

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ЛЕЩИНСЬКИЙ ВІКТОР ПЕТРОВИЧ**

УДК 342.9:711.4(043.3)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ  
ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ**

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

**Реферат дисертації  
на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук**

**Київ – 2024**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі конституційного і адміністративного права  
Національного авіаційного університету

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

**Берлач Анатолій Іванович**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
завідувач кафедри службового та медичного права

доктор юридичних наук, професор

**Сопілко Ірина Миколаївна**

Національний авіаційний університет  
професор кафедри конституційного і адміністративного права

доктор юридичних наук, професор

**Легеза Євген Олександрович**

Університет митної справи та фінансів  
професор кафедри публічного та приватного права

Захист відбудеться «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2024 року о \_\_\_\_\_ на засіданні  
спеціалізованої вченої ради Д 26.062.16 в Національному авіаційному  
університеті за адресою: 03058, м. Київ, просп. Любомира Гузара, 1.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

доктор юридичних наук, професор

**Юлія ЮРИНЕЦЬ**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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

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

У наукових дослідженнях з адміністративного права і процесу безпосередньо проблема забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування ще не була проаналізована. Якщо взяти до уваги обсяг підготовлених і презентованих у науковому обігу праць, присвячених розкриттю методів, притаманних публічно-сервісній спрямованості діяльності держави, то більшість із них розкриває проблеми надання адміністративних послуг – сутність та правову природу адміністративної послуги, процедури їх надання. Саме така перевага в спрямованості теоретичних аналітичних праць зумовлена необхідністю теоретично-правового обґрунтування моделі надання адміністративних послуг, яка була б адаптованою до чинного законодавства України та відповідала соціополітичним умовам розвитку. Усе це зумовило звернення до проблематики адміністративної послуги вчених, які розробляли, а деякі з них продовжують розробляти базові проблеми розвитку науки адміністративного права і процесу: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, В. К. Колпаков, Т. О. Коломонець, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов та ін. Серед монографій, у яких обґрунтовано формування інституту адміністративної послуги в Україні, варто відзначити такі: О. М. Буханевича «Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення» (2017 р.), В. В. Петьовки «Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика» (2014 р.), Ж. В. Завальної, Ю. М. Ільницької «Адміністративні послуги як функція органів місцевого самоврядування» (2012 р.) та ін. Викликає зацікавленість концепція Є. О. Легези щодо запровадження категорії «публічні послуги», доцільність якої обґрунтовано в докторській дисертації «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект» (2017 р.). Потужний науковий доробок, присвячений окремим аспектам надання адміністративних послуг, презентований у формі кандидатських

дисертацій, зокрема С. Л. Дембіцької, В. С. Долечек, Ю. М. Ільницької, О. М. Коліуша, І. Б. Коліушко, І. М. Кравчук, К. В. Ніколаєнко, В. П. Тимошука, Л. М. Тимченко, О. К. Туркової, Г. М. Писаренко, О. М. Соловйової та ін.

Стосовно наукових праць, у яких проаналізовано питання дозвільної діяльності, доцільно зауважити про їх менший обсяг за кількістю, порівняно з тими, де розглянуто проблеми надання адміністративних послуг. Так, протягом 2015–2018 рр. можна виділити дисертаційні роботи О. В. Джафарової, Я. Г. Вороніна. Одними з перших були наукові роботи, присвячені дозвільній системі, здійснюваній органами внутрішніх справ, щодо спеціально визначених у законодавстві предметів і речовин – кандидатські дисертації В. А. Гуменюка, Я. Ю. Кондратьєва, С. Д. Подлінева та інших, виконаних у кінці 1990-х – на початку 2000-х рр.

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

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

Наукові розробки щодо форм і методів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері містобудування є поодинокими. Протягом 2015–2021 рр. на дисертаційному рівні були проаналізовані питання, присвячені наданню адміністративних послуг у сфері містобудування, здійсненню дозвільної, публічно-сервісної діяльності та контрольно-наглядової діяльності: О. Б. Ляшко, М. Є. Околович, О. П. Омелян, П. В. П'ятков, К. Р. Резворович, В. О. Резніченко, А. П. Хряпинський, Е. Г. Шевчук. На рівні монографії положення щодо адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі сформульовані О. В. Стукаленко (2016 р.). У публікаціях В. М. Бевзенка висвітлено підхід щодо формування публічного будівельного права України (2023 р.). Активізація наукового пошуку в напрямі аналізу актуальних проблем здійснення публічно-сервісної діяльності у формі надання адміністративних послуг у містобудівній галузі свідчить про увагу вчених до тієї сфери суспільної діяльності, яка наразі потребує наукового супроводу у вирішенні питання про формування ефективних

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

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

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

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

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

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційну роботу виконано на кафедрі конституційного і адміністративного

права Національного авіаційного університету у межах науково-дослідної роботи «Людиноцентризм публічного права України» (термін 02.01.2023 – 31.12.2025, реєстр.номер 0124U003363). Дисертація є складовою фундаментального дослідження «Забезпечення прав людини в умовах надзвичайних юридичних режимів: інституційна спроможність держави та національна безпека» (номер державної реєстрації ДБ-917, наказ МОН України від 03.03.2023 №232).

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

У процесі виконання науково-дослідної роботи автором здійснено аналіз теоретико-методологічних основ сучасних тенденцій впровадження концепції людиноцентризму у визначення та функціонування способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, обґрунтовано концептуальні засади розбудови системи гарантування законності зазначеної діяльності, що містять сучасні вимоги забезпечення якості адміністративного законодавства, впровадження системного підходу та визначення напрямків уніфікації адміністративних процедур із врахуванням найкращих світових практик.

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

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

Досягнення поставленої мети забезпечено вирішенням таких *завдань*:

- висвітлити стан наукової розробленості проблеми визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмету забезпечення законності її здійснення та здійснити систематизацію наукових досліджень;
- розкрити генезис формування наукових підходів до визначення сутності та гарантій законності дозвільної діяльності;
- встановити предмет, особливості адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності та законності її здійснення;
- розкрити зміст, виділити види та принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування;
- виявити правові форми дозвільної діяльності у сфері містобудування;
- встановити суб'єктний склад правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування;

- обґрунтувати поняття та здійснити класифікацію адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування;
- розкрити етимологію та зміст контролю й нагляду як способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування;
- систематизувати наукові погляди щодо призначення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування;
- сформулювати напрями розвитку адміністративно-правового регулювання позасудових гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування;
- обґрунтувати застосування системного підходу як основи гарантування належного рівня законності дозвільної діяльності у сфері містобудування;
- розкрити категорію якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування;
- запропонувати концептуальні підходи до формування належної процедури дозвільної діяльності у сфері містобудування з урахуванням найкращих світових практик.

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

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

**Методи дослідження.** Дослідження здійснене з використанням загальнонаукових та спеціально юридичних методів наукового пізнання.

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

Застосування спеціально юридичних методів покладено в основу формування категоріального апарату, розкриттю його сутності та змісту, обґрунтуванню основних положень дослідження. Так, поєднання аналітичного й логіко-семантичного методів надало змогу сформулювати авторські підходи до таких понять, як: «дозвільна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання», «містобудування», «принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування», «система суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування», «гарантії законності дозвільної діяльності у сфері містобудування», «адміністративно-правові засоби законності дозвільної діяльності у сфері містобудування», «контроль та нагляд як способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування», «якість адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування», «адміністративні процедури дозвільної діяльності у сфері містобудування», «система забезпечення законності дозвільної

діяльності у сфері містобудування» тощо (підрозділи 1.1–1.3, 2.1–2.4, 3.1–3.3, 4.1–4.3). Поєднання методів аналізу й синтезу, а також гносеологічного методу допомогло встановити зміст адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності та законності її здійснення (підрозділ 1.3), запропонувати концептуальні підходи до формування належної процедури дозвільної діяльності у сфері містобудування з урахуванням найкращих світових практик (підрозділ 4.3). За допомогою структурно-функціонального методу та методу класифікації виділено принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування, розкрито їх зміст та призначення (підрозділ 2.1), обґрунтовано застосування системного підходу як основи гарантування належного рівня законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 4.1), визначено коло гарантій законності дозвільної діяльності (підрозділ 1.2). Використання методів узагальнення, системно-структурного та групування забезпечило систематизацію наукових досліджень проблеми визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмета забезпечення законності її здійснення (підрозділ 1.1), виявлення правових форм дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 2.2), встановлення суб'єктного складу правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 2.3), а також систематизацію наукових поглядів щодо призначення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 3.2). За допомогою статистичного та документального аналізу розкрито якісні та кількісні показники діяльності суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділи 3.1, 3.2). Використання системно-функціонального методу надало змогу систематизувати адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, у тому числі розкрити етимологію та зміст контролю й нагляду як способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділи 2.4, 3.1), а також категорію якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 4.2). За допомогою методів дедукції та індукції простежено генезис формування наукових підходів до визначення сутності гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 1.2), обґрунтовано поняття адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 2.4), сформульовано напрями розвитку адміністративно-правового регулювання позасудових гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (підрозділ 3.3). За допомогою прогностичного та порівняльно-правового методів розкрито сутність дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмета забезпечення законності її здійснення (підрозділ 1.1), запропоновано концептуальні підходи до формування належної процедури дозвільної діяльності у сфері містобудування з урахуванням найкращих світових практик (підрозділ 4.3).

*Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять наукові праці філософського спрямування, а також у галузі загальної теорії права і держави,*



адміністративного права, теорії публічного адміністрування, інших суміжних наукових досліджень.

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

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

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що у дисертації на основі новітніх здобутків науки адміністративного права, з використанням актуальних методів наукового пізнання запропоновано нове вирішення наукової проблеми, яка полягає у розкритті сутності і змісту адміністративно-правових засад забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, формуванні концептуальної основи розбудови системи гарантування законності дозвільної діяльності у сфері містобудування із врахуванням найкращих світових практик та євроінтеграційного вектору руху України, а також наданні практичних рекомендацій з опрацьованих питань. До основних належать наступні:

*вперше:*

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

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

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

- обґрунтовано підхід до співвідношення верховенства права і законності дозвільної діяльності взагалі та у сфері містобудування, зокрема, який ґрунтується

на визнанні її публічно-правового характеру та необхідності врахування правової позиції ЄСПЛ щодо верховенства права. Такий підхід характеризується формулою, прийнятною у теорії права, щодо збереження верховенством права пріоритету у разі наявності недоліків правового регулювання дозвільних відносин та відповідної компетенції суб'єктів дозвільної діяльності;

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

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

- доведено доцільність систематизації принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування за критерієм об'єкта їх впливу та виділено дві групи: принципи подальшого розвитку організації дозвільної системи у сфері містобудування (основні та додаткові); принципи здійснення дозвільної діяльності у виділеній сфері (матеріальні, процедурні). Обґрунтовано напрями подальшого вдосконалення систематизації та визначення кола й змісту принципів;

*удосконалено:*

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

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

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

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

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

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

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

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

*дістало подальшого розвитку:*

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

- науковий підхід до юридичної характеристики дозвільної діяльності з позицій обґрунтування співвідношення публічно-сервісного та публічно-владного її характеру. Запропоновано теоретичну формулу, коли сервісна спрямованість дозвільної діяльності уповноважених органів виконавчої влади забезпечується публічно-владним характером реалізації ними компетенції в цій сфері;

- визначення гарантій законності дозвільної діяльності, які поширюються й на сферу містобудування, виходячи з визначального характеру прав людини, суб'єктивних свобод, законних інтересів у подальшому розвитку спеціально-юридичних гарантій: контроль; реагування суб'єктів публічної влади на звернення приватних осіб щодо захисту їх суб'єктивних прав, свобод, законних

інтересів; судовий захист вказаних прав, свобод, законних інтересів; притягнення особи до юридичної відповідальності. Наголошено на реалізації цих гарантій у визначеній законом процесуально-процедурній формі;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовується актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, розкриваються стан її наукової розробленості та науково-теоретична основа, зв'язок роботи з науковими програмами, планами й темами; визначаються об'єкт, предмет, мета, завдання та методи дослідження; висвітлюється наукова новизна, практичне значення отриманих результатів і форми їх апробації, зазначено структуру й обсяг дисертації.

**Розділ 1 «Методологія адміністративно-правового дослідження проблем забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Стан наукової розробленості проблеми визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмета забезпечення законності її здійснення»* висвітлено генезис наукових поглядів, присвячених розкриттю сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування з позицій забезпечення законності її здійснення.

Серед існуючих наукових робіт виділено дослідження, в яких піддано аналізу: а) загальні проблеми оновлення методів правового регулювання; б) природа та сутність адміністративних послуг; в) процедури надання адміністративних послуг; г) предмет, сутність, зміст дозвільної діяльності; д) адміністративні послуги та адміністративна відповідальність у сфері містобудування. Доведено доцільність врахування для характеристики дозвільної діяльності у сфері містобудування обґрунтованих вченими теоретичних положень про: публічно-правову природу дозвільної діяльності (В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк та інші); належність до адміністративних послуг (О. В. Кузьменко та інші), видів діяльності щодо надання адміністративних послуг; публічно-сервісний характер; здійснення у заявному порядку; цілеспрямованість щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, створення умов для їх реалізації шляхом надання дозволу; здійснення уповноваженими суб'єктами; завершується прийняттям адміністративного акту у встановленій законодавством формі (дозвіл,

або документ дозвільного характеру, або дозвільний документ). Крім того, підлягають врахуванню положення про сутність контролю і нагляду за дозвільною діяльністю, які сформульовані на основі базових положень теорії адміністративного права: визначеність по суб'єктах, предмету здійснення; реалізація шляхом застосування заходів і засобів, відповідно компетенції уповноважених суб'єктів (зокрема, Т. І. Шапочка).

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

Наука адміністративного права збагачена дослідницькими роботами, в яких аналізуються проблеми визначення сутності адміністративної послуги як публічно-владної діяльності, що характеризується одночасно і як публічно-сервісна. Зазначено, що адміністративна послуга не може розглядатись у приватно-правовому аспекті. Використання юридичної конструкції «послуга», що є усталеною у її приватно-правовому значенні, обумовлює необхідність пошуку нових термінів, які мають відповідати діяльності публічної адміністрації щодо сприяння реалізації прав суб'єктами містобудування шляхом прийняття рішення, на підставі якого такі суб'єкти їх набувають, змінюють чи припиняють.

*Підрозділ 1.2 «Сутність та гарантії законності дозвільної діяльності: становлення та розвиток наукових підходів до визначення»* присвячений дослідженню сучасного стану забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування як основи вивчення історії та розвитку формування наукових поглядів щодо гарантій законності дозвільної діяльності.

Узагальнення судової практики адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері містобудування дозволило виділити окремі документи дозвільного характеру у зазначеній сфері, рішення щодо яких найчастіше оскаржуються в судовому порядку. Так, за даними Єдиного державного реєстру судових рішень за період з 01.01.2018 р. по 02.05.2023 р. найбільша кількість рішень адміністративних судів стосувалась: а) містобудівних умов та обмежень; б) реєстрації повідомлення про початок виконання будівельних робіт (реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт); в) скасування (анулювання) дозволу на виконання будівельних робіт (анулювання дозволу на виконання будівельних робіт). Найчастіше у судовому порядку оскаржуються дозволи на виконання будівельних робіт.

В межах історичного розвитку наукових поглядів щодо сутності законності у сфері дозвільної діяльності після 1917 року умовно виділено три етапи: 1) з 1917 року до 1950-х років; 2) з 1950-х років до 24 серпня 1991 року (набуття Україною незалежності); 3) з набуття Україною незалежності по сьогодні. Перший етап характеризується майже повним отождненням законності із «революційною (політичною) доцільністю», не розвиненістю правових засобів забезпечення законності. На другому етапі відбувається розвиток саме правових засобів забезпечення законності, набуття ними пріоритетного значення над політичною доцільністю, але при значному збереженні етатистського характеру розуміння законності. На третьому етапі відбувається взаємопроникнення позитивного й природного права, набуває актуальності принцип верховенства права, що значною мірою обмежує буквально, позитивістське тлумачення норм законодавства. Набуває поширеності поняття «правова законність» як законність, що заснована на правовому змісті положень законодавчих актів. Гарантії законності, в тому числі й у сфері дозвільної діяльності, стали самостійним предметом наукового пошуку на території України здебільшого після здобуття Україною незалежності, що зумовлено набуттям права статусу самостійної суспільної цінності. Попередні етапи розвитку правової системи на території України характеризуються вираженим «обслуговуючим» характером права стосовно тогочасних політичних процесів, у зв'язку із чим гарантії законності як самостійний об'єкт наукових досліджень актуалізуються тільки у другій половині ХХ століття.

Аналіз генезису та змісту наукових поглядів дозволив вказати, що законність у сфері дозвільної діяльності має розглядатись не тільки як правовий принцип, але й як метод державного управління та правовий режим існування та розвитку відносин, що виникають у зв'язку із здійсненням дозвільної діяльності. Таке широке тлумачення законності передбачає розгляд її у площині не тільки правозастосовної діяльності, але й нормотворчості, предмет якої стосується врегулювання форм і процедур надання дозволів у сфері містобудування.

*У підрозділі 1.3 «Генезис наукових поглядів щодо адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності та законності її здійснення» досліджено існуючі погляди на зміст адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності та законності її здійснення, встановлено предмет та особливості адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності й організації її здійснення.*

Зазначено, що необхідність дослідження існуючих наукових поглядів щодо адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності обумовлена комплексним, багатоаспектним характером правової природи містобудування. Так, у нормативно-правових актах відзначено необхідність врахування засобів технічного регулювання, застосування яких здійснюється, в тому числі - і за адміністративною процедурою шляхом прийняття управлінських рішень. Вказане стосується, зокрема, порядку проведення періодичного обстеження об'єктів будівництва, що здані в експлуатацію, видачі документів дозвільного характеру у сфері містобудування, а саме – дозволу на виконання будівельних робіт та



сертифікату щодо закінченого будівництвом об'єкта, а також впровадження окремих інших стандартів у цій сфері. Також підкреслено необхідність врахування особливостей порядку прийняття нормативних актів у сфері містобудівної діяльності. Серед дискусійних питань щодо вирішення яких відсутня єдина думка науковців - належність окремих правових інститутів до предмету адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, зокрема - інституту експертиз (К. О. Рибак, О. В. Стукаленко). Окремі напрями регулювання містобудівної діяльності досліджували: П. В. П'ятков, О. Б. Ляшко - надання адміністративних послуг; О. О. Квасніцька - історичний розвиток правового регулювання будівництва. В. М. Бевзенко презентує авторський підхід до формування публічного будівельного права України, спираючись на європейський досвід.

Доведено, що забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування передбачає вдосконалення не тільки законодавчих актів, норми яких регулюють її здійснення, але й підзаконних нормативних актів, яких більшість і прийняття яких має у окремих випадках ситуативний характер. Вказане особливо стосується врегулювання взаємодії підрозділів суб'єктів публічної влади у цій сфері, взаємодії між такими суб'єктами, правового статусу суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування. Визначено напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, у тому числі – щодо адміністративно-правових засобів забезпечення законності у цій сфері.

**Розділ 2 «Загальна характеристика дозвільної діяльності у сфері містобудування та адміністративно-правових способів забезпечення законності її здійснення»** складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Зміст, види та принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування»* розкрито зміст, визначено види та принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Підкреслено, що специфічні ознаки дозвільних відносин у сфері містобудівної діяльності як предмету забезпечення законності передбачають застосування специфічних процедур реалізації суб'єктивних прав, а також особливих підходів до правового регулювання цих відносин. На підставі врахування наукового підходу О. В. Джафарової доведено доцільність розгляду дозвільної діяльності у сфері містобудування у широкому (як врегулювання та забезпечення балансу приватного та публічного інтересу у сфері містобудування) та вузькому (як розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ) значеннях. До засобів забезпечення законності дозвільної діяльності у широкому значенні віднесені: а) засоби, які стосуються законності організації дозвільної діяльності; б) засоби забезпечення належної якості нормотворення.

Характеристика дозвільної діяльності у сфері містобудування як об'єкта забезпечення законності вимагає врахування не тільки визначеного законом порядку діяльності уповноважених суб'єктів, але й правового статусу такого

суб'єкта, а також порядку одержання інформації, необхідної для вчинення дозвільної дії тощо.

Принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування визначені, виходячи з сутності такої діяльності. Зазначені принципи розглядаються як теоретико-правові засади здійснення процедур розробки та прийняття адміністративних актів у зазначеній сфері. Принципи дозвільної діяльності у сфері містобудування систематизовано у дві групи: щодо подальшого розвитку організації дозвільної системи у виділеній сфері; базові принципи (матеріальні, процедурні).

У підрозділі 2.2 «Правові форми дозвільної діяльності у сфері містобудування» виділено правові форми дозвільної діяльності у сфері містобудування та розкрито їх зміст.

Правовою формою дозвільної діяльності у сфері містобудування є рішення уповноваженого суб'єкта щодо видачі дозволу у сфері містобудування. За своєю сутністю таке рішення є управлінським рішенням. Критерієм визначення сфери застосування такого управлінського рішення, як видача дозволу має бути професійний характер суб'єкта містобудування, що здійснює відповідну діяльність. Наявність у такого суб'єкта компетентностей саме професійного характеру виключає завдання шкоди іншим суб'єктам у разі належного здійснення діяльності, а отже - потреба у дозвільному регулюванні виключається. Тому видача дозволу не має застосовуватись у випадку, якщо здійснення відповідних робіт охоплюється ліцензією суб'єкта містобудування.

Доведено необхідність забезпечення якісного рівня регулювання адміністративної процедури видачі дозволу на виконання будівельних робіт - у випадку виконання таких робіт не професійним суб'єктом містобудівної діяльності. Доцільно впровадити у таку процедуру засаду безпосередності за рахунок безпосереднього дослідження суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю реальних обставин здійснення таких робіт на місці.

У випадках здійснення містобудівної діяльності не професійним суб'єктом орган державного архітектурно-будівельного контролю зобов'язаний забезпечити необхідні умови для цього. Одним з ефективних шляхів є особлива форма дозволу на виконання будівельних робіт, в якому орган вказує про здійснення ним проміжного контролю належного виконання будівельних робіт із зазначенням стадій контролю та предмета контролю на кожній стадії. Недодержання не професійним суб'єктом вимог містобудівного законодавства повинно тягнути наслідки, у першу чергу, роз'яснювального характеру. Орган може заборонити подальше здійснення будівельних робіт до усунення виявлених недоліків. Окреслене слід вважати перспективним напрямом вдосконалення законодавства.

У підрозділі 2.3 «Суб'єктний склад правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування» на підставі характеристики правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування виявлено суб'єктів таких правовідносин та здійснено їх систематизацію

Виділено широке і вузьке значення правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. Доведено, що об'єкт правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування рівною мірою стосується спрямованості на досягнення таких благ, як створення умов щодо реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів у сфері містобудування та виконання державою своїх охоронних функцій. Зміст таких правовідносин становлять суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів правовідносин, пов'язані із створенням умов щодо їх реалізації у сфері містобудування, шляхом здійснення регулятивної та охоронної функцій. Юридичним фактом як елементом правовідношення щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно визначити життєву обставину, з якою містобудівним законодавством пов'язується можливість виникнення, зміни чи припинення дозвільного правовідношення.

Враховання широкого значення категорії «правовідносини щодо здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування» дозволило вказати, що надмірне застосування дозвільної діяльності у цій сфері як засобу правового регулювання не відповідає ні організаційному, ні власне дозвільному контекстам, ні специфіці містобудівної діяльності як специфічної сфери правового регулювання. Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» від 17.10.2019 р. № 199-IX не виключило необхідності подальшого вдосконалення відповідних процедур. З огляду на викладене доцільна активізація моніторингу необхідності застосування дозвільного регулювання у конкретних випадках. Також не втрачає актуальності проблема забезпечення якості будівельного законодавства та законодавства, що регулює дозвільну діяльність у цій сфері.

Відмітною рисою суб'єктів дозвільних правовідносин у містобудуванні є прагнення до реалізації свого правового статусу у цій сфері та вступ заради цього у правовідносини. Такі суб'єкти можуть бути колективними, а також перебувати у комунальній чи державній власності. Суб'єктами дозвільних правовідносин у сфері містобудування необхідно визначити суб'єктів права, які вступають у ці відносини з метою реалізації своїх суб'єктивних прав, законних інтересів, юридичних обов'язків або ж компетенції у сфері містобудування. З боку отримувачів дозвільних документів переважно виступають колективні суб'єкти, значну частину серед яких складають суб'єкти державної та комунальної форм власності. Суб'єктів правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування систематизовано на суб'єктів приватного (забудовники, фізичні особи тощо, які отримують дозвільний документ) та публічного права (суб'єкти організації дозвільної діяльності, суб'єкти здійснення дозвільної діяльності).

У підрозділі 2.4 «Поняття та класифікація адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування» обґрунтовано поняття та здійснено класифікацію адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Науковий підхід до визначення сутності адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні має ґрунтуватись на усталеному нормативістському розумінні вказаних способів, відповідно до якого вони мають відображати атрибутивні властивості релевантних правових категорій об'єктивного права. Поряд із цим антропоцентричні тенденції розвитку національної правової системи, в тому числі - й адміністративного права зумовлюють необхідність врахування не тільки об'єктивної, але й суб'єктивної складової відповідного способу, якою постає статус відповідної посадової особи як спеціальний порівняно із загальним статусом такої особи як людини, яка має свої індивідуальні особливості правозастосування, що виявляються при застосуванні оціночних критеріїв. Третьою складовою, що має враховуватись, є специфіка сфери дозвільної діяльності, що сьогодні характеризується, зокрема, інтенсивною автоматизацією процесів обробки інформації та прийняття рішень дозвільного характеру. Окреслений науковий підхід створює методологічне підґрунтя уточнення визначення адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування та розмежування їх із дотичними категоріями - форма та засоби відповідної діяльності.

Адміністративно-правовим способом забезпечення законності дозвільної діяльності доцільно розглядати як сукупність цілеспрямованих, однорідних дій уповноваженого суб'єкта щодо запобігання, недопущення порушень законодавства, притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб. Засобом забезпечення законності варто вважати передбачене законодавством конкретне повноваження суб'єкта забезпечення законності зазначеної діяльності. Формою діяльності щодо забезпечення законності у досліджуваній сфері варто вважати зовнішнє вираження дій суб'єкта забезпечення законності.

Предмет адміністративно-правового регулювання забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування обмежується суспільними відносинами, що виникають у зв'язку із здійсненням відповідної владно-розпорядчої діяльності. Для методу адміністративно-правового регулювання правовідносин щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні не притаманні засоби диспозитивного характеру. Метод адміністративно-правового регулювання відносин щодо адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні характеризується владним, одностороннім волевиявленням. Вказане зумовлює застосування таких засобів реалізації вказаного методу, як юридична відповідальність, примус, зобов'язання, заборона. Оскарження рішень владного суб'єкта об'єктом владного впливу відбувається або в адміністративному або в судовому порядку.

**Розділ 3 «Види адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування»** складається з трьох підрозділів та двох пунктів

У підрозділі 3.1 *«Контроль та нагляд як способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: етимологія, зміст»* розкрито

етимологію та зміст контролю й нагляду як способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Зазначено, що законодавець виокремлює дві площини (державний архітектурно-будівельний нагляд та державний архітектурно-будівельний контроль) єдиного поняття контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування. Водночас у практичній площині неможливо виокремити категорії нагляду чи контролю у цій сфері, оскільки діяльність, визначена законодавством як державний архітектурно-будівельний нагляд, містить окремі елементи контролю та нагляду.

Серед органів виконавчої влади найбільшим обсягом повноважень щодо здійснення у сфері містобудування контрольно-наглядової діяльності наділено, передусім, Державна інспекція архітектури та містобудування України (ДІАМ). Її повноваження поширюються не тільки на територіальні органи, але й на інших суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування: уповноважені суб'єкти містобудування та архітектурної діяльності; структурні підрозділи міських державних адміністрацій міст Києва та Севастополя; виконавчі органи уповноважених суб'єктів місцевого самоврядування; інші передбачені законом суб'єкти державного архітектурно-будівельного контролю (абз. 4 п. 3 Положення про ДІАМ).

Характеристика дозвільної діяльності як предмета контролю, зокрема її сутності та обсягу, здійснена з урахуванням наступних положень: суб'єкти дозвільної діяльності як підконтрольні суб'єкти можуть бути й суб'єктами реалізації повноважень регуляторного характеру; до предмету контролю у сфері дозвільної діяльності має входити не тільки формальне дотримання дозвільних процедур суб'єктами дозвільної діяльності, але й належна оцінка рівня потенційної небезпеки дій або діяльності, стосовно яких видається дозвільний документ (зокрема при такій оцінці мають застосовуватись загальні принципи розумності та пропорційності), а також правова можливість отримання дозвільного документа суб'єктом містобудування або набуття ним бажаного спеціального адміністративно-правового статусу. Вказане повною мірою стосується й нагляду щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Окремим видом контролю як способу забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні є громадський контроль, розвиток якого має бути здійснено із врахуванням міжнародних стандартів належного врядування. Громадський контроль як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування у широкому розумінні - це правомірна діяльність легалізованих представників громадськості, спрямована на забезпечення реалізації принципу верховенства права у правовідносинах із суб'єктами публічної влади у сфері містобудування. У вузькому розумінні громадський контроль варто визначати як діяльність, організовану у правомірний спосіб (громадські слухання та обговорення, діяльність громадських рад, присутність представників громадськості в ході процедури прийняття рішень у сфері містобудування, громадська експертиза тощо).

У підрозділі 3.2 «Формування наукових поглядів щодо призначення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування» досліджено наукові погляди щодо призначення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування.

У сучасній парадигмі адміністративного права судовий контроль займає особливе місце, зумовлене: місцем судової влади серед інших гілок державної влади; призначенням, серед якого займає чільне місце не тільки власне забезпечення законності у діяльності підконтрольних об'єктів, але й, на першому місці - захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів. Історичний розвиток судового контролю щодо законності дозвільної діяльності у сфері містобудування знаходиться у прямій залежності від взаємопов'язаного розвитку таких суспільних інститутів, як: судова влада, її роль як суб'єкта контролю щодо суспільних процесів; дозвільна система, в тому числі - у містобудуванні. Аналіз судової статистики стосовно кількості звернень із позовом до адміністративних судів у сфері містобудування за 2019 рік та аналіз відповідної статистики звернень до Державної архітектурно-будівельної інспекції України (далі - ДАБІ) свідчить, що до суду у 2019 році надійшло у декілька разів більше позовних заяв (14515) ніж звернень громадян (в тому числі й зі скаргами) - до ДАБІ (8910). У 2022 році до адміністративних судів першої інстанції надійшло 5469 справ стосовно регулювання містобудівної діяльності.

Проблематика сутності судового контролю щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування не отримала належної уваги у публікаціях науковців. Найближчою дотичною проблематикою, що піднімалась на сторінках наукової літератури, є: судовий контроль щодо законності адміністративної діяльності органів виконавчої влади (Б. Д. Гудз), окремі проблеми визначення та реалізації повноважень суду у рамках контролю законності актів суб'єктів публічної влади (О. В. Константий), розмежування судового та конституційного контролю (А. М. Івановська), судовий контроль досліджувався у межах проблеми адміністративно-правового регулювання архітектурно-будівельного контролю (К. О. Рибак).

Роль судового контролю у забезпеченні законності дозвільної діяльності у сфері містобудування зумовлюється: історичним значенням судочинства в цілому та адміністративної юстиції зокрема як форми захисту прав та законних інтересів приватних осіб від порушень їх з боку суб'єктів публічної влади; формуванням сучасної парадигми адміністративного права, яка передбачає включення до предмету адміністративного права відносин, що виникають в ході здійснення адміністративного судочинства як форми відправлення правосуддя, а також передбачає найтіснішу пов'язаність адміністративного права із захистом прав людини при здійсненні правосуддя у формі адміністративного судочинства. Тому судовий контроль законності дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно вважати невід'ємною складовою контрольно-наглядової діяльності держави щодо законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Втім, судовий контроль не має підміняти собою інші визначені законом контрольно-

наглядові процедури, а тому автор підтримує висловлювану у юридичній літературі позицію щодо необхідності розвитку законодавчих гарантій ефективності позасудових способів вирішення спорів (позасудове оскарження, медіація тощо). Гармонізація адміністративного судочинства і таких способів є перспективним напрямом розвитку судового контролю законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Запропоновано критерії ефективності судового контролю щодо законності дозвільної діяльності у містобудуванні, які доцільно систематизувати на загальні та спеціальні. Загальні притаманні для судового контролю у всіх сферах публічних правовідносин. Спеціальні зумовлені особливими рисами містобудування, у першу чергу щодо його безпеки, а також значної участі підприємницького сектору у його здійсненні

У підрозділі 3.3 «*Напрями розвитку адміністративно-правового регулювання позасудових гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування*» обґрунтовано напрямки розвитку адміністративно-правового регулювання позасудових гарантій законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Зазначено, що в умовах сучасних людиноцентричних тенденцій розвитку адміністративного права інститут адміністративного оскарження постає комплексною категорією, що за своєю сутністю поєднує у собі засіб контрольно-наглядової діяльності держави у вказаній сфері та спосіб захисту прав людини, з пріоритетом останнього. Перспективним напрямом вдосконалення адміністративного оскарження є гармонізація його принципів як засобу контрольно-наглядової діяльності держави та як способу захисту прав людини. У першу чергу - принципу верховенства права у цій сфері. Гармонізації підлягають також інші засади адміністративного оскарження як способу забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування: підстави ініціювання провадження, строки розгляду справи та форма її розгляду (зокрема, обов'язковим є забезпечення реалізації права бути присутнім при розгляді скарги), правовий статус рішення суб'єкта розгляду скарги та засади його виконання.

Підтримано висновки вчених-дослідників щодо належності до актуальних проблем притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктів містобудівної діяльності, зокрема, відсутності закріплення у законодавстві про адміністративні правопорушення деяких складів адміністративних правопорушень у зв'язку із зловживанням посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного нагляду своїми повноваженнями: видача дозвільних документів із порушеннями, з огляду на, в тому числі, можливість неоднозначного тлумачення положень відповідних нормативних актів. Напрями вдосконалення порядку притягнення суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю до адміністративної відповідальності обумовлені, у першу чергу, необхідністю усунення причин недоліків правового регулювання адміністративної відповідальності у цій сфері. Зокрема, серед причин відсутності

однозначності у практиці застосування законодавства про адміністративну відповідальність є порушення таких принципів законодавчої техніки як повнота нормативної регламентації, її конкретність та права визначеність, що породжує помилкове тлумачення відповідних деліктних норм.

Обґрунтовано доцільність диференціації адміністративної відповідальності суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю у зв'язку із прийняттям дозвільних рішень, що надають можливість експлуатувати закінчений будівництвом об'єкт за критерієм класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта, що передбачає встановлення у ст. 96-1 КУпАП розміру відповідних штрафів окремо, залежно від класу наслідків (відповідальності) закінченого будівництвом об'єкта - у випадку прийняття суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю незаконних дозвільних актів, що дають можливість експлуатувати такий об'єкт.

Диференціація адміністративної відповідальності суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю передбачає належний рівень кваліфікації суб'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду, що вирішують питання про притягнення перших до адміністративної відповідальності. У цьому контексті у Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності неодноразово згадувалось про неналежний рівень підготовки суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю.

**Розділ 4 «Концептуальна основа розбудови системи гарантування законності дозвільної діяльності у сфері містобудування в адміністративно-правовому вимірі»** складається з трьох підрозділів

*У підрозділі 4.1 «Впровадження системного підходу як методологічна основа гарантування належного рівня законності дозвільної діяльності у сфері містобудування»* обґрунтовано доцільність застосування системного підходу як основи вдосконалення організації діяльності у сфері містобудування та надання дозволів.

Зазначено, що елементами системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (у вузькому контексті) є: засоби забезпечення законності; діяльність уповноважених суб'єктів щодо забезпечення законності; акти, що видаються уповноваженими суб'єктами щодо забезпечення законності у межах їх компетенції. Широкий контекст зазначеної системи включає, крім того, загально правові гарантії законності (економічні, політичні, ідеологічні), діяльність уповноважених суб'єктів щодо їх реалізації, а також акти зазначених суб'єктів. Зв'язки між елементами системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування систематизовано за критерієм їх характеру на структурні та функціональні. Структурні зв'язки поєднують елементи вказаної системи, визначають її структуру та форму. Функціональні зв'язки поєднують елементи системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування у контексті виконання конкретних завдань та функцій.

Застосування системного підходу до формування системи гарантій забезпечення законності дозволило врахувати функціонування загально



соціальних (економічних, політичних, ідеологічних) та спеціально юридичних (юридичні норми, якими урегульовано засоби забезпечення законності; регламентована законом цілеспрямована діяльність уповноважених суб'єктів, щодо забезпечення законності; акти застосування зазначених норм) гарантій. Окрему групу становлять міжнародні гарантії законності.

Міжнародні гарантії законності дозвільної діяльності у сфері містобудування систематизовані за критеріями їх: 1) характеру (правової природи); 2) зв'язку із забезпеченням законності у вказаній сфері; 3) юридичної сили. За першим критерієм варто виділити: діяльність міжнародних організацій у сфері будівництва (Міжнародна гідрографічна організація (МГО), Міждержавна гільдія інженерів-консультантів (МГІК), Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) тощо) (динамічний аспект); засоби забезпечення законності, передбачені у правових нормах, які застосовуються відповідними організаціями (статичний аспект). За другим критерієм необхідно виділяти гарантії, які безпосередньо спрямовані на забезпечення законності у досліджуваній сфері (функціонування суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування на засадах концепції good governance) та гарантії, що мають опосередковане значення (захист прав людини, щодо передбачає застосування відповідних засад та засобів у сфері містобудування). За третім критерієм виділено: гарантії обов'язкової дії (наприклад, положення міжнародного законодавства, імплементавані у національну правову систему); гарантії, що мають перспективне значення (наприклад, положення міжнародного законодавства, які є перспективними щодо їх імплементації).

У підрозділі 4.2 «Визначення якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування» розкрито категорію якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Обґрунтовано, що необхідними спеціальними умовами визнання змісту правового акту щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування якісним є: 1) зміст має сприяти визначальному пріоритету дозвільної діяльності у сфері містобудування (забезпечення суб'єктивних прав у сфері містобудування та водночас забезпечення безпеки містобудівної діяльності); 2) зміст має відповідати принципам організації та здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, в тому числі специфічним принципам, таким як: пропорційність, участь заінтересованих осіб у прийнятті рішення, своєчасність; 3) мінімізація дискреційних повноважень суб'єктів здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, максимально вичерпне їх нормативне закріплення.

Критеріями якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування визначено: відповідність внутрішньої побудови законодавства вимогам юридичної техніки; відповідність актуальним суспільним відносинам щодо забезпечення законності дозвільної

діяльності у сфері містобудування. Комплексним критерієм якості закону (правового акту) щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування названо його здатність справляти реальний вплив на суспільні відносини у вказаній сфері.

*У підрозділі 4.3 «Напрями уніфікації адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування: світовий досвід та шляхи впровадження найкращих світових практик у вітчизняне законодавство» запропоновано напрямки уніфікації адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування з урахуванням найкращих світових практик*

В основу опрацювання проблематики уніфікації адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування покладене широке розуміння уніфікації у праві, що включає до себе уніфікацію не тільки у правотворчій, але й у правозастосовній сфері; предмет уніфікації охоплює не тільки конкретні правові норми, але й єдині засади правового регулювання подібних суспільних правовідносин.

Уніфікації адміністративних процедур здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування сприятиме розмежування компетенції між інспекціями та агентствами у цій сфері, мінімізація випадків поєднання у компетенції одного суб'єкта інспекційних та сервісних повноважень. Тому, з огляду на визначення правового статусу ДІАМ як інспекції (п. 1 Положення про ДІАМ), перспективним є виключення зі сфери її повноважень здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності у сфері містобудування.

Перспективним напрямом розвитку містобудівного законодавства є його кодифікація, яка має здійснюватися у контексті досягнення його прозорості та ефективності, а також імплементації інших європейських цінностей відповідно до концепції належного урядування. У окремому розділі кодифікованого акту мають бути закріплені загальні засади адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування, а також загальні засади оскарження результатів дозвільної діяльності. Особливості здійснення дозвільної діяльності та оскарження результатів її здійснення в окремих категоріях адміністративних справ мають закріплюватись у нормативних актах спеціального спрямування, з урахуванням специфіки певної сфери містобудування та певного виду дозвільної діяльності. Кодифікація містобудівного законодавства має проводитись з урахуванням перспектив створення кодифікованих актів у інших суміжних сферах правовідносин, зокрема - адміністративних процедурних правовідносин.

Перешкодами щодо такої кодифікації на сьогодні є: нестабільність містобудівного законодавства; перевага ситуативності у законотворенні і нормотворенні; колізійність правових приписів різної юридичної сили. Шляхами подолання цих перешкод є: зменшення питомої ваги підзаконних нормативно-правових актів у врегулюванні дозвільної діяльності у цій сфері; визначення в одному нормативному акті єдиного переліку адміністративних послуг у містобудуванні, забезпечення доступності цього переліку для суб'єктів містобудування; забезпечення належної якості законотворчої роботи, зокрема

недопущення випадків, коли пропонуються зміни, що є масштабними, але водночас недостатньо підготовленими (викликають широку критичну оцінку, мають непередбачувані перспективи впровадження).

## ВИСНОВКИ

У висновках сформульовано найбільш суттєві положення, отримані у результаті дисертаційного дослідження, наведено нове вирішення наукової проблеми щодо обґрунтування сутності і змісту адміністративно-правових засад забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Основні отримані результати дослідження відображені у поданих нижче висновках:

1. Висвітлено стан наукової розробленості проблеми визначення сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування як предмету забезпечення законності її здійснення. Встановлено, що проблему забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування у наукових дослідженнях не було вивчено, що визначило предмет наукового аналізу, здійсненого у дисертаційному дослідженні, його актуальність, теоретичне і практичне значення.

На основі вивчення наукових джерел щодо сутності адміністративно-правового регулювання, змісту та особливостей адміністративної послуги, дозвільної діяльності, контролю та нагляду, адміністративної відповідальності, а також окремих наукових робіт, присвячених адміністративно-правовому забезпеченню будівельної галузі, формування публічного будівельного права запропоновано звузити систематизацію наукових досліджень та обрати критеріями: об'єкт наукового аналізу, правову природу дозвільної діяльності у сфері містобудування. За критерієм об'єкту наукові дослідження, присвячені розкриттю сутності і змісту дозвільної діяльності у сфері містобудування систематизовані на: безпосередньо присвячені загальним питанням дозвільної діяльності; роботи, в яких зазначені питання є умовою розгляду іншої проблематики. Що стосується критерію виділеної правової природи дозвільної діяльності у сфері містобудування, то є дослідження, які стверджують про: забезпечувальний характер дозвільної діяльності в містобудуванні; поєднання забезпечувального характеру й створення умов для реалізації суб'єктивних прав у сфері містобудування; розгляд дозвільної діяльності переважно як створення умов для реалізації зазначених прав.

З позицій системного підходу адміністративно-правові засади забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування запропоновано визначати як взаємопов'язані підсистеми (елементи) теоретико-правової конструкції, у якій відображено предмет, особливості адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності та законності її здійснення, що обумовлює поглиблений науковий аналіз сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування та структури відповідних правовідносин, змісту законності та адміністративно-правових способів її забезпечення щодо дозвільної діяльності, обґрунтування концептуальних засад розбудови системи гарантування законності

дозвільної діяльності у сфері містобудування у її адміністративно-правовому вимірі.

2. Специфіка забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні зумовлена специфікою дозвільної діяльності в цій сфері.

Так, дозвільна діяльність у цій сфері спрямована на одночасне забезпечення: 1) реалізації суб'єктивних прав; 2) безпеки здійснення містобудівної діяльності. У практичній діяльності ці напрями перебувають у нерозривній єдності.

Забезпечення суб'єктивних прав (у тому числі прав людини) зумовлює такі обов'язки суб'єкта дозвільної діяльності, як: прийняти відповідне звернення до розгляду, винести за ним мотивоване рішення у визначені законом строки. Цей аспект характеризує «зовнішню» сторону дозвільної діяльності. Забезпечення безпеки здійснення містобудівної діяльності зумовлює такі його обов'язки, як: дотримання передбаченої законом процедури дозвільної діяльності; ретельне з'ясування всіх визначених законом обставин справи. Цей аспект характеризує «внутрішню» сторону дозвільної діяльності. Тому спірними видаються висновки окремих науковців щодо надання пріоритету тому чи іншому аспекту дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування має ґрунтуватись на позитивістських підходах в її адміністративно-правовому регулюванні. Водночас сучасними керівними положеннями в цій сфері є: захист прав приватних осіб як найвищий пріоритет державної політики (ч. 1 ст. 3 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»); принцип верховенства права як визначальний принцип здійснення адміністративного судочинства (ч. 1, 2 ст. 6 КАС України), що визначає відповідні вимоги до діяльності посадових осіб дозвільної системи загалом та у сфері містобудування зокрема; цільовий характер здійснення, обґрунтованість, безсторонність, добросовісність, пропорційність та інші вимоги до реалізації суб'єктами публічної влади своїх владних повноважень (ч. 2 ст. 2 КАС України). Застосування окреслених засад при здійсненні дозвільної діяльності є особливо актуальним у випадку наявності недоліків правового регулювання (прогалин та колізій). Якісний стан законодавства як юридична умова (спеціально-юридична гарантія) правової законності передбачає належне відображення в ньому прав людини, а також суб'єктивних свобод, законних інтересів.

3. Дослідження адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності здійснено із застосуванням аксіологічної стратегії дослідження, із визначенням прав людини (в тому числі і щодо забезпечення належного життєвого середовища) відправною цінністю. Обрана методологія наукового аналізу дозволила виділити першочерговою проблему визначення предмету адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, до якого віднесено, у першу чергу, відносини адміністративних зобов'язань. Обґрунтовано положення про те, що питання технічного регулювання, а також регулювання порядку прийняття законодавчих актів у сфері містобудівної діяльності не

належать до сфери регулювання адміністративного права, оскільки не відповідають його правовій природі та призначенню. Доведено, що призначенню та способам адміністративно-правового регулювання частково відповідає інститут експертиз у сфері містобудування, а саме - у частині визначення загальних засад правового статусу експерта та організації проведення судових експертиз. Але не відповідає – у частині визначення прав та обов'язків експерта та замовника при проведенні конкретної експертизи. Встановлено, що проблемним є питання належності правовідносин щодо фінансування будівництва до предмета адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, враховуючи необхідність розмежування сфер регулювання публічного та приватного права.

Вдосконалення адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності зумовлює врахування не тільки конкретних правозастосовних проблем, але й – загально соціальних (зокрема економічних, соціальних тощо) процесів; необхідність систематизації будівельного законодавства та належне його застосування. Особливістю сучасного етапу генезису адміністративно-правового регулювання у цій сфері є орієнтація на кращий зарубіжний досвід, що надає вихідного значення правам та свободам людини.

Керівним напрямом подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності є розвиток адміністративно-правових засобів забезпечення законності у цій сфері. Використання системного підходу дозволило виділити актуальні категорії таких засобів: 1) юридична відповідальність приватних осіб та суб'єктів публічної влади, передусім – адміністративна; 2) адміністративна процесуальна діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на здійснення контролю у сфері містобудування шляхом: розгляду скарг на акти суб'єктів публічної влади; здійснення судового контролю.

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

4. Дозвільна діяльність у сфері містобудування розглядається у двох взаємопов'язаних підходах: з позицій правової форми та виходячи з її спрямованості. З позицій правової форми дозвільна діяльність у містобудуванні як об'єкт забезпечення законності розглядається як індивідуальна правова форма закріплення її результату (акт дозвільного характеру) та як сукупність передбачених законодавством актів, прийняття яких пов'язане із здійсненням дозвільних процедур (процедур дозвільної діяльності). Режим законності дозвільної діяльності у сфері містобудування зумовлюється безпековою та, водночас, правозабезпечувальною спрямованістю дозвільної діяльності. На підставі цього виокремлено особливості режиму законності, що зумовлюються: вимогами до правозастосування (щодо гарантування суворості відповідності встановленим нормам і правилам); підвищеним значенням юридичної

відповідальності учасників правовідносин у сфері містобудування. Крім того, засади забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування визначені широким значенням містобудівної діяльності, що включає до себе не тільки власне капітальне будівництво чи планування та розподіл територій, але й розвиток кадрів (освіта), здійснення наукової діяльності, окремих видів господарської діяльності.

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

5. Правовою формою дозвільної діяльності у сфері містобудування названо передбачене адміністративним матеріальним та адміністративним процесуальним законодавством зовнішнє вираження рішень, дій уповноважених суб'єктів публічної влади, спрямованих на забезпечення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів у сфері містобудування.

Характеристика правової форми дозвільної діяльності у сфері містобудування у широкому сенсі має проводитись з урахуванням її специфічних властивостей: виключно письмова форма; виключно офіційна форма рішення; видається виключно суб'єктами, визначеними законодавством. При цьому поняття такої форми включає до себе не тільки власне рішення суб'єкта владних повноважень у сфері містобудування, а й процедури його прийняття.

Запропоновано систематизувати правові форми дозвільної діяльності у сфері містобудування за критеріями, що відображають актуальні ключові загальні риси такої форми. За способом закріплення виділено рішення: що оформлюються окремим документом (наприклад, дозвіл на виконання будівельних робіт); щодо яких законодавство не містить спеціально закріплених законодавчих вимог стосовно їх фіксації, і які приймаються в межах адміністративної процедури прийняття основного рішення (наприклад, вирішення поточних питань, що є підставою для прийняття кінцевого рішення про видачу документа дозвільного характеру). За суб'єктом прийняття виділено рішення, що приймаються: органами виконавчої влади; органами місцевого самоврядування. У межах письмової форми прийняття управлінських рішень у сфері містобудування перспективним є виділення електронної форми прийняття таких документів.

Обґрунтовано визначення адміністративного акту універсальною правовою формою дозвільної діяльності у сфері містобудування, яка може розглядатись не тільки як власне рішення суб'єкта публічної влади, але й - у широкому контексті: у єдності із процедурами його прийняття та реалізації.

6. Поняття «правовідносини щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування» необхідно виділяти в широкому та вузькому значеннях. У широкому – увесь масив правовідносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням такої діяльності або мають щодо неї істотне значення: організаційні, власне відносини щодо видачі дозвільних документів, відносини у сфері містобудування. У вузькому – відносини щодо вирішення питання про видачу документів дозвільного характеру, що виникають між суб'єктом видачі дозволу та суб'єктом його отримання.

За критерієм напряду реалізації правового статусу серед суб'єктів правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно виділяти суб'єктів приватного права та суб'єктів публічного права. Суб'єктами приватного права є суб'єкти містобудівної діяльності як отримувачі дозвільних документів. У разі здійснення ними будівництва за кошти державного або місцевого бюджету або наявності статусу юридичної особи публічного права в межах дозвільної діяльності щодо відповідних суб'єктів поширюється правовий режим суб'єктів приватного права.

Систематизація суб'єктів публічного права здійснена за критерієм об'єкта правовідносин щодо дозвільної діяльності у містобудуванні, у яких вони беруть участь. Виділено наступні підгрупи таких суб'єктів. До першої підгрупи віднесено суб'єктів організації роботи дозвільних органів у цій сфері шляхом, зокрема: визначення дозвільних процедур; управління якістю їх реалізації (наприклад, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національне агентство України з питань державної служби, а також центри надання адміністративних послуг). До другої підгрупи віднесено суб'єктів, компетенція яких передбачає безпосереднє здійснення діяльності щодо видачі документів дозвільного характеру у сфері містобудування. Серед них виділено суб'єктів, для яких така діяльність входить до їх основних завдань (ДІАМ) та суб'єктів, для яких така діяльність може бути охарактеризована як додаткова (Державне агентство автомобільних доріг України, за погодженням із відповідними підрозділами Національної поліції України; Державна служба морського та річкового транспорту України; окремі органи місцевого самоврядування, наприклад відповідні департаменти з питань містобудування чи архітектури виконавчих органів місцевих рад).

Сфера містобудування має істотне значення для забезпечення життєдіяльності в усіх інших сферах суспільного життя, а тому видача дозволів у сфері містобудування суб'єктами публічного адміністрування в інших сферах суспільних відносин є доцільною. При вирішенні проблеми розподілу компетенції суб'єктів публічного адміністрування щодо здійснення дозвільної діяльності в містобудуванні мають застосовуватись напрацьовані в актуальних наукових

дослідженнях критерії розподілу компетенції суб'єктів публічної влади з урахуванням зазначеного.

7. Адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно виділяти в ретроспективному та перспективному аспектах. У ретроспективному аспекті вони охоплюють діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на усунення негативних наслідків правопорушень та запобігання наступним подібним правопорушенням. У перспективному аспекті охоплюють діяльність уповноважених суб'єктів, що має передусім організаційний характер та спрямована на приведення дозвільної системи у відповідність до вимог часу (наприклад, організація здійснення такої діяльності з використанням електронних сервісів, цифровізація дозвільної діяльності, підвищення прозорості дозвільних процедур з метою створення умов для повноцінної участі в них представників громадськості).

За критерієм правової природи доцільно виділяти такі адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: здійснення контролю; здійснення нагляду; розгляд уповноваженими суб'єктами скарг та інших звернень з питань здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування; адміністративна відповідальність.

Зміст та порядок реалізації адміністративно-правових способів забезпечення законності змінюється з урахуванням специфіки містобудування та дозвільної діяльності в цій сфері.

8. Нагляд як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування доцільно розглядати в широкому та вузькому значеннях. У широкому – як державний архітектурно-будівельний нагляд (ст. 41-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»), здійснення якого передбачає реалізацію не лише наглядових, а й повноважень контрольного характеру (видавати обов'язкові для виконання приписи, притягувати до юридичної відповідальності, втручатись у діяльність піднаглядних суб'єктів, систематичний характер здійснення). Тому сутність державного архітектурно-будівельного нагляду може бути визначена як контрольно-наглядова. У вузькому розумінні нагляд як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування може бути визначений як передбачена законом діяльність спеціалізованого суб'єкта публічної влади (ДІАМ), спрямована на спостереження дотримання законності суб'єктами здійснення дозвільної та контрольної діяльності у сфері містобудування.

Видами контролю та нагляду як способу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування виділено: парламентський контроль, президентський контроль, конституційний контроль, контрольно-наглядова діяльність усередині системи органів виконавчої влади (як внутрішній, так і міжвідомчий), контрольно-наглядова діяльність щодо уповноважених органів місцевого самоврядування, судовий контроль, громадський контроль.

9. Судовий контроль, з урахуванням його сутності як засобу захисту суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів, постає іманентним елементом



системи забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. Ефективність судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування потрібно оцінювати за загальними критеріями, актуальними для оцінювання ефективності судового контролю в усіх сферах діяльності суб'єктів публічного адміністрування (співвідношення між ідеальною моделлю функціонування підконтрольного суб'єкта та результатами, отриманими за наслідками здійснення судового контролю; здійснення судового контролю з дотриманням вимог принципів верховенства права, законності, а також за належною судовою процедурою тощо). Водночас специфічні риси містобудівної діяльності, насамперед вимоги щодо її безпеки, а також здійснення її переважно на підприємницькій основі, дають підстави для формулювання пріоритетів щодо забезпечення ефективності судового контролю: ретельне оцінювання інформації про стан підконтрольних об'єктів, активізація діяльності щодо постановлення окремих ухвал у випадку наявності сумнівів у законності діяльності підконтрольного об'єкта в конкретному випадку; приділення адміністративним судом особливої уваги реалізації суб'єктом дозвільної діяльності таких вимог до прийняття актів, як добросовісність, розсудливість, пропорційність; створення процесуальних засобів максимального зменшення строків розгляду позовів, що подаються у зв'язку з прийняттям дозвільних рішень у сфері містобудування. Забезпечення цих пріоритетів актуалізує подальшу розробку змін до законодавства про адміністративне судочинство.

10. До критеріїв визначення актуальних напрямів розвитку адміністративно-правового регулювання позасудових гарантії законності дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно зарахувати нормативні та доктринальні. Нормативні визначені положеннями актуальних програмних нормативних актів загального та спеціального характеру у сфері містобудування. Доктринальні – актуальними процесами розвитку галузі адміністративного права, що виражені в працях провідних науковців. Із застосуванням вказаних критеріїв основними напрямами розвитку адміністративно-правового регулювання визначено розвиток таких позасудових гарантій: адміністративне оскарження; адміністративна відповідальність у зв'язку з порушенням містобудівного законодавства.

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

11. Систему забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування можна розглядати у вузькому та широкому контекстах. У вузькому контексті вона охоплює собою правові явища, безпосередньо спрямовані на забезпечення законності у вказаній сфері. У широкому – також правові явища, що не мають зазначеної безпосередньої спрямованості, але

реалізація яких сприяє законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Умовами належного функціонування системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування є: якісне законодавство щодо забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні; належне кадрове забезпечення суб'єктів забезпечення законності у вказаній сфері.

Найбільш поширеною проблемою забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування шляхом здійснення контролю є порушення таких принципів законодавчої техніки, як повнота нормативної регламентації, конкретність правової норми, правова визначеність, що спричиняє його неправильне тлумачення та, відповідно, неоднакове застосування.

Шляхами вирішення відповідних проблем є: уточнення окремих положень законодавства в досліджуваній сфері (зокрема з питань видів управлінських актів, що мають видавати суб'єкти дозвільної діяльності); забезпечення усталеності та єдності судової практики розгляду окремих категорій спорів за участю суб'єктів дозвільної діяльності.

12. Якість адміністративного законодавства щодо регулювання відносин забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування потрібно розглядати на таких рівнях: якість законодавства як системи всіх правових актів у зазначеній сфері; якість певних груп правових актів предметного спрямування (забезпечення законності видачі містобудівних умов та обмежень, забезпечення законності дозвільної діяльності щодо здійснення підготовчих та будівельних робіт тощо); якість окремих правових актів щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Напрямами підвищення якості адміністративного законодавства щодо регулювання законності дозвільної діяльності у сфері містобудування визначено: зменшення кількості підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері шляхом, зокрема, кодифікації містобудівного законодавства; активізація залучення представників академічної спільноти до розробки проєкту Містобудівного кодексу України.

Окремим напрямом підвищення якості законодавства щодо здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування є розвиток його передбачуваності: збільшення можливостей для суб'єктів містобудування та суб'єктів здійснення дозвільної діяльності у цій сфері передбачати правові наслідки своєї поведінки, прогнозувати акти суб'єктів дозвільної діяльності в цій сфері, а також суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Цього досягають шляхом: усунення колізій у законодавстві про містобудівну діяльність, уточнення окремих термінів і понять, уточнення меж здійснення дискреційних повноважень суб'єктів дозвільної діяльності та суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Упровадження вимог транспарентності як складової концепції good governance щодо діяльності ДІАМ означає розвиток визначення в адміністративному законодавстві засобів надання зовнішнім суб'єктам інформації про діяльність ДІАМ, достатньої для її розуміння та моніторингу. Із цією метою

необхідно закріпити в законодавстві, насамперед у Положенні про ДІАМ, випадки та обсяги розкриття такої інформації на офіційному вебсайті ДІАМ.

13. Уніфікація адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування передбачає виконання таких завдань: забезпечення ефективності адміністративного законодавства в досліджуваній сфері; усунення випадків дублювання повноважень суб'єктів публічної влади; створення ефективних запобіжників формалізму та затягування прийняття рішень при здійсненні адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Уніфікація адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування має відбуватись із забезпеченням вимог міжнародних стандартів адміністративних процедур, які стосуються принципів цих процедур (законність, верховенство права, відкритість, публічність, ефективність, підконтрольність) та їх основних інститутів (право заявника бути вислуханим, доступність для ознайомлення матеріалів справи та інформації про перебіг процедури, мотивованість акта адміністративного органу, наявність ефективних засобів правового захисту учасників процедури, у тому числі визначеність порядку оскарження акта адміністративного органу).

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

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Статті у наукових періодичних виданнях інших держав та виданнях України, які включені до міжнародних наукометричних баз:*

1. Viktor Leschynsky. Development of administrative and legal regulation of urban planning activity in the conditions of economic crisis and European integration

desire. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 6 (2020) No. 3 JUNE. P.36-40. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2020-6-3-36-40>

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

3. Tylchyk, V., Riabchenko, O., Yarmaki, K., Riabchenko, Y., & Leschynsky, V. (2021). Rule of law in the context of judicial reform as a direction of ensuring the accessibility of administrative proceedings. *Cuestiones Políticas*, 39(69), 707-716. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.44>.

#### *Статті у зарубіжних фахових виданнях:*

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

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

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

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

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

#### *Статті в наукових фахових виданнях України:*

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

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

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

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

5. Лещинський В. П. Систематизація правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Право і суспільство*. 2020. № 6. С. 144-150.
6. Лещинський В. П. Систематизація суб'єктів правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2020. № 44. С. 36-40.
7. Лещинський В. П. Поняття адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 5. Том 2. С. 72-75.
8. Лещинський В. П. Систематизація адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2020. № 46. С. 70-73.
9. Лещинський В. П. Контроль як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування у актуальній парадигмі адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 238-241. URL: [http://www.lsej.org.ua/9\\_2020/59.pdf](http://www.lsej.org.ua/9_2020/59.pdf)
10. Лещинський В. П. Адміністративне оскарження як спосіб забезпечення законності дозвільних рішень у сфері містобудування у сучасному адміністративному праві. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2020 р. Том 2. № 4. С. 154-160.
11. Лещинський В. П. Диференціація адміністративної відповідальності суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю як напрям підвищення ефективності адміністративної відповідальності у сфері містобудування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020 р. № 6 (35). С. 116-119.
12. Лещинський В. П. Нагляд як спосіб забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: сутність та сфери застосування. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 142-147.
13. Лещинський В. П. Повноваження адміністративного суду за наслідками здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2021. № 1. Том 32 (71). С. 51-56.
14. Лещинський В. П. Сутність категорій «законність» та «верховенство права» у сфері дозвільної діяльності: порівняльний аспект. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 103-107.
15. Лещинський В. П. Система гарантій законності дозвільної діяльності: засади та перспективи розвитку. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. № 1 (36). С. 75-79.
16. Лещинський В. П. Методи адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності: історичний досвід та засади подальшого розвитку. *Право і суспільство*. 2021. № 2. С. 105-111.
17. Лещинський В. П. Ефективність здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування: функціональний підхід. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 178-182.

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

*Тези доповідей, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Лещинський В. П. Розвиток гарантій прав та законних інтересів заявників - пріоритетний напрям вдосконалення адміністративно-правового регулювання правовідносин щодо дозвільної діяльності у містобудуванні. The 4 th International scientific and practical conference “Science and education: problems, prospects and innovations” (Kyoto, december 29-31, 2020) CPN Publishing Group, Kyoto, Japan. 2020. 808 p. P. 455-459.

2. Лещинський В. П. Критерії визначення предмету державного контролю щодо законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього: мат-ли міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 15–16 січня 2021р. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2021. 140 с. С. 59-62.

3. Лещинський В. П. Поняття об'єкта правовідносин щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. The 5 th International scientific and practical conference —Priority directions of science and technology development (January 24-26, 2021) SPC —Sciconf.com.ua, Kyiv, Ukraine. 2021. 1798 p. P. 1741- 1745.

4. Лещинський В. П. Предмет і метод адміністративно-правового регулювання забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. The 7th International scientific and practical conference “The world of science and innovation” (February 10-12, 2021) Cognum Publishing House, London, United Kingdom. 2021. 1055 p. P. 656-660.

5. Лещинський В. П. Сутність адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні у контексті сучасних антропоцентричних тенденцій розвитку адміністративного права. Шості Таврійські юридичні наукові читання: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 5–6 лютого 2021 р. Київ: Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, 2021. 144 с. С. 83-86.

6. Лещинський В. П. Види контрольної-наглядової діяльності щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. Актуальні дослідження правової та історичної науки (випуск 29): матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції / Збірник тез доповідей: випуск 29 (м. Тернопіль, 10 лютого 2021 р.). Тернопіль, 2021. 84 с. С. 26-29.

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

## АНОТАЦІЯ

*Лецинський В.П.* Адміністративно-правові засади забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. – *Рукопис.*

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

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і наведено нове вирішення наукової проблеми розкриття сутності і змісту адміністративно-правових засад забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування. За критерієм об'єкту наукові дослідження сутності дозвільної діяльності у сфері містобудування систематизовані на: безпосередньо присвячені зазначеним питанням; роботи, в яких зазначені питання є умовою розгляду іншої проблематики. За критерієм виділеної правової природи дозвільної діяльності у сфері містобудування виділено дослідження, що стверджують про: забезпечувальний характер дозвільної діяльності у містобудуванні; поєднання як забезпечувального характеру, так і розгляд її як створення умов для реалізації суб'єктивних прав у сфері містобудування; розгляд дозвільної діяльності переважно як створення умов для реалізації зазначених прав.

Визначено, що специфіка забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування обумовлюється специфікою дозвільної діяльності у цій сфері. Вказано, що дозвільна діяльність у цій сфері спрямована на одночасне забезпечення: 1) реалізації суб'єктивних прав; 2) безпеки здійснення містобудівної діяльності. У практичній діяльності ці напрями перебувають у нерозривній єдності.

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

Виділено дві групи принципів дозвільної діяльності у сфері містобудування за критерієм об'єкту їх впливу. До першої групи віднесено принципи подальшого розвитку організації дозвільної системи у сфері містобудування. До другої групи віднесено принципи власне здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. В межах другої групи, за критерієм правової природи норм виділено матеріальні та процедурні принципи.

Правовою формою дозвільної діяльності у сфері містобудування визначено рішення уповноваженого суб'єкта щодо видачі дозволу у сфері містобудування. За своєю сутністю таке рішення є управлінським. Критерієм визначення сфери застосування такого управлінського рішення, як видача дозволу визначено професійний характер суб'єкта містобудування, що здійснює відповідну діяльність.

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

За критерієм правової природи виділено наступні адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: здійснення контролю; здійснення нагляду; розгляд уповноваженими суб'єктами скарг та інших звернень з питань здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування; адміністративна відповідальність.

Обґрунтовано іманентність судового контролю щодо системи забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування як її елементу, з урахуванням його сутності як засобу захисту суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів.

Умовами належного функціонування системи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування визначено: якісне законодавство щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні; належне кадрове забезпечення суб'єктів забезпечення законності у вказаній сфері.

За критерієм пріоритетності виділено наступні напрями уніфікації адміністративних процедур дозвільної діяльності у сфері містобудування: актуальні (ті, для впровадження яких сьогодні забезпечено достатні умови, і потрібна лише воля законодавця для їх впровадження), перспективні (впровадження яких потребує створення правових та організаційних передумов). До перших віднесено: мінімізація використання норм із відносно визначеною диспозицією або відносно визначеною гіпотезою при визначенні дозвільних повноважень у сфері містобудування та адміністративних процедур їх здійснення; мінімізація випадків, коли повноваження щодо здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду та державного архітектурно-будівельного контролю (інспекційні повноваження) та повноваження щодо здійснення дозвільної діяльності (сервісні повноваження) поєднуються у межах компетенції



одного суб`єкта публічної влади. До других віднесено: здійснення кодифікації містобудівного законодавства та закріплення у кодифікованому акті загальних засад дозвільних процедур у сфері містобудування, в тому числі загальних засад подання та розгляду скарг на результати здійснення дозвільних процедур; запровадження здійснення окремих видів дозвільної діяльності у сфері містобудування приватними особами на підставі делегованих повноважень.

**Ключові слова:** адміністративно-правові засади, адміністративно-правові способи, адміністративне законодавство, адміністративні процедури, забезпечення законності, права людини, дозвільна діяльність, принципи дозвільної діяльності, форми дозвільної діяльності, містобудування, будівництво, нагляд, контроль, судовий контроль, адміністративна відповідальність.

### ABSTRACT

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

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

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

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

The necessity of applying positivist approaches to ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning is substantiated. At the same time, it was emphasized that the current guidelines in this area are: protection of the rights of private individuals as the highest priority of state policy; the principle of the rule of law as the determining principle of the implementation of administrative proceedings, which

determines the relevant requirements for the activities of officials of the permit system in general and in the field of urban planning in particular; the purposeful nature of implementation, reasonableness, impartiality, good faith, proportionality and other requirements for the implementation of public authority subjects of their authority. It is indicated that the application of the outlined principles is particularly relevant when carrying out permitting activities in the event of deficiencies in legal regulation (gaps and conflicts).

Two groups of principles of permitting activity in the field of urban planning are distinguished according to the criterion of the object of their influence. The first group includes the principles of further development of the organization of the permit system in the field of urban planning. The second group includes the principles of the actual implementation of permitting activities in the field of urban planning. Within the second group, according to the criterion of the legal nature of norms, material and procedural principles are distinguished.

The legal form of permitting activity in the field of urban planning is determined by the decision of the authorized subject to issue a permit in the field of urban planning. By its essence, such a decision is a management decision. The criterion for determining the scope of such an administrative decision as the issuance of a permit is determined to be the professional nature of the urban planning subject performing the relevant activity.

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

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

The immanent nature of judicial control as an element of the system of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning is substantiated, taking into account its essence as a means of protecting subjective rights, freedoms and legitimate interests.

The conditions for the proper functioning of the system for ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning are defined as: quality legislation

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

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

**Keywords:** administrative and legal principles, administrative and legal methods, administrative legislation, administrative procedures, ensuring legality, human right, permitting activity, principles of permitting activity, forms of permitting activity, urban planning, construction, supervision, control, judicial control, administrative responsibility.