Після цього у громадськості є 30 днів, щоб подати свої пропозиції та заперечення);

- громадське обговорення та погодження містобудівної документації (проведення громадських слухань, обговорення проектів містобудівної документації з метою залучення громадськості та зацікавлених сторін);

- подання проекту містобудівної документації експертній організації для проведення експертизи (факультативна стадія, що вирішує означене завдання);

- подання на затвердження завершеного проекту містобудівної документації (винесення на розгляд виконавчого комітету місцевої ради або іншого відповідного органу виконавчої влади питання затвердження проекту містобудівної документації. Після позитивного висновку виконавчого комітету

проект передається на затвердження сесією місцевої ради. Рада розглядає проект, враховує результати громадських обговорень та експертизи і ухвалює рішення щодо затвердження проекту містобудівної документації);

– оприлюднення затвердженої містобудівної документації та її внесення до містобудівного кадастру (офіційне набуття чинності затвердженої містобудівної документації).

14. Окремо схарактеризовано адміністративну процедуру реалізації функції планування містобудівної діяльності, яка включає систематичний нагляд та оцінку виконання затверджених планів, забезпечує контроль за дотриманням містобудівних норм і стандартів, виявляє відхилення та проблеми у процесі реалізації, а також надає можливість для коригування містобудівних рішень з метою підвищення ефективності планування та розвитку територій. Йдеться про містобудівний моніторинг, який проводиться щорічно. Він передбачає аналіз матеріалів за попередній рік; проводиться уповноваженим органом містобудування та архітектури, а саме департаментом або управлінням містобудування та архітектури відповідного органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації; завершується складанням аналітичного звіту, інформація якого є джерелом оновлення містобудівного кадастру.

15. Перевагами містобудівного моніторингу названо такі: 1) підвищення якості планування – це дозволяє оцінювати відповідність містобудівної документації реальним умовам та потребам, що сприяє точнішому та ефективнішому плануванню; 2) виявлення проблем та недоліків, що дозволяє своєчасно виявляти та виправляти проблеми або відхилення у процесі реалізації містобудівних проектів; 3) прозорість і підзвітність, що підвищує довіру громадськості та інвесторів до дій органів влади; 4) покращення управління ресурсами, що дозволяє більш ефективно розподіляти фінансові, матеріальні та людські ресурси, забезпечуючи їх оптимальне використання; 5) підтримка сталого розвитку, що сприяє збереженню природних ресурсів, культурної спадщини та розвитку міського середовища відповідно до принципів сталого розвитку.

16. Звернено увагу також на порядок здійснення контролю та нагляду за дотриманням містобудівної документації, будівельних норм і правил під час реалізації будівельних проектів.

17. Узагальнено результати проблематики адміністративних процедур у цій сфері висновком, що вони формують багатоступеневий процес реалізації повноважень органів публічного адміністрування, який включає розробку, обговорення, експертизу, затвердження та контроль за виконанням містобудівної документації. Причому з функціональної точки зору їхня реалізація є виключною відповідальністю суб'єктів публічного адміністрування, однак за юридичною природою таких дій вони не можуть здійснюватись в умовах замкненості держапарату. Виявлено, що різні стадії цих процедур мають свою специфіку та можуть бути як обов'язковими, так і факультативними. Важливою складовою є містобудівний моніторинг, який дозволяє вчасно виявляти проблеми та коригувати плани для забезпечення ефективного розвитку територій.

18. Виявлено, що за загальним правилом реалізація адміністративної процедури завершується прийняттям акта застосування або, як ще інколи вказують вчені, індивідуального акта чи адміністративного відповідно. Однак наголошується, що означені категорії не є повністю взаємозамінними, оскільки кожна з них має власні характеристики та особливості.

19. З'ясовано, що тривай час чинне законодавство містило суттєві прогалини в аспекті регулювання процедур прийняття адміністративних актів. У зв'язку з цим актуальною була наукова полеміка в контексті доцільності існування адміністративно-процедурного кодексу України. Зупинення її розвитку зумовлено прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру», який чітко ідентифікував характерні риси категорії «адміністративний акт», визначивши явище, що розкривається її змістом як різновид актів застосування права. Обґрунтовується доцільність їхнього диференціювання, зокрема за юридичною природою, функціями та процедурами прийняття.

20. Доведено, що проблематика визначення змісту та сутності адміністративних актів реалізації функції планування в містобудівній діяльності є доволі спірною. Адже попри законодавчу визначеність категорії «адміністративний акт» досі актуальним вбачається їхній розподіл на нормативні та індивідуальні. Досліджувана сфера є прямим доказом зазначеного, адже, наприклад, рішення сільради про затвердження містобудівної документації має ознаки нормативності, стосується вирішення конкретного питання та може бути оскарженим в порядку адміністративного судочинства зацікавленими особами. Водночас акти контролю та нагляду є базовими різновидами адміністративних актів індивідуального спрямування

21. Виявлено, що адміністративні акти реалізації функції планування в містобудівній діяльності можуть трактуватись через: 1) функціональну характеристику – як об'єктивізація а) норм індивідуального спрямування, що є результатом діяльності адміністративного органу, який виконує сервісні, дозвільні, реєстраційні, узгоджувальні/погоджувальні та контрольні-наглядові функції; б) норм загального спрямування, що є результатом підзаконної адміністративної нормотворчості; 2) через інструментальну характеристику – як самостійне правове явище, що моделює розвиток певного кола суспільних відносин у цій сфері. Узагальнено, що в контексті останнього йдеться про акти-плани, які як відповідний інструмент діяльності конкретних суб'єктів публічного адміністрування спрямовуються забезпечити ефективне виконання політичних рішень у спосіб прогнозування та деталізації адміністративних дій на визначений період проміжку часу. Важливою ознакою таких названо необхідність їхнього затвердження рішеннями міських і місцевих рад.

22. Висунуто припущення, що містобудівна документація (плани генеральних забудов міст і населених пунктів, плани зонування територій, історико-архітектурні опорні плани) лиш частково можна розглядати через призму адміністративних актів реалізації функції планування в містобудівній діяльності, оскільки вони: а) одночасно є стратегічними за сутністю та

адміністративними за змістом; б) стосуються публічного, а не приватного інтересу.

23. Визначено, що безпосередніми адміністративними актами реалізації функції планування в містобудівній діяльності є, наприклад: 1) рішення про розроблення містобудівної документації, їхнього оновлення та внесення змін; 2) рішення про проведення громадських слухань; 3) рішення про затвердження містобудівної документації; 4) аналітичний звіт щодо результатів містобудівного моніторингу; 5) акти контролю та нагляду. Однак уточнюється, що окрім останнього за такої інтерпретації адміністративні акти є результатом управлінської діяльності, що визначає та впорядковує конкретні правовідносини у сфері реалізації відповідних етапів планування містобудівної діяльності.



## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПЛАНУВАННЯ МІСТОБУДУВАННЯ

#### **3.1. Зарубіжний досвід планування містобудівної діяльності та можливість його адаптації в Україні**

Ефективність та об'єктивність будь-якого наукового аналізу залежить від розгляду «поведінки» досліджуваних процесів на практиці. Забезпечити цей аспект можливо за допомогою експерименту, який у праві в чистому вигляді неможливий. Натомість його можна замінити вивченням зарубіжного досвіду, щодо регулювання або провадження певних юридичних явищ, процесів [63]. Зокрема як влучно зазначає М. Околович, дослідження зарубіжного досвіду піднятих питань допоможе у визначенні шляхів модернізації вітчизняних регулювальних інститутів у цій сфері, сприятиме формуванню ефективної системи суб'єктів регулювання, подоланню існуючих в Україні негативних тенденцій, усунення правових колізій та неурегульованостей [80].

Однак перед тим зазначимо, що загалом для того, щоб вирішити багатогранні виклики урбанізації та максимально використати «міські переваги», робота ООН-Хабітат з міського планування та проектування створює просторові стратегії та плани, а також забезпечує розвиток інклюзивних процесів, які враховують права людини, стать, вік та інші категорії ідентичності, що дозволяє міським менеджерам та іншим зацікавленим сторонам встановлювати проактивну основу для сталої урбанізації як у розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються. Це досягається шляхом: 1) використання інтегративного підходу до міського планування та застосування різноманітних орієнтованих на людей інструментів і методологій, таких як планування участі, впровадження передових технологій, міжнародна співпраця та міжсекторальне партнерство та 2) зосередження зусиль у сфері міського планування на ключових елементах, які можуть

використовувати міські переваги для багатьох, таких як визначення пріоритетів громадського простору в рамках щільності міст, змішаного землекористування та соціального складу, справедливий доступ до землі та гарантії володіння й інтеграція формального та неформального просторів і систем. За допомогою цих підходів ООН-Хабітат підтримує зацікавлені сторони у створенні безпечних, інклюзивних та стійких міст [216].

Власне, попри те, що сучасний тренд планування та побудови інклюзивних і стійких населених пунктів набирає обертів, основні ідеї сталого розвитку були запозичені у більш ранніх концепціях та моделях. Наведемо декілька прикладів.

У 1898 році у Лондоні була опублікована книга Ебенезера Говарда під назвою «Завтра: мирний шлях до справжньої реформи», а потім у 1902 році як «Міста-сади завтрашнього дня». Автор запропонував мирний, але за своєю суттю радикальний експеримент у плануванні населених пунктів, спрямований на створення більш здорових, самодостатніх і справедливих місць для життя та роботи, які збалансували б відкритий простір сільської місцевості з культурним життям міста [189]. Це був прототип сучасної концепції місто-сад. Роботи Говарда мали наступний фундаментальний аргумент, що масштаб має значення, управління та власність мають значення, а виробництво повинно бути якомога більш локальним. Міста-сади не могли б бути здоровими, красивими, чутливими та ефективними, якби вони виростали надто великими, якби земля не належала мешканцям у цілому, якби люди не керували собою та якби вони не могли продуктивно працювати, а виробники та споживачі не співпрацювали для виробництва товарів і надання необхідних послуг.

Ідеї Говарда вплинули на пізніші стратегії планування нових міст у Великобританії, США, Канаді, Аргентині, Ізраїлі та Німеччині, хоча і не уникнули критики. Так, деякі автори вважали їх нереалістичними в частині дотримання геометричних пропорцій, але він представив свій проект концентричних кіл різного землекористування як універсальний, а не як окремий режим. Першим містом-садом був Лечворт у Хартфордширі [208].

Інша концепція мала назву «Модель концентричної зони», також відома як модель «Берджесса» або «модель CBD». Вона була однією з найперших теоретичних концепцій, створених для пояснення міських соціальних структур соціологом Ернестом Берджессом у 1925 році. Він запропонував описову модель міського землекористування, яка розділила міста на концентричні кола, що розширювалися від центру до передмість. Це представлення було побудовано на основі спостережень Берджесса за кількома американськими містами, зокрема Чикаго, для яких він надав емпіричні докази. Модель припускає зв'язок між соціально-економічним статусом (переважно доходом) домогосподарств і відстанню від Центрального ділового району (CBD). Чим далі від центрального ділового району, тим краща якість житла, але тим довший час на дорогу. Таким чином, доступ до кращого житла здійснюється за рахунок довшого часу поїздки (і витрат) [212].

І хоча зазначена модель є цікавою концепцією, вона також зазнала критики. В якості аргументу проти такої моделі планування міст вказувалось те, що вона була розроблена для американських міст і мала обмежене застосування в інших місцях. Було продемонстровано, що доіндустріальні міста, особливо в Європі, не дотримувалися моделі концентричних кіл. Наприклад, у більшості доіндустріальних європейських міст центр був набагато важливішим, ніж периферія, особливо щодо соціального статусу. Таким чином, концентрична модель Берджесса є частково інвертованою [212].

Лінійне місто теж вважається однією із передових концепцій того часу. Дон Артуро Сорія, її засновник, був архітектором та інженером кінця 19 століття в Мадриді, який розробив теорію лінійного планування. Він запропонував модель лінійного міста для Мадрида в 1880-х роках, щоб вирішити проблеми, що виникають через перенаселення, транспортні проблеми та погані санітарні умови, спричинені промисловою революцією. Лінійне місто являло б собою довгу вузьку смугу не ширше 500 м, що містила б житлові та комерційні райони по обидві сторони центральної дороги та трамвайної лінії, розділених меншими вулицями та громадськими просторами на перехрестях.

Метою Сорії було поєднати переваги міського та сільського життя за допомогою теорії лінійного планування [184].

«Концепція Редберна» – це перша в Америці садова спільнота, яка є всесвітнім прикладом гармонійного поєднання приватного простору та відкритої території. Редберн розташований у районі Фейр Лоун, округ Берген, штат Нью-Джерсі, за 19 миль від Нью-Йорка. Радберн, спланована громада, яка була заснована в 1929 році Міською житловою корпорацією за планами, розробленими Кларенсом Стайном і Генрі Райтом. Намір полягав у тому, щоб побудувати громаду, яка б була стійкою до складнощів сучасного життя, водночас забезпечуючи зручності відкритого простору, громадські послуги та економічну життєздатність. Громада мала бути самодостатньою організацією з житловими, комерційними та промисловими районами, які доповнюють потреби один одного. Редберн був спроектований таким чином, щоб займати одну квадратну милю землі та розмістити близько 25 000 мешканців. Однак Велика депресія обмежила забудову лише 149 акрами. Проект включав 430 односімейних будинків, 90 рядних будинків, 54 напівприбудованих будинків та 93 квартири, а також торговий центр, парки тощо [203].

Вдалою ідеєю було розділення пішохідного та автомобільного руху. Це було досягнуто шляхом скасування традиційного візерунка вулиць із решіткою та заміни його нововведенням під назвою суперблок. Зокрема суперблок – це велика ділянка землі, оточена головними дорогами. Будинки згруповані навколо невеликих тупиків, кожна з яких має під'їзну дорогу, що йде від головних доріг. Нарешті, для подальшого поділу пішохідного та автомобільного руху було передбачено пішохідний підземний та естакадний перехід, що з'єднує суперблоки. Система була розроблена таким чином, що пішохід міг почати рух у будь-якій точці та йти пішки до школи, магазину чи церкви, не перетинаючи вулицю, якою користуються автомобілі [203]. Однак, на превеликий жаль, ринок неодноразово показував, що власники будинків віддають перевагу більшій кількості особистих земель навколо своїх будинків,

ніж жити на крихітних ділянках і спільно використовувати велику зелену зону. Тому зазначена концепція не набула поширення в інших населених пунктах.

Не менш цікавими є концепції відбудови міст після Другої світової війни, які можна використати при плануванні відбудови населених пунктів України після закінчення війни із росією. За попередніми підрахунками вітчизняної влади, у країні, станом на кінець 2023 року зруйновано понад 350 тисяч об'єктів і мільйони квадратних метрів житлової, освітньої, медичної, спортивної інфраструктури, пошкоджено тисячі кілометрів доріг і залізничних колій, аеропорти, порти та багато іншого [71]. На наше переконання, актуальним є те, що буде відбуватися після перемоги у війні, і це може бути важливішим, ніж сама війна. Як сказав фельдмаршал Монтгомері у посланні своїм військам у День перемоги в Європі, 8 травня 1945 року, «Ми виграли війну у Німеччини. Давайте тепер виграємо мир» [194].

Так, яскравим прикладом є План Аберкромбі, який був застосовним для реконструкції Лондона після Другої світової війни, а також його майбутнього розвитку.

Зокрема його розробник Аберкромбі був експертом у плануванні міст. Окрім Лондона, він брав участь у переплануванні Плімута, Халла, Бата, Единбурга та Борнмута. В архітектурному світі все ще існує щорічна премія сера Патріка Аберкромбі за досягнення в плануванні міст. Він був професором планування в Лондонському університеті, коли йому було доручено давати рекомендації для Лондона. Те, що для зручності називається звітом Аберкромбі, насправді складається з двох планів: Плану округу Лондон, опублікованого в 1943 році, і Плану Великого Лондона, опублікованого в 1944 році. Причому попри те, що його називають планом Аберкромбі, але він працював разом з Джоном Генрі Форшоу, який був архітектором LCC і спеціалістом з планування з 1941 року. Одним із рішень, які Аберкромбі рекомендував у плані 1943 року – рішення щодо транспортних заторів, розростання та безладдя Лондона – створення кільцевих доріг навколо столиці. Вони не були побудовані, але основна ідея була реалізована у вигляді північної

та південної кільцевих доріг, які здебільшого були створені шляхом з'єднання існуючих [211]. Аберкромбі запропонував розділити Лондон і прилеглу територію на серію кілець – «внутрішнє місто», «приміська територія», «зелений пояс» і «зовнішнє місто». Для реконструкції внутрішніх районів міста план Аберкромбі запровадив концепцію відновлення розбомблених районів як «дільниць», а не дворів чи площ. Відмінність полягає в тому, що дільниця включає громадські простори, такі як школи, магазини та сади, а також житлові квартали.

Інший приклад, це відбудова Дюссельдорфа, який теж зазнав великих руйнувань через сильні бомбардування під час Другої світової війни, в якому біля 93% будинків були непридатні для проживання [194]. Швидка післявоєнна відбудова міста принесла величезне економічне зростання. Омолодження портового міста було метою реконструкції будівель уздовж гавані.

Необхідно зазначити про декілька особливостей, які мали місце у післявоєнній реконструкції Німеччини на відміну від Японії та Радянського Союзу. По-перше, у Німеччині не було національного уряду (до 1949 року), який би роздавав інструкції та здійснював фінансове забезпечення. Їм довелося дозволити місцевим жителям самостійно відбудовуватись. Наприклад, багато церков відбудовували, збираючи гроші своїх прихожан. Це дещо змінило ситуацію з реконструкцією в Німеччині. По-друге, різні міста підходили до вирішення проблем по-різному, часто залежно від того, як функціонували їхні відділи планування до війни. У довгостроковій перспективі одне питання стало зрозумілим: ті міста, які використовували історичні плани вулиць і зберігали традиційну щільність міст, стали більш привабливими місцями, ніж ті, які відкривали міський простір у модерністський спосіб [193].

Маємо вказати, що з кінця минулого сторіччя та за сучасних умов планування містобудування орієнтується на суспільні запити. Власне містобудівники дедалі частіше розглядають вирощування харчових продуктів в межах міста як спосіб використання вільних земель. Міське сільське господарство та громадські сади набули популярності в останні роки, оскільки

люди хочуть купувати їжу, вирощену ближче до місця їхнього проживання. Наприклад, у районі Філадельфії, штат Пенсільванія, некомерційна організація під назвою «Urban Tree Connection» [217] придбала дві третини акра занедбаної землі в 1990-х роках та створила виробниче господарство «Neighborhood Food», яке займається вирощуванням картоплі, кавунів та капусти.

Наступний цікавий проект був реалізований некомерційною організацією «Growing Power Inc» [209], яка у 1993 році організувала міські сади та теплиці в Чикаго і Мілуокі, штат Вісконсін. Компанія «Growing Power» побудувала понад 100 будинків-обручів, у кожному з яких насипано понад 100 ярдів компосту на асфальті та бетоні. Співпрацюючи з мерією Чикаго, а саме з відділом сталого розвитку, компанія надавала допомогу жителям Чикаго, які хотіли вирощувати рослини та ловити рибу в будиночках. Будиночки-обручі – це міні теплиці, які захищають рослини від негоди. Практика вирощування риби та рослин у будиночку або теплиці називається аквапонікою. Цікавим також є досвід зазначеної організації зі створення соціальних проектів та програм на базі виробничої компанії, де учні вчилися читати, писати та окремо консервувати – овочі. Компанія «Growing Power» працювала з місцевою системою ювенальної юстиції, навчаючи та реабілітуючи дітей, шляхом залучення їх до висадження квітів на пустирях [209].

Причому важливо, що деякі способи ведення сільського господарства в містах використовують навіть менше землі, що дозволяє таким, що зменшуються, бути стійкими. Вертикальне землеробство – це практика вирощування їжі у багатоповерхових будинках. Діксон Деспом'єр є професором у галузі навколишнього середовища та мікробіології в Колумбійському університеті, прихильником вертикального землеробства. «Вирощуючи їжу на гідропоніці або поза мережею землі, дозволяють покинути великі масиви сільськогосподарських, забезпечити їх повернення до свого екологічного призначення», – каже він. Листяні ліси повернуться, а багатоповерхові будинки візьмуть на себе роботу з годування міста [190].

Отже, проаналізовані концепції планування та забудови населених пунктів останніх 200 років були спрямовані на створення екологічно привабливих місць для проживання та роботи людей. Якщо узагальнити наявну інформацію, можна констатувати наступне: як і раніше, так і сьогодні існує необхідність інтеграції екологічних принципів у містобудівну практику з метою створення здорового, безпечного та стійкого середовища для проживання, що включає раціональне використання природних ресурсів, збереження біорізноманіття, мінімізацію впливу на довкілля, а також забезпечення високої якості життя для мешканців через розвиток зелених зон, ефективну транспортну інфраструктуру та енергоефективні будівлі.

Яскравим прикладом щодо означеного (а отже і щодо належного здійснення функції планування містобудування) є досвід Сінгапуру.

Зокрема місто-держава Сінгапур пережило швидкий економічний розвиток і високу якість суспільного життя завдяки ефективній стратегії уряду у плануванні містобудування. Поділений на серію частково самодостатніх округів, кожен округ керується чотирма регіональними центрами, крім центрального уряду. Ці стратегії планування були успішними у створенні якісного доступного житла, інтеграції зелених насаджень, покращенні мобільності та транспортних послуг при підтримці процвітаючої економіки.

Так, міське планування в Сінгапурі почалося в 1820-х роках, коли Стенфорд Раффлз реалізував план землекористування, пізніше відомий як «план міста Раффлз» або «план Джексона», складений лейтенантом Філіпом Джексоном і опублікований у 1828 році. Серед його ключових особливостей були сітка для дорожньої мережі та чіткий розподіл житлових громад за етнічними групами (європейці, китайська, індійська, малайська та арабська) [187].

Однак протягом більшої частини 19-го століття та першої половини 20-го століття фізичне зростання Сінгапуру було випадковим і в основному нерегульованим. Лише в середині 1950-х років Сінгапур по-справжньому почав свій шлях до запланованого міста-держави, яким світ бачить сьогодні [204].



Довгострокове планування Сінгапуру складається з двох сегментів: довгострокового плану та генерального плану. Довгостроковий план – це стратегічний план розвитку Сінгапуру протягом наступних 50 років і далі. Цей перспективний план містобудівної діяльності переглядається кожні 10 років, ґрунтуючись на зміні тенденцій і потреб [198]. Генеральний план перетворює широкі довгострокові стратегії, викладені в Довгостроковому плані, у більш детальні плани реалізації. Він визначає допустиме землекористування та щільність забудови з метою спрямування розвитку протягом наступних 10-15 років. Генеральний план переглядається кожні п'ять років [199].

Крім зазначених планів у сфері містобудівної діяльності у Сінгапурі використовують також інші інструменти з планування. Наприклад, одним із основних таких інструментів є Огляд довгострокового плану (LTPR), який являє собою партнерство із громадськістю в уявленні про можливості майбутнього міста. Дещо спрощуючи, можемо стверджувати, що за своєю суттю Огляд є громадським обговоренням проектів та планів [199].

Перше таке обговорення відбулося у липні 2021 року, до якого було залучено понад 15 000 людей з усіх верств населення за допомогою різноманітних платформ. Багато хто поділився своїми надіями та прагненнями, а також ідеями на майбутнє під час понад 50 сесій, починаючи від онлайн-опитувань до виступів і дискусій. Після чого було сформовано чотири напрями для майбутнього міського середовища Сінгапуру (він повинен бути: інклюзивний; стійкий; сталий і цікавий (виразний і привабливий)). Далі був другий етап – обговорення можливих стратегій землекористування, які дозволять досягти цих результатів. Знову були залучені різні верстви населення – від мешканців, підприємців, спеціалістів, академічних кіл до груп інтересів – для створення подальших ідей у шести фасилітованих дискусіях. Також влада Сінгапуру співпрацювала з такими агенціями, як Народна асоціація та Національна молодіжна рада, з метою проведення більшої кількості зустрічей із зацікавленими сторонами. Окрім обговорень, також здійснювалась співпраця з партнерськими агентствами, щоб спільно організувати вебінари «отримання»

ідей для LTPR, а також організувались мистецькі конкурси для студентів, щоб вони поділилися своїм баченням майбутнього Сінгапуру [199].

Був також розроблений набір принципів і стратегій планування, заснованих на тенденціях і викликах, з якими Сінгапур зіткнеться в майбутньому, а також на ідеях і відгуках, які були отримані протягом двох попередніх етапів залучення громадськості. Розробляючи їх, була врахована необхідність збалансувати різні компроміси, такі як різноманітні відгуки, отримані від жителів Сінгапуру та зацікавлених сторін, потенційні наслідки кожної стратегії, а також широкий спектр конкуруючих потреб для обмеженої території Сінгапуру. Було організовано два віртуальних діалоги для подальшого обговорення цього набору принципів і стратегій планування, а також міркувань, що лежать в їх основі, з сінгапурцями та зацікавленими сторонами. Сформовані стратегії були виставлені для громадського обговорення в Центрі URA з 6 червня 2022 року по 4 серпня 2022 року, а також представлені в кількох місцях по всьому острову [198].

З актуального маємо вказати, що у Сінгапурі використовується для планування містобудівної діяльності «ePlanner» – це геопросторова веб-платформа, яка дає змогу планувальникам у державних установах швидко візуалізувати планування та 3D-дані, а також легко запускати різноманітні аналітичні дані. Планувальники також можуть швидко змоделювати різні сценарії розвитку для своїх планових досліджень [210].

Отже, ефективне використання громадської думки та інструментів публічного управління створює умови для успішного стратегічного планування містобудівної діяльності, яке в майбутньому створить умови, щоб населені пункти були стійкими, інклюзивними, привабливими та безпечними. Вбачаємо, що досвід Сінгапуру, врахування якого Україною, надасть можливість:

- 1) підвищити ефективність довгострокового планування;
- 2) забезпечити цілісність та координацію планування;
- 3) посилити громадську участь;
- 4) забезпечити гнучкість та адаптивність;
- 5) запровадити інноваційні підходи управління територіями.

Стосовно значення проведення громадських слухань щодо планування містобудівної діяльності то можна навести досвід США. У Сполучених Штатах громадські слухання є невід'ємною частиною процесу прийняття рішень у містобудуванні. Вони проводяться на різних етапах, включаючи затвердження генеральних планів, зонування, видачу дозволів на будівництво, розробку нових проектів та інших ключових заходів.

У США громадські слухання є відкритими для всіх охочих, що дозволяє враховувати різноманітні думки та інтереси. Важливо, що жителі, бізнесмени, представники громадських організацій та інші зацікавлені сторони мають можливість висловити свою позицію перед прийняттям важливих рішень.

Проведення відкритих зустрічей із членами громади перед прийняттям рішення щодо містобудівної діяльності, передбачено на законодавчому рівні штатів. Так, Закон про відкриті збори (Open Meetings Law) [206] поширюється на «державні органи». Цей термін охоплює організації, що складаються з двох або більше осіб, які ведуть державну діяльність і виконують урядові функції для штату Нью-Йорк, для агентства штату або для державних корпорацій, таких як міста, округи, селища, села включаючи комітети та підкомітети цих організацій [205].

Наприклад, для проведення масштабнішої реконструкції північної зони метро Бронкса в Паркчестері та Морріс-Парку офіс члена Ради Аманди Фаріас на сайті міської ради Нью-Йорку опублікував кожному члену громади запрошення приєднатись до участі в сесії, щоб мати можливість висловити пропозиції щодо двох окремих варіантів нової багатофункціональної забудови [207], причому запрошення складені декількома мовами, враховуючи англійську. Тобто важливо щоб всі члені громаді мали можливість прийняти участь в обговоренні, не зважаючи на рівень знання державної мови.

Крім того, органи влади США зобов'язані пояснити свої дії та рішення перед громадськістю, що підвищує довіру до владних структур і сприяє розвитку більш відкритої та демократичної системи управління. Прийняти участь в громадському обговоренні можна як особисто, тобто прийти на

засідання містобудівної комісії чи онлайн. Всі засідання проходять в прямому ефірі до якого можуть долучитися члени громади [185].

Важливо, що під час проведення громадських слухань провідне значення надається місцевим умовам і особливостям. Це дозволяє адаптувати загальнонаціональні правила та політики до конкретних потреб і проблем кожного регіону, міста чи громади. Таким чином, громадські слухання допомагають виявити потенційні конфлікти на ранніх стадіях та знайти компромісні рішення, які задовольняють всі сторони. Це знижує ризик виникнення суперечок і судових розглядів у майбутньому.

Отже, результати компаративістичного аналізу досвіду планування містобудівної діяльності в контексті можливості його адаптації в Україні, свідчать про доцільність перейняття позитивних практик Сінгапуру та Німеччини в контексті: запровадження інституту довгострокового планування з переглядом його положень раз в календарне десятиліття; забезпечення взаємозв'язку між стратегічним та оперативним плануванням містобудування; дозволити громаді приймати рішення щодо основних аспектів післявоєнного відновлення; забезпечити динамічний і гнучкий підхід до містобудування; забезпечити використання сучасних технологій та інноваційних методів основним робочим середовищем для суб'єктів планування містобудування тощо. Причому досвід США є надзвичайно актуальним щодо запровадження ефективних механізмів участі громадськості у процесі містобудівного планування. Зокрема, американська практика демонструє важливість децентралізації в ухваленні рішень на місцевому рівні та активної залученості громадян до процесів прийняття управлінських рішень, що безпосередньо впливають на їхнє життєве середовище. Це підкреслює необхідність впровадження в Україні таких механізмів, які б не тільки інформували громадськість про заплановані зміни, але й надавали їй реальні можливості для впливу на ці процеси.

### **3.2. Шляхи розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування в містобудівній діяльності**

Усе проведене нами дослідження концентрується на тезисі, що сучасна парадигма розвитку управлінських процесів у сфері містобудування загалом перебуває на етапі трансформаційних змін, що зумовлені необхідністю адаптації до нових викликів, таких як зростаюча урбанізація, потреба в екологічно сталому розвитку та диджиталізація управлінських процедур. Відбувається переосмислення традиційних підходів до планування, зокрема, у напрямку інтеграції екологічних і соціальних аспектів у процеси просторового розвитку. Крім того, посилюється роль громадськості та залучення різних стейкхолдерів, що вимагає більшої прозорості та відкритості в ухваленні рішень, а також удосконалення механізмів моніторингу та контролю за їх виконанням.

Різні автори, що досліджували питання адміністративно-правового врегулювання містобудівної діяльності також виокремлюють різні фактори, що негативно впливають або уповільнюють розвиток управлінських процесів у зазначеній сфері. Так, наприклад, Ю. Чепелевський визначив неефективне нормативно-правове регулювання окремих етапів містобудівного процесу, відсутність єдиної узгодженої системи державних будівельних норм та недостатню забезпеченість територій і населених пунктів актуальною містобудівною документацією чинниками, що стримують розвиток містобудування [165, с. 157]. В іншому дослідженні науковець наголосив на низькій якості нормативно-правових актів, направлених на регулювання містобудівної діяльності в частині контрольних повноважень за екологічно-небезпечною діяльністю у містобудуванні [80; 166, с. 68].

Інша науковиця, К. Рибак, у своєму дисертаційному дослідженні акцентує увагу на такій проблемі, як неврегульованість Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» проведення експертизи планувальних документів для сіл і селищ [139].

На підставі зазначеного нами було здійснено узагальнення факторів, що впливають на ефективність управлінських процесів у сфері містобудування загалом та щодо реалізації функції планування – зокрема. Так ними є, наприклад:

– недостатня децентралізованість. Як правило, централізована структура прийняття рішень обмежує можливості місцевих органів влади оперативно реагувати на специфічні потреби територій і громад. Це призводить до затримок у реалізації планувальних рішень, знижує рівень адаптивності до місцевих умов і потреб, а також посилює залежність від рішень центральних органів влади, які можуть бути відірвані від реальних викликів на місцях. Відсутність належної децентралізації також обмежує можливості громад брати активну участь у процесі планування, що може призвести до недостатнього врахування місцевих інтересів та потреб у містобудівних рішеннях. У кінцевому результаті це знижує ефективність та результативність управління просторовим розвитком, що може мати негативний вплив на соціально-економічний розвиток регіонів та їх здатність відповідати на сучасні виклики. Власне, не спроста в Україні відбувається реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади, що передбачають передачу більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад. Відповідно до вимог чинного законодавства має бути побудована проста і логічна система місцевого самоврядування, здатна забезпечити комфортне та безпечне життя громадян [5, с. 424]. Наприклад, актуальним є реформування даної галузі через передачу функцій на нижні рівні щонайменше в контексті реалізації контрольно-наглядових заходів, адже органи місцевого самоврядування зможуть не просто контролювати процес будівництва, а й проконтролювати те, наскільки при будівництві враховуються умови і вимоги громади [63];

– низький рівень кваліфікації кадрів. Недостатня професійна підготовка та відсутність актуальних знань призводять до помилок у прийнятті рішень, затримок у виконанні планувальних завдань, а також до неефективного використання ресурсів. Недостатня компетентність кадрів у питаннях сучасних

методик планування, правових аспектів містобудування, а також у використанні новітніх технологій, таких як ГІС-системи та інші інструменти просторового аналізу, обмежує можливості для розвитку територій і створення оптимальних умов для сталого розвитку населених пунктів. Це також ускладнює процес адаптації до нових викликів і технологічних змін, знижує здатність до ефективного управління проектами та реалізації довгострокових стратегій розвитку територій. Як результат, низький рівень кваліфікації кадрів веде до зниження якості планувальних рішень, зростання ризиків невиконання або неправильного виконання затверджених планів, що в кінцевому рахунку може вплинути на якість життя населення та загальний розвиток міст і регіонів. Маємо вказати, що означена проблема має загальносистемний характер. Зокрема з метою обґрунтування проблем державного регулювання розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади та шляхів їх вирішення у січні-лютому 2018 року проведено анкетування керівників закладів підвищення кваліфікації, експертів і науковців, які впродовж 2012-2017 років взяли активну участь у розробці методичних матеріалів з питань підвищення керівних кадрів органів влади і органів місцевого самоврядування, а також проектів Стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та Концепції реформування системи професійного навчання [83, с. 191]. Положення останньої наразі декларують, що професійний розвиток державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування – безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей. Задля його утвердження необхідним є: створення належних умов та ефективної системи визначення потреб у професійному навчанні; забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного їхнього навчання; розвиток ринку освітніх послуг у сфері професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб

місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад на засадах прозорості та добросовісної конкуренції із створенням відповідної системи моніторингу та оцінки якості освітніх послуг; залучення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування до створення системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад та забезпечення функціонування ринку відповідних освітніх послуг; запровадження механізму співпраці державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, програм міжнародної технічної допомоги, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, установ, закладів різних форм власності, що надають освітні послуги [130]. Причому на думку переважної більшості експертів, найбільше проблем виникає з приводу мотивації фахівців до професійного розвитку (середній рівень оцінки – 75,68%, коефіцієнт варіації – найнижчий і становить 30,87%). На другому місці – визначення навчальних потреб з середнім рівнем оцінки 64,32%, але тут варіація думок є вищою – 46,78%. У цьому контексті важливо, що нові підходи до конкурсного відбору керівників та обов'язковість індивідуального планування підвищення рівня професійної компетентності актуалізують проблеми методичного та інституційного забезпечення їх оцінювання, результати якого використовуються при визначенні і узагальненні навчальних потреб. З одного боку, можна погодитись із науковцями, які вважають за необхідне створити центри оцінювання державних службовців, проте, з іншого, – такі заклади можуть стати елементом розбалансованої системи підвищення кваліфікації, в якій суб'єкти дублюють функції один одного, відсутня ефективна взаємодія між її навчальними закладами та службами управління персоналом органів влади. Тому думки експертів з цього приводу розділились наступним чином: 1) такі центри мають бути створені як окремі суб'єкти системи підвищення кваліфікації – 26,1%; 2) оцінювання рівня професійної компетентності державних службовців є функцією існуючих центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації, або нові центри оцінювання мають бути створені на їх базі – 43,5%; в) створення таких центрів є



недоцільним – 30,4%. Тому вирішуючи це питання в умовах відсутності компетентнісних моделей, професійних і освітніх стандартів, необхідно забезпечити раціональність вибору між досягненням інституційної згуртованості вже існуючих суб'єктів або створенням нових самостійних інституцій при умові попереднього аналізу економічної доцільності таких змін [83, с. 194];

– відсутність ефективного довгострокового планування та єдиних моделей розвитку, здатних забезпечити єдність і системність у підходах до просторового планування. Загалом коли відсутні чітко визначені стратегії та моделі, що охоплюють тривалі періоди, виникає фрагментарність у розвитку територій, що призводить до несумісності між різними проектами, відсутності інтегрованого підходу до використання земельних ресурсів та погіршення координації між різними рівнями влади і зацікавленими сторонами. Без належного довгострокового планування, яке враховує майбутні потреби населення, економічні та екологічні виклики, розвиток населених пунктів стає хаотичним і неефективним. Це може призвести до надмірної урбанізації одних територій і деградації інших, нерівномірного розвитку інфраструктури, незбалансованого розподілу ресурсів і зростання соціальної нерівності. Крім того, відсутність єдиних моделей розвитку ускладнює інтеграцію нових технологій, інноваційних підходів до збереження навколишнього середовища, а також стримує адаптацію до глобальних трендів у містобудуванні, таких як стійкість, зелене будівництво та інклюзивний розвиток. Єдині моделі розвитку, які базуються на довгостроковому плануванні, дозволяють створити стабільну основу для гармонійного розвитку територій, забезпечити злагодженість дій між різними суб'єктами планування, сприяти залученню інвестицій, покращувати якість життя населення та підтримувати екологічну стійкість. Вони допомагають уникнути короткострокових і популістських рішень, які можуть мати негативні наслідки в майбутньому, і забезпечують послідовність у впровадженні інфраструктурних проєктів, спрямованих на довгостроковий добробут громад. Зокрема наразі склалась ситуація, коли Генеральна схема

планування території України, затверджена Законом України від 7 лютого 2002 року № 3059-III фактично реалізована згідно встановлених нормативних рамок етапності її втілення (2001-2010 та 2011-2020 роки). Беручи до уваги ситуацію, що склалася, необхідно розробити принципово нові підходи до територіального розвитку України, тобто нова редакція Генеральної схеми має стати якісно новим документом у суспільно-політичному, методологічному і технологічному аспектах [84, с. 10]. Означене актуалізує створення єдиної концепції просторового планування, що ґрунтуватиметься на постулаті збалансованості функціональних просторів, щоб з одного боку, різні функціональні зони (житлові, комерційні, промислові, рекреаційні тощо) знаходились у відповідному балансі, а з іншого – щоб такі зони були спроектовано адаптивно до мінливості потреб та інтересів громади. Як позитивний приклад, можна навести Концепцію «Garden City», яка пропонує автономні поселення, які збалансували міський і сільський спосіб життя [201]. Сталі міста, міська стійкість або еко-місто (також «екомісто») – це місто, спроектоване з урахуванням соціального, економічного впливу, впливу на навколишнє середовище та стійке середовище існування для існуючого населення без шкоди для здатності майбутніх поколінь випробувати те саме. Ці міста населені людьми, які прагнуть мінімізувати необхідні витрати енергії, води, їжі, відходів, вироблення тепла, забруднення повітря (CO<sub>2</sub>, метан і забруднення води) [195]. Загалом експерти з розвитку погоджуються, що стале місто має задовольняти потреби сьогодення, не жертвуючи здатністю майбутніх поколінь задовольняти власні потреби. В ідеалі стале місто створює стійкий спосіб життя в чотирьох областях: екології, економіці, політиці та культурі. Проте, мінімально стійке місто повинно спочатку мати можливість прогодувати себе за рахунок стійкої опори на навколишню сільську місцевість. По-друге, він повинен мати можливість жити себе за допомогою відновлюваних джерел енергії. Суть цього полягає в тому, щоб створити найменший екологічний слід і створити найменшу можливу кількість забруднення, щоб ефективно використовувати землю; компостувати

використані матеріали, переробляти їх або перетворювати відходи на енергію, і таким чином загальний внесок міста у зміну клімату буде мінімальним, якщо така практика буде дотримана [195]. Окрім того, на нашу думку, доцільно забезпечити розвиток місцевих правил регулювання планування та забудови територій, стратегічний аспект яких має забезпечити комплексний і ефективний підхід до розвитку територій, сприяючи досягненню оптимального балансу між різними функціональними зонами та потребами громади. Зокрема перші кроки у цьому напрямі вже зроблено. Так Мінрегіон розробив Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад затвержені наказом Мінрегіону від 21 грудня 2022 року № 265, які мають допомагати громадам стратегічно планувати їх регіональний розвиток. Ними встановлюються загальні вимоги щодо структури, оформлення, організації процесу розроблення, затвердження, особливостей проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад та планів заходів з їх реалізації. Ці вимоги відповідають європейським засадам у сфері стратегічного планування регіонального розвитку. Таким чином, кожна громада матиме власний стратегічний документ свого розвитку на довгострокову перспективу, який відповідатиме стратегічним цілям та пріоритетам Державної стратегії регіонального розвитку та стратегії розвитку відповідного регіону. Розроблення стратегій здійснюватиметься із використанням територіально-орієнтованого та безпекового підходів, а також з урахуванням змін та впливу, завданого збройною агресією РФ проти України [153];

– відсутність сформованих мереж комунікативної взаємодії між різними рівнями управління, адже коли комунікація між державними органами, місцевими адміністраціями, громадськими організаціями та приватним сектором є слабкою або взагалі відсутньою, виникають проблеми з координацією дій, розумінням загальних цілей та узгодженням інтересів. Налагодження ефективної комунікативної мережі є критично важливим для забезпечення злагодженої співпраці між усіма учасниками процесу планування

і управління. Це включає обмін інформацією, досвідом, найкращими практиками, а також координацію політичних і управлінських рішень на різних рівнях. Без такої взаємодії процеси ухвалення рішень можуть стати ізольованими, що призведе до дублювання функцій, затримок у реалізації проектів, конфліктів інтересів і втрати довіри між учасниками. Крім того, слабка комунікативна взаємодія ускладнює швидку реакцію на змінні обставини, такі як нові законодавчі вимоги, соціально-економічні виклики чи природні катаклізми. Це також перешкоджає інтеграції інновацій та технологічних рішень, оскільки відсутність зв'язків між різними рівнями управління часто супроводжується браком інформації про нові можливості та тренди. Наприклад, проект Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності передбачає створення єдиного транспарентного середовища публічної інформації в галузі містобудування та максимальній автоматизації взаємодії суб'єктів містобудівних відносин, формування ефективної моделі державно-приватного партнерства з використанням юридичних норм прямої дії, створення наглядової ради як колегіального органу із представництвом не менше 51% її членів від усіх діючих саморегулювальних організацій (не менше одного за кожним напрямком) для розгляду питань, пов'язаних із реєстрацією саморегулювальних організацій, забезпеченням нагляду за їхньою діяльністю, делегуванням повноважень та розгляду спорів. Й загалом положення цієї Концепції спрямовуються на те, щоб забезпечити координацію діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо удосконалення нормативно-правового регулювання питань, зазначених у Концепції, що зачіпають різні інтереси, вимагають солідарної участі всіх суб'єктів публічного управління у сфері містобудівної діяльності – влади, громадян і бізнесу [53];

– недоліки правового регулювання здійснення контрольних-наглядових процедур – є однією з ключових проблем, що впливає на ефективність управління та реалізацію містобудівних проектів. За загальним правилом, ці недоліки можуть проявлятися в різних аспектах, що створює перешкоди для

чіткої, прозорої та ефективної діяльності органів контролю та нагляду. По-перше, недосконалість законодавства може виражатися в нечітко сформульованих нормах, що регулюють порядок здійснення контролю та нагляду у сфері містобудування. Відсутність конкретних та однозначних вимог може призводити до різних трактувань законодавства як суб'єктами контролю, так і забудовниками, що створює підґрунтя для виникнення правових колізій і конфліктів. По-друге, неузгодженість або недостатня деталізація законодавчих актів часто призводить до прогалин у правовому регулюванні, що ускладнює здійснення контрольних-наглядових функцій. Це може виражатися, зокрема, у відсутності чітких процедур або механізмів притягнення до відповідальності за порушення містобудівних норм і стандартів, що створює передумови для зловживань і корупції. По-третє, складна і заплутана нормативно-правова база може бути перешкодою для ефективного здійснення контролю і нагляду. Велика кількість регулюючих актів, які іноді суперечать один одному або дублюють положення, може створювати складнощі для розуміння і застосування норм на практиці, що ускладнює роботу як контролюючих органів, так і суб'єктів містобудівної діяльності. Крім того, недоліки правового регулювання можуть виражатися в недостатньому регламентуванні прав і обов'язків контролюючих органів, а також у недостатньому забезпеченні їх повноважень і ресурсів для здійснення ефективного контролю. Це може призводити до недостатнього або надмірного контролю, що однаково негативно впливає на розвиток містобудівної діяльності: в першому випадку – через неможливість своєчасного виявлення і усунення порушень, в другому – через створення надмірних адміністративних бар'єрів для учасників ринку. Власне, слід звернути увагу на точку зору В. Любич, яка цілком справедливо зазначає, що у діючому «Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» законодавець передбачив мінімальні гарантії захисту бізнесу від свавільного втручання з боку контролюючих органів, обмежив підстави та регламентував загальні вимоги до порядку проведення позапланових перевірок [62]. Вчені також наголошують на необхідності розробки та прийняття

«Порядку взаємодії суб'єктів здійснення контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності». Обґрунтовується, що вказаний нормативно-правовий акт повинен містити: 1) перелік суб'єктів, що взаємодіють у досліджуваній сфері; 2) визначити орган, який буде координувати дану взаємодію; 3) визначити мету, завдання взаємодії, а також конкретні підстави, за яких така взаємодія виникає; 4) окреслити повноваження кожного окремого суб'єкта під час здійснення їх спільної діяльності; 5) вказати джерела матеріально-технічного та фінансового забезпечення спільної діяльності окреслених суб'єктів. В цьому контексті також слід вказати думку про те, що покращення рівня взаємодії з правоохоронними органами має відбуватися шляхом впровадження міжвідомчої інструкції із взаємодії між собою органів ДАБІ України, прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України в частині профілактики та протидії містобудівним правопорушенням. Вказаною інструкцією необхідно деталізувати порядок надання та обміну інформацією, шляхи комунікації посадових осіб вказаних органів, механізми визначення відповідальних осіб із питань взаємодії [180, с.333]. Окрім того, окрему увагу слід приділити проблемі відсутності законодавчого регулювання громадського контролю у сфері містобудівної діяльності [63, с. 175-176];

– недостатня ефективність представництва місцевих інтересів у питаннях планування та регулювання забудови впливає на якість і справедливість прийнятих рішень щодо розвитку територій. Вже маємо підтвердження того, що ця проблема може виникати через кілька ключових чинників, що стосуються як недостатньої залученості місцевих громад, так і недоліків у структурі та функціонуванні органів місцевого самоврядування. По-перше, місцеві громади часто не мають достатнього доступу до процесу прийняття рішень щодо планування та забудови. Це може бути обумовлено як відсутністю необхідної інформованості, так і браком реальних механізмів участі. Громадські слухання та обговорення, які є формальними процедурами, часто не забезпечують реального впливу на остаточні рішення. Внаслідок цього,

інтереси місцевих жителів можуть бути ігноровані на користь більш впливових гравців, таких як забудовники або політичні еліти. По-друге, недостатня ефективність представництва місцевих інтересів може бути пов'язана з організаційними та ресурсними проблемами місцевого самоврядування. Наприклад, відсутність достатньої кількості кваліфікованих фахівців у місцевих органах влади може призводити до того, що рішення щодо планування та забудови приймаються без належного врахування соціальних, економічних і екологічних аспектів, що важливі для місцевих громад. Також, місцеві органи часто стикаються з обмеженістю фінансових ресурсів, що ускладнює проведення комплексних аналізів та залучення експертів до процесу планування. По-третє, недоліки в законодавчій базі також можуть ускладнювати ефективне представництво місцевих інтересів. Наприклад, закони можуть не передбачати обов'язковості врахування думки громади в процесі планування або не забезпечувати достатніх правових механізмів для захисту місцевих інтересів у разі конфлікту з інтересами забудовників. Крім того, вплив політичних та економічних факторів, таких як тиск з боку інвесторів або корупція, може ще більше послаблювати роль місцевих громад у прийнятті рішень. Це призводить до ситуацій, коли проекти забудови реалізуються всупереч інтересам громади, що може викликати соціальне напруження, протестні рухи та погіршення якості життя в регіоні;

– слабкість інституту відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності – є суттєвою проблемою, яка негативно впливає на якість просторового розвитку, дотримання законодавчих норм та загальне дотримання принципів справедливості й законності. Це питання стосується не лише містобудування, але й інших сфер, де відповідальність за порушення часто не є належним чином врегульованою або реалізованою. У сфері містобудівної діяльності, слабкість відповідальності проявляється в декількох аспектах. По-перше, доцільно установити відповідальність органів та посадових осіб суб'єктів владних повноважень за недотримання процедур участі громадськості у процесах прийняття рішень, а також порядок скасування

рішень з підстави недотримання зазначених процедур, навіть у разі відсутності інших порушень при прийнятті рішення. По-друге, ввести кримінальну відповідальність для забудовників, які здійснюють будівництво об'єктів класу наслідків СС2 та СС3, без отримання відповідного дозволу. По-третє, посилити персональну відповідальність виконавців окремих видів робіт і послуг та корпоративну відповідальність саморегульованих організацій, врегулювати підстави, механізми та наслідки її застосування. По-четверте, підвищити роль та відповідальність страховика при прийнятті об'єкта в експлуатацію і протягом гарантійного періоду. По-п'яте, встановити адміністративну відповідальність за порушення вимог Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд [53].

Крім зазначеного, слід також знов акцентувати увагу на необхідності прийняття кодифікованого нормативно-правового акту у сфері містобудування.

Однак на цьому етапі дослідження важливо уточнити, що для створення єдиного підходу до планування та забудови території з урахуванням європейського досвіду Міністерство регіонального розвитку та будівництва України ще у липні 2007 року ініціювало розробку Містобудівного кодексу України. Це знайшло свою підтримку на урядовому рівні у формі схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції Містобудівного кодексу України, яка передбачила основні положення, які закріплять у майбутньому кодексі, а саме: визначення основних принципів законодавчого регулювання у сфері містобудування; повноваження органів публічної влади, у тому числі місцевого самоврядування, у сфері містобудування; принципи планування розвитку і забудови територій; зміст містобудівної документації, порядок її підготовки, погодження та затвердження; об'єктів містобудування, що можуть розміщуватися на земельних ділянках із спеціальним режимом правового регулювання; принципи і порядок проведення реконструкції або знесення застарілого житлового фонду; підвищення ефективності державного контролю та нагляду у сфері містобудування, посилення відповідальності за порушення містобудівного законодавства; а також низку інших важливих питань



регулювання містобудівної діяльності [129]. На виконання цієї Концепції було розроблено проект Містобудівного кодексу України (законопроект №6400 від 18 травня 2010 року), однак, за результатами першого розгляду у першому читанні, проект, через чисельні зауваження Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 03 червня 2010 року та Комітету Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики від 09 червня 2010 року, був скерований на доопрацювання [134]. У подальшому, з огляду на прийняття у лютому 2011 року рамкового Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», прийняття Містобудівного кодексу втратило актуальність. Організована кодифікаційна діяльність містобудівного законодавства відновилась у лютому 2017 року за ініціативи Мінрегіону, до якої, поряд з вітчизняними науковцями та практиками (Архітектурна палата України, Будівельна палата України, Національна спілка архітекторів України та інші) долучились зарубіжні та міжнародні публічні інституції: Федеральне міністерство навколишнього середовища, охорони природи, будівництва та безпеки ядерних реакторів Німеччини, Міжнародна організація права розвитку (англ. International Development Law Organization (IDLO) [70] та інші [80].

Наразі замість містобудівного кодексу маємо закон «Про регулювання містобудівної діяльності». Впродовж одинадцяти років його змінювали 65 разів. Тож сьогодні це більше не закон, а набір з різних «хотелок», від якого потерпають навіть забудовники. Бо вже назріла ситуація, коли девелопери самі хочуть працювати / будувати за чітко виписаними законами, без масових протестів активістів та історіями із бульдозерами. Відповідно наявність Містобудівного кодексу має встановити чіткі правила гри. А безпосередньо для громадськості – принцип «нічого без нас для нас». Зараз тривають активні роботи з напрацювання концепції майбутнього кодексу із максимальним залученням фахівців з різних сфер. Вже було почуто десятки спікерів, проведено багато зустрічей, онлайн-нарад. Тож майбутній Містобудівний

кодекс починається, як того і вимагає закон і здоровий глузд – з публічної дискусії та численних консультацій [20].

Також на попередніх етапах цього дослідження нами було висунута пропозиція щодо використання інституту медіації при виникненні спірних чи конфліктних ситуацій при реалізації функції планування в містобудівній діяльності. Уточнимо, що у контексті містобудівної діяльності, де часто стикаються різні інтереси – громадськості, забудовників, органів місцевого самоврядування, екологічних організацій, – медіація дозволяє забезпечити більш гнучкий та ефективний процес врегулювання спорів. Вона також може прискорити ухвалення рішень, оскільки не потребує тривалих юридичних процедур і дозволяє оперативно вирішувати проблеми, що виникають на етапах проектування або реалізації містобудівних проектів.

За сучасних умов для вирішення спірних питань та конфліктів у сфері планування містобудівної діяльності використовується погоджувальна комісія, що не раз довела свою неспроможність щодо їх вирішення. Так, наприклад, для врегулювання спірних питань, що виникли у процесі проведення громадських слухань щодо проєкту містобудівної документації – «Внесення змін до Генерального плану міста Буча Київської області», в тому числі розділ «Охорона навколишнього природного середовища» (Звіт про стратегічну екологічну оцінку)» [136] була створена Погоджувальна комісія згідно рішення Бучанської міської ради від 21 грудня 2021 року за №2598-25-VIII. На її вирішення було винесено 127 пропозицій, які повністю не змогли опрацювати та надати відповідь. Тому ще раз висловимо свою думку, що використання інституту медіації, який вже показав свою ефективність в інших сферах, дасть змогу вчасно та в повному об'ємі вирішувати спірні та конфліктні ситуації у сфері планування містобудівної діяльності.

Отже, узагальнюючи наведений матеріал вбачаємо доцільним здійснити групування шляхів розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування в містобудівній діяльності за критерієм актуалізації вирішення проблеми на: а) ті, що є актуальними під час дії воєнного стану

(наприклад, оперативне вирішення питань забезпечення цивільного захисту); б) ті, що будуть актуальними у період післявоєнного відродження (наприклад, активна участь місцевої громади у питаннях прийняття рішень післявоєнного відновлення територій їхнього розселення); в) ті, що є комплексними та актуальними у довгостроковій перспективі (наприклад, проектування будівель з укріпленими конструкціями, бомбосховищами та укриттями).

Пропонуємо також розрізняти нормативні вектори (наприклад, внесення змін до пункту 5, частини 3 статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а саме внести зміни у пункт 5, частини 3 статті 21 щодо впровадження інституту медіації до сфери просторового розвитку) та інституційні (наприклад, створення центрів комунікації при органах місцевого самоврядування для поліпшення координації між громадянами, забудовниками та адміністративними органами).

Таким чином, нами доводиться, що сучасний стан здійснення управління містобудівними процесами загалом, зокрема і реалізації функції просторового планування, з теоретичної точки зору є достатньо функціональним, адже вченими вже здійснено перехід від централізованого його типу до раціонального. Нормативна доктрина теж пристосовується до такої необхідності, однак у спосіб відсутньої системної єдності, що має наслідком фрагментарність вирішення окремих нагальних питань. Водночас практичний дискурс піднятих питань відзначається найменшим обсягом позитивізму, адже демонструє системні порушення основної концепційної ідеї належного врядування – принципу публічності, який передбачає не тільки врахування потреб та інтересів громадян у процедурах прийняття рішень, а й розподіл відповідальності за їхню ефективність і результативність, проміжні наслідки та кінцевий підсумок дії. Означене актуалізує необхідність формування системного діалогу між владою та громадою для вирішення чисельних містобудівних проблем, накопичених в громаді.

### Висновки до Розділу 3

1. Виявлено, що сучасний тренд планування та побудови інклюзивних та стійких населених пунктів запозичений у більш ранніх концепціях та моделях, побічно пов'язаних з ідеями сталого розвитку (наприклад, «Модель концентричної зони» або прототипи сучасної концепції «місто-сад»).

2. Звернено увагу на концепції відбудови міст після Другої світової війни, які можна використати при плануванні відбудови населених пунктів України після закінчення дії воєнного стану. Досліджено План Аберкромбі, який був планом реконструкції Лондона після Другої світової війни, а також його майбутнього розвитку. Зокрема Аберкромбі запропонував розділити Лондон і прилеглу територію на серію кілець – «внутрішнє місто», «приміська територія», «зелений пояс» і «зовнішнє місто». Для реконструкції внутрішніх районів міста план Аберкромбі запровадив концепцію відновлення розбомблених районів як «дільниць», а не дворів чи площ. Відмінність полягає в тому, що дільниця включає громадські простори, такі як школи, магазини та сади, а також житлові квартали. У цьому контексті визначено актуальним досвід Німеччини, яка на той період часу не мала чітких нормативних вказівок від уряду яким чином реалізовувати планування містобудування. Означена функція більшою мірою реалізовувалася місцевими жителями. Причому в довгостроковій перспективі стало зрозумілим, що перевагу слід віддавати реконструкції історичних надбань (вулиць, будинків, архітектури тощо) з мінімальним використанням модерністських підходів.

3. Визначено, що проаналізовані концепції планування та забудови населених пунктів останніх 200 років були спрямовані на створення екологічно привабливих місць для проживання та роботи людей. Констатовано, що як і раніше, так і сьогодні існує необхідність інтеграції екологічних принципів у містобудівну практику з метою створення здорового, безпечного та стійкого середовища для проживання, що включає раціональне використання природних ресурсів, збереження біорізноманіття, мінімізацію впливу на довкілля, а також

забезпечення високої якості життя для мешканців через розвиток зелених зон, ефективну транспортну інфраструктуру та енергоефективні будівлі.

4. З'ясовано, що за сучасних умов планування містобудування орієнтується на суспільні запити. Наприклад, суб'єкти планування дедалі частіше розглядають вирощування харчових продуктів в межах міста як спосіб використання вільних земель. Міське сільське господарство та громадські сади набули популярності в останні роки, оскільки люди хочуть купувати їжу, вирощену ближче до місця їхнього проживання.

5. Досліджено особливості планування містобудування в Сінгапурі як країни, що має значні конкурентні переваги в порівнянні з іншими країнами. Виявлено, що в країні започатковане дворівневе планування – стратегічне та оперативне. Зокрема Довгостроковий план функціонує на стратегічному рівні, встановлюючи загальні напрямки та цілі на дуже тривалий період. Генеральний план, навпаки, працює на операційному рівні, перетворюючи ці широкі стратегії на конкретні дії та проекти. Ефективним інструментом планування містобудування вважається процедура огляду довгострокового плану до реалізації якої можуть залучитись усі охочі. Узагальнено, що досвід цієї країни є репрезентацією тезису про те, що ефективне використання громадської думки та інструментів публічного управління створює умови для успішного стратегічного планування містобудівної діяльності. Висунуто припущення, що врахування досвіду Сінгапуру надасть можливість Україні: 1) підвищити ефективність довгострокового планування; 2) забезпечити цілісність та координацію планування; 3) посилити громадську участь; 4) забезпечити гнучкість та адаптивність; 5) запровадити інноваційні підходи управління територіями.

6. Узагальнено, що результати компаративістичного аналізу досвіду планування містобудівної діяльності в контексті можливості його адаптації в Україні, свідчать про доцільність перейняття позитивних практик Сінгапуру та Німеччини в контексті: запровадження інституту довгострокового планування з переглядом його положень раз в календарне десятиліття; забезпечення

взаємозв'язку між стратегічним та оперативним плануванням містобудування; дозволити громаді приймати рішення щодо основних аспектів післявоєнного відновлення; забезпечити динамічний і гнучкий підхід до містобудування; забезпечити використання сучасних технологій та інноваційних методів основним робочим середовищем для суб'єктів планування містобудування тощо. Окремо визначено, що досвід США є надзвичайно актуальним щодо запровадження ефективних механізмів участі громадськості у процесі містобудівного планування. Зокрема, американська практика демонструє важливість децентралізації в ухваленні рішень на місцевому рівні та активної залученості громадян до процесів прийняття управлінських рішень, що безпосередньо впливають на їхнє життєве середовище. Це підкреслює необхідність впровадження в Україні таких механізмів, які б не тільки інформували громадськість про заплановані зміни, але й надавали їй реальні можливості для впливу на ці процеси.

7. Наголошується, що усе проведене нами дослідження концентрується на тезисі, що сучасна парадигма розвитку управлінських процесів у сфері містобудування загалом перебуває на етапі трансформаційних змін, що зумовлені необхідністю адаптації до нових викликів, таких як зростаюча урбанізація, потреба в екологічно сталому розвитку та диджиталізація управлінських процедур. Відбувається переосмислення традиційних підходів до планування, зокрема, у напрямку інтеграції екологічних і соціальних аспектів у процеси просторового розвитку. Крім того, посилюється роль громадськості та залучення різних стейкхолдерів, що вимагає більшої прозорості та відкритості в ухваленні рішень, а також удосконалення механізмів моніторингу та контролю за їх виконанням.

8. Узагальнено фактори, що впливають на ефективність управлінських процесів у сфері містобудування загалом та щодо реалізації функції планування – зокрема. До числа таких віднесено: 1) недостатня децентралізованість; 2) низький рівень кваліфікації кадрів; 3) відсутність ефективного довгострокового планування та єдиних моделей розвитку, здатних забезпечити

єдність і системність у підходах до просторового планування; 4) відсутність сформованих мереж комунікативної взаємодії між різними рівнями управління; 5) недоліки правового регулювання здійснення контрольно-наглядових процедур; 6) недостатня ефективність представництва місцевих інтересів у питаннях планування та регулювання забудови; 7) слабкість інституту відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

9. Визначено доцільним здійснити групування шляхів розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування в містобудівній діяльності за критерієм актуалізації вирішення проблеми на: а) ті, що є актуальними під час дії воєнного стану (наприклад, оперативне вирішення питань забезпечення цивільного захисту); б) ті, що будуть актуальними у період післявоєнного відродження (наприклад, активна участь місцевої громади у питаннях прийняття рішень післявоєнного відновлення територій їхнього розселення); в) ті, що є комплексними та актуальними у довгостроковій перспективі (наприклад, проектування будівель з укріпленими конструкціями, бомбосховищами та укриттями). Також запропоновано розрізняти нормативні вектори (наприклад, внесення змін до пункту 5, частини 3 статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» внести зміни у пункт 5, частини 3 статті 21 щодо впровадження інституту медіації до сфери просторового розвитку) та інституційні (наприклад, створення центрів комунікації при органах місцевого самоврядування для поліпшення координації між громадянами, забудовниками та адміністративними органами).

10. Окремо визначено за необхідне створення єдиної концепції просторового планування, що ґрунтуватиметься на постулаті збалансованості функціональних просторів, щоб з одного боку, різні функціональні зони (житлові, комерційні, промислові, рекреаційні тощо) знаходились у відповідному балансі, а з іншого – щоб такі зони були спроектовано адаптивно до мінливості потреб та інтересів громади. Окрім того, доцільно забезпечити розвиток місцевих правил регулювання планування та забудови територій, стратегічний аспект яких має забезпечити комплексний і ефективний підхід до

розвитку територій, сприяючи досягненню оптимального балансу між різними функціональними зонами та потребами громади.

11. Доведено, що сучасний стан здійснення управління містобудівними процесами загалом, зокрема і реалізації функції просторового планування, з теоретичної точки зору є достатньо функціональним, адже вченими вже здійснено перехід від централізованого його типу до раціонального. Нормативна доктрина теж пристосовується до такої необхідності, однак у спосіб відсутньої системної єдності, що має наслідком фрагментарність вирішення окремих нагальних питань. Водночас практичний дискурс піднятих питань відзначається найменшим обсягом позитивізму, адже демонструє системні порушення основної концепційної ідеї належного врядування – принципу публічності, який передбачає не тільки врахування потреб та інтересів громадян у процедурах прийняття рішень, а й розподіл відповідальності за їхню ефективність і результативність, проміжні наслідки та кінцевий підсумок дії. Означене актуалізує необхідність формування системного діалогу між владою та громадою для вирішення чисельних містобудівних проблем, накопичених в громаді.



## ВИСНОВКИ

У дисертації представлено результати проведеного комплексного аналізу щодо змісту, сутності та особливостей теоретичного і практичного дискурсів функціонування адміністративно-правового механізму планування містобудування в Україні. Основні з них такі:

1. Визначено, що планування містобудівної діяльності – це процес створення та організації соціальних, економічних і фізичних компонентів населеного пункту, що здійснюється з метою досягнення локальних цілей територіального розвитку і забезпечення їхньої стійкості, передбачаючи систематичне дослідження, оцінку та прийняття рішень щодо землі, інфраструктури та ресурсів у межах територіальної громади задля створення добре організованого та функціонального соціального простору. Узагальнено, що ефективне, стає та інклюзивне планування містобудівної діяльності може гарантувати, що населені пункти будуть готові до різних викликів, з-поміж яких, однак не виключно такі як економічні зміни та екологічні проблеми, тим самим забезпечуючи при цьому високу якість життя для їх мешканців.

2. Запропоновано під адміністративно-правовим механізмом реалізації функції планування в містобудівній діяльності розуміти взаємоузгоджену сукупність елементів, що перетворюють адміністративні норми щодо необхідності розвитку територій у заданому векторі в практичну площину. Більш спеціалізовано означений термін визначено у вигляді функціонування системи об'єднаних спільною ціллю правових засобів, створених для втілення в правореалізацію кола завдань суб'єктів містобудівної діяльності у ході реалізації ними функції планування. Сформовано, що його завдання об'єктивують необхідність: 1) забезпечення раціонального використання природних ресурсів, в тому числі земельних, мінеральних та рекреаційних; 2) поліпшення соціальних умов для населення, шляхом використання новітніх стандартів забудови, в тому числі інклюзивних; 3) забезпечення населення житлом в аспекті доступності через планування використання механізмів

фінансування (кредитування) житлового будівництва або фінансово-кредитні та іпотечні інфраструктури; 4) забезпечення сталого функціонування житлово-комунального господарства шляхом планування будівництва нових сталих споруд чи проведення реконструкції та модернізації наявних; 5) забезпечення розвитку транспортної інфраструктури з урахуванням інтересів всіх учасників дорожнього руху шляхом створення пішохідних зон та зон паркування, велосипедних доріжок, винесення за межі населених пунктів мереж загального користування (доріг, залізничних колій, аеропортів); 6) забезпечення розвитку та удосконалення інженерної інфраструктури шляхом впровадження енергозберігаючих технологій, використання нетрадиційних та відновних джерел енергії та замкнутого циклу водопостачання; 7) формування повноцінного життєвого середовища та поліпшення санітарно-гігієнічних умов шляхом здійснення різних заходів соціально-економічного, архітектурного, технічного та екологічного характеру; 8) забезпечення ефективного захисту від несприятливих природних явищ й запобігання виникненню техногенних аварій та ліквідації їх наслідків й окремо – забезпечення громад укриттями різного формату.

3. Доведено, що міжнародні стандарти, включно з європейськими, відіграють ключову роль у встановленні засад реалізації функції планування в містобудівній діяльності України, забезпечуючи відповідність національної практики сучасним вимогам сталого розвитку та інтеграції в європейський правовий простір. Водночас національний рівень об'єктивізації таких стандартів потребує доопрацювання. Підтримано позицію вчених, які обґрунтовують необхідність прийняття Будівельного кодексу України, який має систематизувати всі нормативні акти та законодавчі положення, що стосуються містобудівної діяльності, в один єдиний документ, що спростить доступ до інформації, зробить законодавство більш зрозумілим і зручним у використанні як для фахівців, так і для громадян. Це також дозволить уникнути суперечностей та дублювання норм, що часто зустрічаються в окремих законодавчих актах, забезпечивши таким чином узгодженість між різними

аспектами містобудівної діяльності та нормативно-правовими актами. Зазначене є важливим з огляду на те, що комплексний підхід до регулювання містобудівної діяльності дозволить більш ефективно управляти процесами планування та забудови для розвитку територій.

4. Визначено ознаки адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування в містобудівній діяльності у такій варіації: 1) це правовідносини, що виникають змінюються та припиняються тільки на підставі адміністративно-правових норм, які встановлюють необхідність охоплення адміністративно-правовим впливом широко кола об'єктів управління; 2) за суб'єктною характеристикою мають подвійну юридичну природу, яка визначає різні характерні їх особливості залежно від того учасником таких правовідносин є інший суб'єкт владних повноважень (орган влади) чи громадяни або їх об'єднання; 3) ініціювати виникнення, зміну та припинення таких відносин може кожна зі сторін, у випадках встановлених в законі, згода чи бажання однієї зі сторін для такого ініціювання може не вимагатися; 4) вирішення спорів між суб'єктами цих правовідносин може вирішуватися в судовому та позасудовому (адміністративному) порядку; 5) доречним є виокремлення щонайменше двох класифікаційних критеріїв їх видової диференціації – за сферою виникнення та суб'єктним складом.

5. Доведено, що система суб'єктів реалізації функції планування в містобудівній діяльності сформована та чітко нормативно ідентифікована. Її сутність репрезентує монополістичний контекст, за якого держава повністю бере на себе обов'язок забезпечити, реалізувати та контролювати ефективність її здійснення. З одного боку, такий підхід цілком виправданий, однак слід враховувати також сучасні тенденції демократизації процесів прийняття рішень та прагнення до більш прозорого й інклюзивного управління. Тому слід розглянути можливість посилення права голосу громадськості у процесі планування містобудівної діяльності, щонайменше в аспектах реалізації контрольних-наглядових функцій.

6. Удосконалено термінологічну сутність категорії «адміністративна процедура реалізації функції планування в містобудівній діяльності», яку визначено як регламентований юридичними нормами порядок вчинення дій та прийняття рішень органами публічного управління, спрямований на організацію, координацію та контроль за плануванням територій. Доведено, що означені процедури формують багатоступеневий процес реалізації повноважень органів публічного адміністрування, який включає розробку, обговорення, експертизу, затвердження та контроль за виконанням містобудівної документації. Причому з функціональної точки зору їхня реалізація є виключною відповідальністю суб'єктів публічного адміністрування, однак за юридичною природою таких дій вони не можуть здійснюватись в умовах замкненості держапарату. Виявлено, що різні стадії цих процедур мають свою специфіку та можуть бути як обов'язковими, так і факультативними. Важливою складовою є містобудівний моніторинг, який дозволяє вчасно виявляти проблеми та коригувати плани для забезпечення ефективного розвитку територій.

7. Доведено, що проблематика визначення змісту та сутності адміністративних актів реалізації функції планування в містобудівній діяльності є доволі спірною. Адже попри законодавчу визначеність категорії «адміністративний акт» досі актуальним вбачається їхній розподіл на нормативні та індивідуальні. Досліджувана сфера є прямим доказом зазначеного, адже, наприклад, рішення сільради про затвердження містобудівної документації має ознаки нормативності, стосується вирішення конкретного питання та може бути оскарженим в порядку адміністративного судочинства зацікавленими особами. Водночас акти контролю та нагляду є базовими різновидами адміністративних актів індивідуального спрямування.

8. Визначено, що проаналізовані концепції планування та забудови населених пунктів останніх 200 років були спрямовані на створення екологічно привабливих місць для проживання та роботи людей. Констатовано, що як і раніше, так і сьогодні існує необхідність інтеграції екологічних принципів у

містобудівну практику з метою створення здорового, безпечного та стійкого середовища для проживання, що включає раціональне використання природних ресурсів, збереження біорізноманіття, мінімізацію впливу на довкілля, а також забезпечення високої якості життя для мешканців через розвиток зелених зон, ефективну транспортну інфраструктуру та енергоефективні будівлі. Яскравим прикладом належного здійснення функції планування містобудування названо досвід Сінгапуру, врахування якого надасть можливість Україні: 1) підвищити ефективність довгострокового планування; 2) забезпечити цілісність та координацію планування; 3) посилити громадську участь; 4) забезпечити гнучкість та адаптивність; 5) запровадити інноваційні підходи управління територіями.

9. Доведено, що сучасний стан здійснення управління містобудівними процесами загалом, зокрема і реалізації функції просторового планування, з теоретичної точки зору є достатньо функціональним, адже вченими вже здійснено перехід від централізованого його типу до раціонального. Нормативна доктрина теж пристосовується до такої необхідності, однак у спосіб відсутньої системної єдності, що має наслідком фрагментарність вирішення окремих нагальних питань. Водночас практичний дискурс піднятих питань відзначається найменшим обсягом позитивізму, адже демонструє системні порушення основної концепційної ідеї належного врядування – принципу публічності, який передбачає не тільки врахування потреб та інтересів громадян у процедурах прийняття рішень, а й розподіл відповідальності за їхню ефективність і результативність, проміжні наслідки та кінцевий підсумок дії. Означене актуалізує необхідність формування системного діалогу між владою та громадою (наприклад, шляхом створення центру комунікації на базі органів місцевого самоврядування) для вирішення чисельних містобудівних проблем, накопичених в громаді.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: Київ. *Юридична думка*, 2004. 584 с.
2. Альберда Т. Механізм як загальнонаукова і правова категорія «правовий механізм». *Молодий вчений*, 2013. № 2(02). С. 64-68.
3. Антошкіна В. Індивідуальні правові акти як об'єкт тлумачення. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні Науки*, 2020. URL: [http://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/1\\_2020/4.pdf](http://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/1_2020/4.pdf)
4. Артеменко І. А. Поняття адміністративних актів органів виконавчої влади. *Право і Безпека*, 2012. № 4. С. 36-40.
5. Бабаджанова О. Створення сучасної системи запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та пожеж. *Міжнародний науковий симпозиум «Сталий розвиток стан та перспективи»*, 2020. С. 424-425. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/attachments/2019/19110/importantdoc/sdev2020proceedings.pdf>
6. Бакаянова Н. М. Основи, засади та принципи адвокатури: співвідношення понять. *Наукові праці Національного університету "Одеська юридична академія"*, 2016. Т. 18. С. 20-25.
7. Беспалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Х. : НікаНова, 2014. 544 с.
8. Беспалова О. І., Горбач Д. О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Форум права*, 2017. № 5. С. 31-38.
9. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. Адміністративне право України: підручник: К.: *Юрінком Інтер*, 2007. 544 с.
10. Біла В. Р. Особливості адміністративно-правових відносин за участю органів Державної податкової служби. *Держава і право*, 2010. № 47. С. 285-290.

11. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловійова О. М. Адміністративна процедура: конспект лекцій. Харків: Право, 2017. 132 с. URL: <https://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/292/1-19.pdf>
12. Брийкало Ю. Порядок розроблення містобудівної документації на державному та регіональному рівнях (проект). Dreamdim, 2024. URL: <https://dreamdim.ua/uk/poryadok-rozroblennya-mistobudivnoyi-dokumentatsiyi/>
13. Бродовський В. В. Особливості планування діяльності дільничних інспекторів міліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*, 2007. № 36. С. 276-283.
14. Буткевич В. Г. Міжнародне право. Основи теорії: підручник для студ. вищ. навч. закладів. К.: Либідь, 2002. 608 с.
15. Ведерніков Ю. А., Папірна А. В. Теорія держави і права. Київ: Знання, 2008. 333 с.
16. Великий тлумачний словник сучасної української мови уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ. Ірпінь: Перун, 2001. 1440 с.
17. Гавронські К., Петраковська О., Тузова Л., Херник Й. Зміни в системі планування територій Польщі та України за останні 20 років. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dprmu\\_2012\\_23\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dprmu_2012_23_7)
18. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*, 2010. № 4. С. 163-177.
19. Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
20. Ганна Бондар: «Містобудівне законодавство як набір з різних “хотелок”». *Urbis Air*, 2023. URL: <https://urbisair.com.ua/news/mistobudivne-zakonodavstvo-iaak-nabir-z-riznykh-khotielok/>
21. Ганна Бондар: «Міська влада, мешканці, фахівці й держава - усі воюють між собою за міський простір». *Українські Новини*, 2024. URL: [https://lb.ua/society/2024/07/01/621147\\_ganna\\_bondar\\_miska\\_vlada.html](https://lb.ua/society/2024/07/01/621147_ganna_bondar_miska_vlada.html)

22. Горбач А. М. Адміністративно-правові відносини: теорія і практика. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. дис. ... канд. юрид.наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018.
23. Городецька І. А. Предмет адміністративного права: сучасні наукові підходи до розуміння. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*, 2019. № 41. том 1. С. 57-60. URL: [https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc41/part\\_1/15.pdf](https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc41/part_1/15.pdf)
24. Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурського права в Україні (XVI - початок XVII ст.). Львів: Афіша, 2002.
25. Губанов О. О. Реалізація верховенства права в умовах сучасних викликів. *Київський юридичний журнал*, 2023. № 4. С. 56-65. URL: <https://journals.fpk.kyiv.ua/index.php/kyivlawjournal/article/view/32/29>
26. Даниленко А. О. Сучасні тенденції розвитку сектора публічного адміністрування. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*, 2020. Вип. 8. С. 111-115.
27. ДБН Б.1.1-14:2021 Склад та зміст містобудівної документації на місцевому рівні. *Будстандарт*, 2021. URL: <https://online.budstandart.com/ua/catalog/searchdoc.html?request=%D0%94%D0%91%D0%9D+%D0%91.1.1-14%3A2021&langbs=ua>
28. ДБН Б.1.1-21:2017 Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад. *Державні будівельні норми України. Сайт*. URL: [https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b\\_1\\_1\\_21\\_2017/1-1-0-1807](https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_1_1_21_2017/1-1-0-1807)
29. ДБН Б.2.2-12:2019. Планування і забудова територій: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 26.04.2019 р. № 104. *Інформаційний бюлетень Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України*, 2019. URL: [https://dbn.co.ua/dbn/dbn\\_b.2.2-12.2019-planuvannja\\_i\\_zabudova\\_teritorij.pdf](https://dbn.co.ua/dbn/dbn_b.2.2-12.2019-planuvannja_i_zabudova_teritorij.pdf)



30. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1340. *ДІАМ*, 2020. URL: <https://diam.gov.ua/storage/app/sites/31/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf>
31. Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права*, 2017. Вип. 78. С. 60–67. URL: <http://www.apdp.in.ua/v78/11.pdf>
32. Дідик В. В., Павлів А. П. Планування міст. Львівська політехніка, 2003. 412 с.
33. Дніпров О. Адміністративно-правові відносини в умовах трансформації предмета адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*, 2021. 3/2021. С. 175-179. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2021/3/28.pdf>
34. Дрозд О., Миськів Л., Сорока Л. Загальнотеоретичні основи концепту «адміністративно-правовий статус державної служби» з оглядом його особливостей на прикладі органів державної виконавчої служби. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2023. № 5/2023. С. 506-508. URL: [http://lsej.org.ua/5\\_2023/126.pdf](http://lsej.org.ua/5_2023/126.pdf)
35. Єрминчук Х. Забезпечення громадського інтересу у сфері містобудування: актуальні тенденції. *International scientific e-journal Логос*, 2019. URL: <https://www.ukrlogos.in.ua/10.11232-2663-4139.04.10.html>
36. Єсімов С. С., Курилін І. Р., Ковалів М. В. Механізм реалізації демографічної функції держави: поняття та структура. *Право та науки*, 2019. № 1-2. С. 17-22. URL: [https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/3039/1/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%20%D1%82%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%B8\\_2019\\_1-2%20%282%29-17-22.pdf](https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/3039/1/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%20%D1%82%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%B8_2019_1-2%20%282%29-17-22.pdf)
37. Желінський В. М. Адміністративно-правові засади реєстраційної діяльності Міністерства юстиції України. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 234 с.

38. Зубко А. О. Адміністративно-правовий статус Департаменту міжнародних спорів Міністерства юстиції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 211 с.
39. Зубко А.О. Адміністративно-правові механізми в контексті впровадження адміністративної політики України: проблематика теоретичного дискурсу. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2024. №3, С. 296-299. URL: [http://www.lsej.org.ua/3\\_2024/71.pdf](http://www.lsej.org.ua/3_2024/71.pdf)
40. Зубрицька О. Я. Особа як індивідуальний суб'єкт адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. URL: <http://www.ua.z-pdf.ru/7ekonomika/937620-1-na-pravah-rukopisu-zubricka-olga-yaroslavivna-udk-3429-osoba-individualniy-sub-kt-administrativnogoprava-special.php>
41. Іванова Є. О. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 236 12.00.06. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2007. 18 с.
42. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні: дис. ... д-ра наук з держ. упр : 25.00.02. Київ, 2016. 466 с.
43. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Теоретичні засади адміністративних процедур. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*, 2007. № 9. С. 225-235.
44. Ківалов С., Музиченко П., Паньков А. Статути Великого князівства Литовського у 3-х т. Одеса: *Юридична література*, 2003 р. Т 2.
45. «Класифікувати»: тлумачення слова. *Slovnyk.ua*, 2024. URL: <https://slovnyk.ua/>.
46. Коваленко Ю. О. Адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 239 с.
47. Козлова Ю. С. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері фінансового моніторингу: проблеми та перспективи.

Підприємництво, господарство і право. 2019. № 12/2019. С. 181-185. URL: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.12.34>

48. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Київ:, 1999. 736 с.

49. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

50. Колпаков В. К., Шарая А. А., Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як базова категорія для з'ясування сутності адміністративно-процедурного права. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*, 2021. Том 32. (71). № 4. URL: [https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/4\\_2021/12.pdf](https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/4_2021/12.pdf)

51. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини поняття та види *Юридичний науковий електронний журнал*, 2013. №1. С. 101-104. URL: [http://lsej.org.ua/1\\_2013/ukr/Kolpakov.pdf](http://lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf)

52. Кондратенко Ю. В. Правові основи планування забудови земель у межах міст (за законодавством України). *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2013. Вип. 660. Правознавство. С. 97-100

53. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності: проект. GIZ, 2019. URL: <https://city2030.org.ua/sites/default/files/documents/Kontseptsiya.pdf>

54. Коршун Т. С. Переосмислення функцій держави в умовах сучасної європейської цивілізації. *Філософія. Культура. Життя*, 2015. Вип. 42. С. 47-59.

55. Кошиков, Д. Сутність правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*, 2020. № 1. С. 164-175.

56. Криштоп Т. В. Просторове планування та земельні ресурси територіальної громади. від ренти до доданої вартості. *Інститут громадянського суспільства*, 2020. URL: [https://csi.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BB\\_-4.pdf](https://csi.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BB_-4.pdf)

57. Курчин О. Г. Конституційно-правове забезпечення органами місцевого самоврядування містобудівної діяльності: проблеми теорії та практики. дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2020.
58. Курчин О. Г. Роль та значення містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні: питання онтології та аксіології. *Вісник Маріупольського державного університету*, 2013. № 5. С. 102–107.
59. Лавренікова О. С. Публічне адміністрування будівництва в Україні. дис. ... док-ра філос.: 081 Право. Київ, 2020.
60. Легеза Ю. О., Можечук Л. В. Правове регулювання містобудівної діяльності в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2014. № 3. С. 40–42. URL: [http://www.lsej.org.ua/3\\_2014/11.pdf](http://www.lsej.org.ua/3_2014/11.pdf)
61. Лісова Н. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності: історичний аспект. *Real-estate.in.ua*, 2023. URL: <https://real-estate.in.ua/2023/01/21/administratyvno-pravove-regulyuvannya-mistobudivnoyi-diyalnosti-istorychnyj-aspekt/>
62. Любич В. Перевірки ДАБІ - поза законом? *Protocol*, 2019. URL: [https://protocol.ua/ru/perevirki\\_dabi\\_poza\\_zakonom/](https://protocol.ua/ru/perevirki_dabi_poza_zakonom/).
63. Маліков С. К. Адміністративно-правові засади здійснення контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2019. 244 с.
64. Маркіна А. М. Адміністративно-правове регулювання надання медичних послуг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 221 с.
65. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право. К.: Ваїте, 2014. 376с.
66. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Х., 2010. 414 с.
67. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право. К.: Ваїте, 2014. 376 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/c/358156.pdf>
68. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис ... д-ра юрид. наук. 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 40 с.

69. Мілієнко О. А. Акти-дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування. *Прикарпатський юридичний вісник*, 2019. Випуск 2(27). том 2. С.52-56. URL: [http://pjuv.nuoua.od.ua/v2-2\\_2019/13.pdf](http://pjuv.nuoua.od.ua/v2-2_2019/13.pdf)
70. Мінрегіон провів перше засідання з розробки Містобудівного кодексу. *Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування*, 2023. URL: [https://komsamovr.rada.gov.ua/news/main\\_news/83197.html](https://komsamovr.rada.gov.ua/news/main_news/83197.html)
71. Міста України, які повністю зруйнувала російська армія. *Visit Ukraine Today*, 2023. URL: <https://visitukraine.today/uk/blog/1874/ukrainian-cities-completely-destroyed-by-the-russian-army>
72. Містобудування. *Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво»*, 2024. URL: <http://surl.li/wpsydb>
73. Містобудування. Довідник проектувальника за ред. Панченко Т. Ф. К. Укрархбудінформ, 2001. 234 с.
74. Моргунов О. А. Адміністративно-спортивне право як підгалузь адміністративного права України: дис.. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 172 с.
75. Муза О. В. Адміністративно-процесуальні правовідносини в Україні: монографія. Київ: Четверта хвиля, 2015. 320 с.
76. Новіков В., Боровікова В. Про механізм реалізації прав і свобод людини. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*, 2018. № 3. С. 45-56.
77. Оголошення про початок громадського обговорення проекту стратегія розвитку Народицької селищної територіальної громади до 2027 року. *Народицька громада*, 2024. URL: <https://narodycka-gromada.gov.ua/news/1705922774/>
78. Оголошення про створення робочої групи з формування завдання на розроблення комплексного плану просторового розвитку. *Кожанська громада*, 2022. URL: <https://kozanska-gromada.gov.ua/news/1662031628/>

79. Окар-Балаж Я. І. Деякі питання визначення правового статусу особи у адміністративному праві. *Наше право*, 2015. № 2. С. 81-85.

80. Околович М. Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2018. 258 с.

81. Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М. Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003. *Офіційний вісник України*, 2003. № 16. Стор. 55. Стаття 710.

82. Операції з поняттями: обмеження й узагальнення, види та правила поділу, значення. *Освіта.ua*, 2011. URL: <http://surl.li/glzjfj>

83. Орлів М., Побігун С. Проблеми підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади і пріоритети його державного регулювання. *European political and law discourse*, 2018. Vol. 5. Issue 2. P. 190–198. URL: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2018/2018-5-2/28.pdf>

84. Палеха Ю. М. Нова редакція генеральної схеми планування території України стратегія інтеграції України у європейський простір. *Укр. геогр. журн.*, 2020. 1(109). URL: [https://ukrgeojournal.org.ua/sites/default/files/UGJ-2020-1\\_07-15.pdf](https://ukrgeojournal.org.ua/sites/default/files/UGJ-2020-1_07-15.pdf)

85. Паризька кліматична угода. *Green Deal*, 2015. URL: <http://surl.li/yhngzv>

86. Повідомлення про оприлюднення проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні». *Міністерство інфраструктури України*, 2024. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35153.html>

87. Погрібний І. М., Фандалюк О. В. Деякі теоретичні питання щодо актів застосування права. *Вісник Харківського Університету внутрішніх справ*, 1997. № 2. С. 88-93.

88. Положення комісії з питань містобудування та земельних відносин: Рішення Івано-Франківської міської ради №70 від 25.12.2015 р. URL: <http://www.mrada.if.ua/61-mr/>

89. Положення про постійну комісію Дрогобицької міської ради з питань житлово-комунального господарства, будівництва, архітектури, екології, довкілля, транспорту та зв'язку: Рішення Дрогобицької міської ради №8 від 17.11.2015 року. URL: [http://www.drohobychrada.gov.ua/dok/2015/pologennjagkg\\_k.pdf](http://www.drohobychrada.gov.ua/dok/2015/pologennjagkg_k.pdf)

90. Поняття адміністративно-територіальної одиниці. *Верховна Рада України*. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42798.pdf>

91. Посібник з питань просторового планування для уповноважених органів містобудування та архітектури об'єднаних територіальних громад підготовлено радниками з просторового планування Групи радників з впровадження державної регіональної політики в Україні. *Програми U-LEAD з Європою*, 2024. URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/347/1.pdf>

92. Постійна комісія міської ради з питань містобудування, будівництва, земельних відносин та охорони природи. URL: <http://www.vmr.gov.ua/Lists/CityCouncil/ShowContent.aspx?ID=6>

93. Постійна комісія міської ради з питань містобудування. URL: <http://rada.te.ua/deputy/deputatski-komisii/4767.html>

94. Пояснювальна записка до проекту постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні». *Міністерство інфраструктури*, 2024. URL: [https://mtu.gov.ua/files/6\\_%D0%9F%D0%BE%D1%8F%D1%81%D0%BD%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0\\_%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0\\_26.pdf](https://mtu.gov.ua/files/6_%D0%9F%D0%BE%D1%8F%D1%81%D0%BD%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0_%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0_26.pdf)

95. Приймаченко Д. В. Правова природа актів планування: сучасний аналіз. *Публічне право*, 2013. № 1. С. 52-58. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2013\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_1_7)

96. Приймаченко Д. Правова природа процедури прийняття актів планування. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2013. № 1. С. 150-153.

97. Приходько А. А. Адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції. дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2020.

98. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

99. Про архітектурну діяльність. Закон України від 20.05.1999 р. №687-XIV. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text>

100. Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності: Закон України від 12.05.2022р. № 2254-IX. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-20#Text>.

101. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій: Закон України від 29.07.2022 р. № 2486-IX. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2486-20#Text>

102. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 22.12.2011 р. № 4220-VI. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4220-17#Text>

103. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14#Text>



104. Про затвердження державних будівельних норм: наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 30.12.2021 р. № 367. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FN073828>

105. Про затвердження Методики проведення та оновлення географічних оглядів: Постанова Національної комісії що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку від 22.11.2023 р. № 437. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0011-24/ed20231122#n24>

106. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р. № 460. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#n8>

107. Про затвердження Положення про постійну депутатську комісію з питань містобудування, землекористування та архітектури: Проект рішення Новомосковської міської ради. URL: <http://www.novomoskovsk-rada.gov.ua/project-decision/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-postiynu-deputatsku-komisiyu-z-pyta>

108. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF#Text>

109. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 698. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF#Text>

110. Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації: Постанова кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 548. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-2011-%D0%BF#Text>

111. Про затвердження Порядку проведення містобудівного моніторингу: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 01.09.2011 р. № 170. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1268-11#Text>

112. Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.11.2011 р. № 290. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1468-11#Text>

113. Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 р. № 926. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-%D0%BF#Text>

114. Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 07.07.2011 р. № 108. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-11#Text>

115. Про затвердження форм актів та інших документів, які складаються під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.05.2012 р. № 240. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1116-12#Text>

116. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

117. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду: Закон України від 22.12.2006 р. № 525-V. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-16#Text>

118. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: Постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-XIV. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-14#Text>

119. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280\97-ВР. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

120. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

121. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>

122. Про планування і забудову територій: Закон України від 20.04.2000 р. 1699-III (втратив чинність). *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-14#Text>

123. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України: Закон України від 28.07.2023 р. № 3285-IX. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20/ed20230728#n7>

124. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>

125. Про ратифікацію Паризької угоди: Закон України від 14.07.2016 р. № 1469-VIII. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1469-19#Text>

126. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

127. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20.03.2018 р. № 2354-VIII. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#n7>

128. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>

129. Про схвалення Концепції Містобудівного кодексу України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. №536-р. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/536-2007-p>

130. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 р. № 974-р. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text>

131. Про схвалення Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 р. № 366-р. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/366-2021-%D1%80#Text>

132. Про утворення постійної комісії міської ради з питань архітектури, будівництва та регулювання земельних відносин: Рішення Миколаївської міської ради від 11.09.2008 р. №27/10. *Миколаївська міська рада*. URL: <https://mkrada.gov.ua/documents/1379.html?PrintVersion>

133. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності від 11.06.2021 р. № 5655. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72212](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72212)

134. Проект Містобудівного кодексу України: Законопроект № 6400 від 18.05.2010. р. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls>

135. Протизаконне обмеження доступу громадян до генеральних планів міст. Права людини в Україні. *Інформаційний портал Харківської правозахисної групи*, 2013. URL: <http://khrpg.org/index.php?id=1362645858>

136. Протокол засідання погоджувальної комісії щодо врегулювання спірних питань, що виникли у процесі проведення громадських слухань щодо проекту містобудівної документації «Внесення змін до Генерального плану міста Буча Київської області», в тому числі розділ «Охорона навколишнього природного середовища» (Звіт про стратегічну екологічну оцінку). *Бучанська міська рада*, 2021. URL: [https://bucha-rada.gov.ua/sites/default/files/protokol\\_pogodzhualn\\_komisiyi\\_na\\_sayt2.pdf](https://bucha-rada.gov.ua/sites/default/files/protokol_pogodzhualn_komisiyi_na_sayt2.pdf)

137. Пряхін Є., Гумін О. М. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право*, 2014. № 5. С. 32-37.

138. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2011. 189 с.

139. Рибак К. О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання: дис. док-ра філос. 081 Право. Київ, 2018.

140. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів "район" та "район у місті", які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття "організація управління районами в містах", яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ", а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій).

Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. № 11-рп\2001. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#n54>

141. Рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень - що оскаржується до адміністративного суду. *Верховний суд України*, 2020. URL: <http://surl.li/cdneze>

142. Руденко М. М. Адміністративний акт як інструмент адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС України. *Право та державне управління*, 2023 р. № 3. URL: [http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3\\_2023/6.pdf](http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2023/6.pdf)

143. Санжара О. О. Адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування: поняття та елементний склад. *Право та державне управління*, 2019 р. № 3 (36). том 1. С. 260-254. URL: [http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3\\_2019/tom\\_1/40.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2019/tom_1/40.pdf)

144. Селіванов А. О. Становлення судової влади на шляху побудови правової держави. Організація судової влади в Україні: перший аналіз нормативного змісту Закону України «Про судоустрій України». К., 2002.

145. Сильні міста - сильна Україна. «Біла книга» з реформування державного управління та закону про міський розвиток в Україні. Київ, 2017. 130 с. URL: <https://city2030.org.ua/ua/document/bila-kniga-propozicii-schodo-zakonodavchogo-ta-administrativno-pravovogo-reformuvannya>

146. Сильні міста - сильна Україна. «Біла книга» Пропозиції щодо законодавчого та адміністративно-правового реформування сфери міського розвитку в Україні. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 2017. 138 с. URL: [https://city2030.org.ua/sites/default/files/documents/%D0%91%D1%96%D0%BB%D0%B0%20%D0%BA%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B0\\_2.pdf](https://city2030.org.ua/sites/default/files/documents/%D0%91%D1%96%D0%BB%D0%B0%20%D0%BA%D0%BD%D0%B8%D0%B3%D0%B0_2.pdf)

147. Слободенюк Т. О. Сутність і поняття публічно-сервісної діяльності держави. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне*

управління, 2020. Том 31 (70). № 5. С. 37-43. URL: [https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/5\\_2020/9.pdf](https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/5_2020/9.pdf)

148. Словник іншомовних слів Мельничука. *Словopedia*, 2007. URL: <http://slovopedia.org.ua/42/53408/289048.html>

149. Смітюх А. В. Процедура громадського обговорення проектів містобудівної документації: проблемні питання. *Електронний Репозитарій Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*, 2010. (1). С. 83-85.

150. Соф'їн М. До проблеми визначення поняття механізму адміністративно-правового регулювання здійснення фіскальної політики в Україні. *Юридичний бюлетень*, 2018. Випуск 8. С. 258-264. URL: [http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/8\\_2018/39.pdf](http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/8_2018/39.pdf)

151. Стеценко С. Г. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. *Публічне право*, 2016. № 1 (21). С. 20-26.

152. Стець О. М. Принципи управління державною службою в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*, 2011. Вип. 57. С. 98-106.

153. Стратегічне планування розвитку територіальних громад - шлях України до Європейського Союзу. *Департамент архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства та енергозбереження Тернопільської обласної державної адміністрації: gov.ua*, 2023. URL: <https://architecture.te.gov.ua/articlearticles/2023/01/10/strategichne-planuvannya-rozvitku-teritorialnih-gr/>

154. Тарахович Т. Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права: особливості взаємодії. *Держава і право*, 2010. Вип. 50. С. 12-18.

155. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія. К.: «Конус-Ю», 2010. 296 с. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/admin-akty-tymoschuk-2010.pdf>

156. Тімохін В. О. Історія й еволюція містобудівного мистецтва. *Вісник Нац. ун-ту "Львів. політехніка"*, 2008. № 632. С. 34-43.

157. Товстиженко А. Регулювання містобудівної діяльності: чого очікувати? *Дзеркало тижня*. URL: [http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/regulyuvannya\\_mistobudivnoyi\\_diyalnosti\\_chogo\\_ochikuvati.html](http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/regulyuvannya_mistobudivnoyi_diyalnosti_chogo_ochikuvati.html).

158. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Міжнародний документ від 27.06.2014 р. № 984\_011. *Верховна Рада України офіційний сайт*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)

159. Ульянова Г. О., Ульянов О. І. Помилкові уявлення про медіацію. Медіація в судовій, правоохоронній та правозахисній системах: матеріали міжн. наук.-практ. конф. Одеса: ОДУВС, 2019. 253 с. URL: <https://dspace.oduvs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f6ae58f8-2fea-45b8-bdac-a12242e1300d/content>

160. Ухвала Колегії суддів Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 09.10.2006 р. № 22120. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/221201>

161. Фандалюк О. В. Правозастосувальні акти-дії в механізмі здійснення функцій органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Х.: ХНУВС, 1999. 19 с.

162. Харитонова О. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2004. 36 с.

163. Хоменко В. О. Акти-плани як інструменти діяльності органів місцевого самоврядування. *Журнал східноєвропейського права*, 2016. № 23. URL: [https://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/khomenko\\_23.pdf](https://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/khomenko_23.pdf)

164. Чабан В. П. Адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір: юридична характеристика *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*, 2015. № 2. С. 63-67.

165. Чепелевський, Ю. Л. Вплив державного регулювання на розвиток містобудівної діяльності. *Молодий вчений*, 2017. №3(43). С.155-159.



166. Чепелевський, Ю. Л. Вплив екологічних проблем на розвиток містобудівної діяльності. Матеріали XXIX Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Тенденції та перспективи розвитку науки і освіти в умовах глобалізації»: Зб. наук. праць. Переяслав-Хмельницький, 2017. Вип.29. 692 с.

167. Чисельність населення по великих містах України станом на 1 січня 2022 року. *МінфінMedia*, 2022. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/reference/people/town/>

168. Чисельність населення України в 2022 році. *МінфінMedia*, 2022. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/reference/people/>

169. Чорна В. Г. Адміністративно-правове регулювання позашкільної освіти в Україні: дис. ... канд. юрид. наук:12.00.07. К.: НАВС, 2011. 220 с.

170. Шатрава С. О., Осіпов Ю. В. Реалізація права на звернення до адміністративного суду та способи його судового захисту: питання теорії та практики. *Факт*, 2024. 292 с. URL: <https://univd.edu.ua/science-issue/issue/7710>

171. Штерндок Е. С. Планування та ефективне використання територій: конспект лекцій для здобувачів третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти зі спеціальністю 193 Геодезія та землеустрій. Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2023. 67 с. URL: <https://eprints.kname.edu.ua/63558/1/2022%20209%D0%9B%20%D0%A8%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B4%D0%BE%D0%BA.pdf>

172. Шумейко Т. А., Поняття та ознаки адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні. *Юридична наука*, 2020. № 8(110). С. 169-176.

173. Юрко В. В. Адміністративно-правовий механізм реалізації функції планування в містобудівній діяльності. *Правові новели*, 2024. № 22. Том 3. С. 64–69.

174. Юрко В. В. Види адміністративно-правових відносин у сфері реалізації функції планування у містобудівній діяльності. *Актуальні проблеми взаємодії правової науки та практики її застосування*: матеріали міжнародної

науково-практичної конференції. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 118-120.

175. Юрко В. В. Завдання та принципи сталого планування містобудівної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2024. № 5. С. 612–615.

176. Юрко В. В. Значення міжнародних та європейських засадничих документів у сфері планування містобудівної діяльності в Україні. *Держава та регіони. Серія Право*, 2023. № 4. Том 2. С. 128-132.

177. Юрко В. В. Містобудівна діяльність: поняття, ознаки. KELM (Knowledge, Education, Law, Management), 2022. № 7. С. 311-314.

178. Юрко В. В. Місце та значення планування у механізмі реалізації містобудівної діяльності. *Науковий вісник публічного та приватного права*, 2024. Вип. 3. С. 165-169.

179. Юрко В. В. Про необхідність прийняття будівельного кодексу України. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції Київ: Науково-дослідний інститут публічного права*, 2023. С. 131-133.

180. Юрченко Є. О. Удосконалення системи державного контролю в будівництві. *Ефективність державного управління*, 2012. Вип. 32. С. 330-337.

181. Ющик О. І. Теоретичні проблеми законодавчого процесу: дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2005. 396 с.

182. Як виконується експертиза проектної документації. *ТОВ «Перша Будівельна Експертиза»*, 2024. URL: <https://pbe.ua/ekspertyza-proektnoi-dokumentatsii>

183. Ященко Т. В. Актуальні проблеми законодавчого закріплення поняття «адміністративний акт». *Часопис Київського університету права*, 2014. № 1. С. 395-400.

184. Bucaneg, Paula Marie. Linear City: Don Arturo Soria Y Mata. Scribd Inc., 2019. URL: <https://www.scribd.com/presentation/421543098/City-Lineal>

185. Commission Meetings. City of New York, 2024. <https://www.nyc.gov/site/planning/about/commission-meetings.page>

186. Commission Staff Working Document Ukraine, 2023. Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)

187. Dale, O. J. (1999). Urban planning in Singapore: The transformation of a city. Shah Alam, Malaysia: Oxford University Press, pp. 14–15.

188. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg 15/10/1985 - Treaty open for signature by the member States of the Council of Europe. 01/09/1988 (4 Ratifications.). URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=122>

189. Garden Cities of To-Morrow ~ Ebenezer Howard. Schumacher Center For New Economics, 2024. URL: <https://centerforneweconomics.org/envision/library/general-collection/book-reports/garden-cities-of-tomorrow/>

190. Geography, Human. Urban Planning. National Geographic Society, 2024. URL: <https://education.nationalgeographic.org/resource/urban-planning/>

191. Global Covenant Of Mayors For Climate And Energy. Charter for the Second Phase, 2024. URL: <https://www.globalcovenantofmayors.org/gcom-charter-v2/>

192. Greenfield, Emily. What Are The Principles Of Sustainable Urban Planning? Sigma Earth, 2023. URL: <https://sigmaearth.com/what-are-the-principles-of-sustainable-urban-planning/>

193. How Did Germany Rebuild After World War II? Aleppo Project, 2015. URL: <https://www.thealeppoproject.com/how-did-germany-rebuild-after-world-war-ii/>

194. Knowles, Chris. Germany 1945-1949: a case study in post-conflict reconstruction. History & Policy, 2014. URL: <https://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/germany-1945-1949-a-case-study-in-post-conflict-reconstruction>

195. Kumar, Rahul. Urban planning. SlideShare from Scribd, 2019. URL: <https://www.slideshare.net/slideshow/urban-planning-127525237/127525237>
196. Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007. URL: [https://city2030.org.ua/sites/default/files/documents/DL\\_LeipzigCharta.pdf](https://city2030.org.ua/sites/default/files/documents/DL_LeipzigCharta.pdf)
197. Liaqat, Waleed. Introduction to town and Urban planning. SlideShare from Scribd, 2024. URL: <https://www.slideshare.net/slideshow/introduction-to-town-and-urban-planning/40080356>
198. Long-Term Plan Review. Urban Redevelopment Authority, 2024. URL: <https://www.ura.gov.sg/Corporate/Planning/Long-Term-Plan-Review>
199. Long-Term Planning. Urban Redevelopment Authority, 2024. URL: <https://www.ura.gov.sg/Corporate/Planning/Our-Planning-Process/Long-Term-Planning>
200. Master Planning in Urban Development: 5 Key Principles to Remember. Greenway Hirst Page Pty Ltd., 2024. URL: <https://ghp.biz/master-planning-in-urban-development-5-key-principles-to-remember/>
201. Mengesha, Teshager. Urban planning concept, principles and elementes. SlideShare from Scribd, 2019. URL: <https://www.slideshare.net/slideshow/urban-planning-conceptprinciples-and-elementes/142943952>
202. Millennium Development Goals. United Nations, 2000. URL: <https://www.mdgmonitor.org/millennium-development-goals/>
203. Nikhil, Nadh V. S. Town and Country Planning. Blogger Theme by NewBloggerThemes.com., 2024. URL: <https://www.townandcountryplanninginfo.com/2020/08/radburn-concept.html>
204. Ooi, G. L. (2004). Future of space: Planning, space and the city. Singapore: Eastern University Press, pp. 42–43.
205. Open Meetings Law. New York State, 2024. URL: <https://opengovernment.ny.gov/open-meetings-law>

206. Open Meetings Law. Public Officers Law, Article 7, 2018. URL: <https://dos.ny.gov/system/files/documents/2018/05/open-meeting-law.pdf>

207. Parkchester 2024 Community Engagement. New York City Council, 2024. URL: <https://council.nyc.gov/land-use/plans/parkchester-2024-community-engagement/>

208. Saifi, Mohd Nazim. Town planning theories concept and models. SlideShare from Scribd, 2024. URL: <https://www.slideshare.net/slideshow/town-planning-theories-concept-and-models/72804113>

209. Satterfield, Stephen. Behind the Rise and Fall of Growing Power. Civil Eats, 2024. URL: <https://civileats.com/2018/03/13/behind-the-rise-and-fall-of-growing-power/>

210. Smart Planning. Urban Redevelopment Authority, 2024. URL: <https://www.ura.gov.sg/Corporate/Planning/Our-Planning-Process/Smart-Planning>

211. The Abercrombie plan for the Barbican area. Barbican Living, 2024. URL: <https://www.barbicanliving.co.uk/the-abercrombie-plan/#:~:text=The%20Abercrombie%20plan%20was%20a,%2C%20Bath%2C%20Edinburgh%20and%20Bournemouth.>

212. The Burgess Urban Land Use Model. Dr. Jean-Paul Rodrigue, Dept. of Maritime Business Administration, Texas A&M University, USA, 2024. URL: <https://transportgeography.org/contents/chapter8/urban-land-use-transportation/burgess-land-use/>

213. The New Urban Agenda. United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) in Quito, Ecuador, on 20 October, 2016. URL: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>

214. UIA Accord on Recommended International Standards of Professionalism in Architectural Practice. Union Internationale des Architectes, 1999. URL: [https://www.uia-architectes.org/wp-content/uploads/2022/03/uia\\_accord\\_\\_\\_updated\\_2017.pdf](https://www.uia-architectes.org/wp-content/uploads/2022/03/uia_accord___updated_2017.pdf)

215. Urban Planning Law for Climate Smart Cities. United Nations Human Settlements Programme, 2022. URL: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/10/final\\_urban\\_planning\\_law\\_for\\_climate\\_smart\\_cities.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/10/final_urban_planning_law_for_climate_smart_cities.pdf) C.1

216. Urban Planning. United Nations Human Settlements Programme, 2024. URL: <https://unhabitat.org/topic/urban-planning>

217. Urban Tree Connection is now the Neighborhood Land Power Project. Neighborhood Land Power Project, 2024. URL: <https://neighborhoodland.org/>

218. What are the 17 sustainable goals (SDGs). URL: <https://catalyst2030.net/what-are-the-17-sustainable-goals/#:~:text=The%2017%20Goals%20provide%20a,sustainable%20development%E2%80%94all%20by%202030.>

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Юрко В.В. Містобудівна діяльність: поняття, ознаки. *KELM*. 2022. № 7(51). С. 311–314 (Республіка Польща).
2. Юрко В.В. Значення міжнародних та європейських засадничих документів у сфері планування містобудівної діяльності в Україні. *Держава та регіони. Серія Право*. 2023. № 4(82). Т. 2. С. 128–132.
3. Юрко В.В. Місце та значення планування у механізмі реалізації містобудівної діяльності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 3. С. 165–169.
4. Юрко В.В. Завдання та принципи сталого планування містобудівної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 5. С. 612–615.
5. Юрко В.В. Адміністративно-правовий механізм реалізації функції планування в містобудівній діяльності. *Правові новели*. 2024. № 22. Т. 3. С. 64–69.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. Юрко В.В. Види адміністративно-правових відносин у сфері реалізації функції планування у містобудівній діяльності. *Актуальні проблеми взаємодії правової науки та практики її застосування: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 16–17 березня 2022 р.)*. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 118–120.
7. Юрко В.В. Про необхідність прийняття будівельного кодексу України. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 13–14 березня 2023 р.)*. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 131–133.

## БЛАНК

**соціологічного опитування думки громадян щодо покращення процедур  
планування містобудування**

Шановний респонденте! Вашій увазі надається бланк соціологічного опитування щодо покращення процедур планування містобудування. Опитування є анонімним, відповідно просимо Вас надати правдиві відповіді. На кожне питання треба надати відповідь у графі навпроти шляхом постановлення позначки (наприклад, «+», або «V»). Дякуємо Вам за участь!

Як ви оцінюєте поточний стан містобудування у вашій громаді?				
дуже задоволений	задоволений	нейтральний	незадоволений	дуже незадоволений
Які аспекти містобудування у вашій громаді потребують, на вашу думку, посиленої уваги?				
інфраструктура	зони відпочинку та зелені зони	транспортна система	Житлове будівництво	Архітектурна гармонія
Чи відчуваєте ви, що ваша думка враховується при плануванні просторового розвитку?				
Так		Ні		
Наскільки важливо, на вашу думку, залучати громаду до процесу прийняття рішень щодо містобудування?				
дуже важливо	важливо	нейтрально	маловажливо	не важливо
Як ви ставитеся до пропозиції запровадити регулярні громадські слухання перед затвердженням рішень містобудівних проектів?				
позитивно		негативно		



**РЕЗУЛЬТАТИ**  
**соціологічного опитування думки громадян щодо покращення процедур**  
**планування містобудування**

Вибірковим анкетуванням було охоплено 117 респондентів Київської області. Час проведення анкетування – друге півріччя 2023 і початок 2024 року.

Як ви оцінюєте поточний стан містобудування у вашій громаді?				
дуже задоволений	задоволений	нейтральний	незадоволений	дуже незадоволений
2%	20%	27%	39%	12%
Які аспекти містобудування у вашій громаді потребують, на вашу думку, посиленої уваги?				
інфраструктура	зони відпочинку та зелені зони	транспортна система	Житлове будівництво	Архітектурна гармонія
3%	46%	6%	7%	38%
Чи відчуваєте ви, що ваша думка враховується при плануванні просторового розвитку?				
Так		Ні		
34%		66%		
Наскільки важливо, на вашу думку, залучати громаду до процесу прийняття рішень щодо містобудування?				
дуже важливо	важливо	нейтрально	маловажливо	не важливо
22%	36%	18%	21%	3%
Як ви ставитеся до пропозиції запровадити регулярні громадські слухання перед затвердженням рішень містобудівних проектів?				
позитивно		негативно		
68%		32%		