

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-2-6>

Беликов В. І.,

*аспірант кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету*

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ОТРИМАННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ ЗАБУДОВИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ

ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR OBTAINING PERMITS FOR URBAN PLANNING DOCUMENTATION FOR THE DEVELOPMENT OF A LAND PLOT

Стаття присвячена аналізу отримання дозвільної документації у сфері містобудування, визначенню складу правовідносин що склалися у видачі дозвільної документації, аналізу нормативно-правових актів, а також виявленню прогалин у нормативному регулюванні та розробці рекомендацій, щодо вдосконалення чинного законодавства. Визначено, що дозвільна документація – це документ, який виданий уповноваженим органом та дає право на виконання певних дій, крім того, було проаналізовано дозвільні правовідносини які мають класичний склад, а саме суб'єкт, об'єкт та зміст. Досягнуто висновків, що відносини, що стосуються отримання дозвільних послуг, є публічно-сервісними. Досліджено, Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Закон України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт», які закріплюють законодавче регулювання дозвільної документації. Було визначено, що до дозвільної документації у сфері містобудування відносять: дозвіл на виконання будівельних робіт та сертифікат про прийняття в експлуатацію завершених будівництвом об'єктів. Було розглянуто адміністративну процедуру видачі дозволу на будівництво відповідно до законодавчих актів. Досягнуто висновків, щодо недосконалості законодавчого регулювання видачі дозволу на будівництво, а також надані рекомендації по розширенню повноважень органів державного архітектурно-будівельного контролю в частині перевірки достовірності наданих документів до заяви на отримання дозволу, а також у відповідності з цим запропоновано переглянути терміни розгляду заявки. Також, були виявлені певні розбіжності між законом та підзаконним нормативно-правовим актом, та були надані рекомендації, щодо усунення протиріч між цими актами.

Ключові слова: адміністративна процедура, дозвільна процедура, дозвільні правовідносини, містобудування, документи в сфері будівництва, дозвіл на будівництво.

The article is devoted to the analysis of obtaining permits in the field of urban planning, determining the composition of legal relations that have developed in the issuance of permits, analyzing normative legal acts, as well as identifying gaps in regulatory regulation and developing recommendations for improving the current legislation. It is determined that authorization documentation is a document that is issued by an authorized body and gives the right to perform certain actions, in addition, permits have been analyzed legal relations that have a classic composition, namely subject, object and content. It is concluded that the relations related to the receipt of permissive services are public-service. The article analyzes the Law of Ukraine "On the Permitting System in the Field of Economic Activity", the Law of Ukraine "On the List of Permitting Documents in the Field of Economic Activity", the Law of Ukraine "On Regulation of Urban Development", and the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some Issues of Preparatory and Construction Works", which establish the legislative regulation of permitting documentation. It was determined that the permits in the field of urban planning include: a permit for construction works and a certificate of acceptance into operation of completed construction facilities. The administrative procedure for issuing a building permit in accordance with legislative acts was considered. Conclusions were reached regarding the imperfection of the legislative regulation of the issuance of a construction permit, as well as recommendations were provided to expand the powers of the state architectural and construction control bodies in terms of verifying the authenticity of the documents provided to the application for a permit, and in accordance with this, it was proposed to revise the terms of consideration of the application. Also, certain discrepancies between the law and the by-law were identified, and recommendations were given to eliminate contradictions between these acts.

Key words: administrative procedure, permitting procedure, permissive legal relations, urban planning, documents in the field of construction, construction permit.

Постановка проблеми. Період 2011–2015 років відмічається реформуванням механізму видачі дозвільних документів у будівництві, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 призвів до скорочення кількості дозвільних документів і погоджувальних процедур, а також зменшив час на їх погодження. Наступним етапом впровадження змін був 2019–2020 рік, головною метою якого було подолання корупції Державної архітектурно-будівельної інспекції (ДАБІ) та впровадження Державної інспекції архітектури та містобудування України (ДІАМ), яка дала поштовх для розробки комплексного законодавства, яке змінює підходи до регулювання будівельної галузі. 2022 рік став роком цифровізації та модернізації, що знайшло своє відображення в Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва, яка поліпшила процес отримання дозволів, перевірки забудовників і т.д. А найголовніше, зробила сферу будівництва більш прозорою та відкритою. Аналіз запроваджених змін показує, що держава бореться з корупцією та прагне вдосконалити регулювання сфери будівництва.

Дозвільна процедура у сфері містобудування залишається складним і багатоступеневим процесом, незважаючи на певні покращення та впровадження електронної системи.

Проблема полягає в тому, що нормативні акти не в повній мірі регулюють механізм отримання дозвільних документів та містять деякі прогалини, які впливають на прозорість, та правомірність отримання дозвільних документів, крім того дані положення розташовані в різних нормативних актах.

Щоб краще розуміти проблематику отримання документів дозвільного характеру, варто розглянути дане питання з законодавчої та практичної точки зору.

Основними нормативно-правовими актами, які регулюють механізм отримання дозволів у сфері містобудування є: Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Закон України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт».

Стан наукової розробки проблематики. Статтю присвячено дослідженню процесу та змісту дозвільних документів у сфері містобудування. Особливу увагу приділено визначенню поняття дозвільних документів з наукової точки зору. Також здійснено детальний аналіз законодавчих норм у сфері регулювання видачі дозвільних документів, крім того було визначено та розроблено рекомендації, щодо покращення прозорості, та ефективності видачі дозволів на будівництво.

Дослідженням даної тематики займалися такі науковці як: В. І. Сіверін, О. В. Джафарова, К. О. Рибак, О. Б. Ляшко, П. В. П'ятков, К. І. Апанасенко та інші.

Метою роботи є визначення проблематики здійснення адміністративних процедур у сфері отримання дозвільних документів у сфері містобудування.

Виклад основного матеріалу. Концепцію дозвільних відносин досліджувала значна кількість науковців, але найбільш влучно надають визначення дозвільних відносин науковці В. І. Сіверін та О. В. Джафарова, які розглянули дозвільні відносини з точки зору управлінської діяльності дозвільних органів, а також акцентували увагу на публічно-сервісному характері повноважень цих органів у таких правовідносинах (Апанасенко, 2020, с. 64).

О. В. Джафарова визначає дозвільну діяльність, як таку, що є регулятором суспільних відносин, не перешкоджаючи в реалізації прав громадян, впорядковує суспільні відносини шляхом запровадження певних правил, обов'язкових для виконання (Джафарова, 2011).

В. І. Сіверін трактує дозвільні відносини, як суспільні відносини, які виникають у сфері організації дозвільної діяльності, надання дозвільних послуг, контролю за цією діяльністю та законністю надання дозвільних послуг, які регулюються нормами різних галузей права і забезпечуються державним примусом, а також виражаються у конкретному зв'язку між суб'єктами, які надають дозвільні послуги, з приводу організації та контролю цієї діяльності, а також між суб'єктами публічної адміністрації, що надають дозвільні послуги, та особами, які бажають їх отримати (Сіверін, 2010, с. 41).

Крім того, науковець розрізняє відносини між державою та суб'єктами, які надають дозвільні послуги, що стосуються організації та контролю такої діяльності, а також відносини між суб'єктами публічної адміністрації, що здійснюють надання дозвільних послуг, і тими, хто прагне їх отримати (Сіверін, 2010, с. 41–42).

Важливо розглянути склад дозвільних правовідносин, до якого відносять учасників, об'єкт та зміст. Учасники таких правовідносин мають певні особливості обумовлені характером дозвільної діяльності, що охоплює обмежений спектр суспільних відносин. Один з учасників є орган державної влади, на якого покладено функцію видачі дозволів для здійснення певного виду діяльності. Правоохоронні органи також можуть бути учасниками таких правовідносин у випадках порушення норм, що регулюють дозвільну діяльність. До учасників дозвільних правовідносин можуть належати як юридичні, так і фізичні особи, зокрема підприємці. Крім того, для участі у певних дозвільних правовідносинах може бути необхідна спеціальна правоздатність (Мартинівський, 2011, с. 91).

Об'єкт таких правовідносин – це право на заняття конкретним видом діяльності або на виконання певних дій. Крім того, дозвільні акти регулюються специфічними нормативно-правовими актами, що регламентують відповідні сфери, а не загальними нормами (Мартинівський, 2011, с. 91).

Зміст дозвільних правовідносин включає права та обов'язки учасників. Права окреслюють можливу поведінку, що передбачені законодавчими нормами, а обов'язки – це встановлена нормами необхідна поведінка. Права дозвільних органів зазвичай переважають над правами осіб, які потребують або вже отримали дозвіл. Таким чином, дозвільні відносини мають специфічні ознаки і структуру, що відрізняє їх від інших правовідносин (Мартинівський, 2011, с. 91).

Щодо законодавчого регулювання, то відповідно до ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», документ дозвільного характеру – «дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення,

погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності» (Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», 2005).

Отже, документ дозвільного характеру можна визначити як документ, який виданий уповноваженим суб'єктом та який має дозвільний характер на виконання певних дій.

Закон України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», до дозвільних документів у сфері містобудування відносить: «дозвіл на виконання будівельних робіт та сертифікат про прийняття в експлуатацію завершених будівництвом об'єктів, що належать до IV та V категорій складності» (Закон України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», 2011).

Питання видачі дозволу на виконання будівельних робіт регламентовано ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Однак, цей закон не містить чіткого визначення, цього документу. Подібна ситуація стосується і сертифікату про прийняття в експлуатацію завершених будівництвом об'єктів IV та V категорій складності. Хоча, порядок його видачі встановлено статтею 39 Закону, визначення сутності цього документа відсутнє.

Відповідно до Законом (ч. 1 ст. 34), замовник може розпочати виконання будівельних робіт за таких умов:

1. Подати повідомлення про початок будівельних робіт до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю – для об'єктів, що належать до категорії з незначними наслідками (СС1).

2. Отримати дозвіл на виконання будівельних робіт від органу державного архітектурно-будівельного контролю – для об'єктів з середні-

ми (СС2) та значними (СС3) наслідками (Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», 2011).

Таким чином, Закон у галузі будівництва чітко регулює право на виконання будівельних робіт в залежності від виду об'єкта містобудування, встановлюючи або вимогу видачі дозволу на виконання будівельних робіт, або вимогу подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт до органу Державного архітектурно-будівельного контролю (Апанасенко, 2018, с. 18–19).

Повідомлення про початок виконання будівельних робіт надає ті ж права, що й дозвіл на будівельні роботи – можливість законно розпочати будівельні роботи на відповідній земельній ділянці. При видачі будівельного дозволу компетенція органу Державного архітектурно-будівельного контролю реалізується шляхом видачі документа, що підтверджує це право. У випадку з повідомленням про початок виконання будівельних робіт організаційно-господарські повноваження органу реалізуються по-іншому – через реєстрацію повідомлення (Апанасенко, 2018, с. 20).

Згідно з абз. 1 ч. 1 ст. 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», прийняття в експлуатацію завершених будівництвом об'єктів, які належать до класу з незначними наслідками (СС1) або для яких будівництво здійснювалося на основі будівельного паспорта, здійснюється шляхом реєстрації поданої замовником декларації про готовність об'єкта до експлуатації відповідним органом державного архітектурно-будівельного контролю протягом десяти робочих днів з дати реєстрації заяви. Це ставить під сумнів можливість набуття права на експлуатацію без відповідної дії дозвільного органу.

Згідно з ч. 4 тієї ж статті Закону, дозвільний орган не має обов'язку безумовно реєструвати таку декларацію. Це означає, що отримання статусу «прийнято в експлуатацію» можливе лише після офіційної санкції від дозвільного органу, тобто після реєстрації декларації у єдиному реєстрі документів, що підтверджують право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію об'єктів (Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», 2011).

Отже, можна погодитися, що в дозвільній системі у сфері містобудування декларація, незважаючи на свою назву, фактично є дозвільним документом (Сергієнко, 2018, с. 42).

Адміністративна процедура отримання дозволу детально описана в ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також в Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт», які цілком повно та детально описують механізм отримання дозволу на будівництво, а саме деталізують строк видачі документів, орган який є відповідальний за видачу, перелік документів які додаються до заяви, а також підстави для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт, крім того містять певні суперечності (Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», 2011; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт», 2011).

Процедура оформлення дозволу включає такі етапи:

- подання заяви з відповідним переліком документів через електронний кабінет;
- внесення відомостей до Реєстру будівельної діяльності органами державного архітектурно-будівельного контролю;
- винесення рішення про видачу про видачу дозволу на будівництво.

Потрібно зауважити, що видача дозволу відбувається на безоплатній основі, відповідним органом державного архітектурно-будівельного контролю з використанням Реєстру будівельної діяльності протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви.

Неврегульованим залишається питання перевірки документів, які надходять разом із заявою задля отримання дозволу. На працівників органу державного архітектурно-будівельного контролю покладений обов'язок тільки перевірки повноти даних пакету документів, але немає норми яка б врегулювала би перевірку достовірності наданих документів. В Постанові дане питання врегульовано наступним чином: «під час подання заяви через електронний кабінет автоматично програмними засобами здійснюється аналіз даних, зазначених у заяві та поданих документах, на їх повноту, відповідність формату, логічність та достовір-

ність» (Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт», 2011), але дана норма теж не в повному обсязі деталізує, що саме розуміється під «перевіркою документів на достовірність» автоматизованими програмними засобами. Незважаючи на те, що вже після видачі дозволу може бути призначено перевірка та у разі невідповідності документації – дозвіл підлягає скасуванню, це все рівно не виключає того, що повинна проводитися детальна перевірка всіх документів при подачі заяви.

Відсутність такої процедури, як перевірка та контроль документів при подачі заяви може призвести в майбутньому до негативних явищ, а саме:

- підробка та незаконне отримання дозволу на будівництво;
- корумпованість отримання дозволів;
- збільшення навантаження у адміністративних судів через процедури скасування дозволу;
- підрив довіри до державних органів, які видають дозволи підставою для яких є підроблена документація заявника;
- безкарність уповноважених працівників, які видають дозволи на основі підроблених документів.

Не дивлячись на те що в п. 3 ч. 4 ст. 37 Закону визначено, що підставою для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт є: «виявлення недостовірних відомостей у поданих документах», дана процедура не описана ні в Законі, ні в Постанові.

Дану проблему слід вирішити в наступний спосіб: внести зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а саме доповнити нормою, яка б передбачала обов'язкову перевірку всіх документів, які подаються разом із заявою, призначити певний строк для такої перевірки. У зв'язку з цим, виникає необхідність внесення змін і до ст. 37 Закону у частині загального строку видачі дозволу.

Крім того, при аналізі Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» були виявлені деякі розбіжності та неточності. Суперечливою нормою є визна-

чення строку розгляду заяви та видачі дозволу. Відповідно з даною Постановою, строк видачі дозволу органами державного архітектурно-будівельного контролю становить 5 днів в той час коли Закон визначає даний термін – 10 робочих днів. Оскільки в Україні Закон має вищу силу ніж Постанова, то потрібно керуватися нормою Закону. Крім того, строк – 10 робочих днів є більш логічним та дає можливість працівникам органу державного архітектурно-будівельного контролю розглядати заяви більш детально та не порушуючи термін розгляду.

Також, варто звернути увагу, що Постанова більш детально описує процедуру отримання дозволу, на відміну від закону, вона уточнює, що заява подається через електронний кабінет, а також звертається увага на незначну відмінність у процедурі видачі дозволу об'єктам, на які поширюється дія Закону України «Про державну таємницю».

Тож, беручи до уваги законодавчі розбіжності в Законі та Постанові доцільно розробити один нормативно-правовий акт, який би в повній мірі регулював процедуру отримання дозволу в сфері будівництва.

Проведене дослідження дає можливість зробити наступні **висновки**: Дозвільна документація у сфері містобудування-це документи, які видані уповноваженим органом за попередньою заявкою громадянина та які надають право на вчинення певних дій. Відносини, що стосуються отримання дозвільних послуг, є публічно-сервісними. Проаналізувавши законодавство в сфері дозвільних документів, були виявлені певні недоліки не дивлячись на те, що реформування в сфері містобудуванні відбувається понад 10 років, існуючі законодавчі акти регулюють не повною мірою весь процес видачі документа, крім того, були помічені розбіжності в описі процедури видачі дозволу в різних нормативно-правових актах.

А тому, проведений аналіз дає змогу прийти до висновку, що законодавче регулювання в сфері видачі дозвільних документів потребує реформування. А саме, пропонується розробити єдиний нормативно-правовий акт, який би детально регулював процес отримання дозвільних документів, з урахуванням того, що документи, які додаються до заяви потребують ретельної перевірки уповноваженим органом

протягом визначеного строку. Таке нормативне закріплення допоможе уникнути ситуацій незаконної видачі дозволів та вчасно реагувати на підробку документів. З урахуванням вивчення документів на предмет фальсифікації, загальний строк отримання дозволу потребує збільшення.

Реформування сфери містобудування за останніх більш ніж десять років зазнало значних змін, які ще не закінчилися, адже галузь містобудування є провідною галуззю в економічній сфері, а саме в інвестиційній діяльності, яка привертає закордонний капітал. А тому, дана сфера потребує законодавчого вдосконалення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Апанасенко К. І. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання: проблеми теорії і практики. *Інститут економіко-правових досліджень імені В. К. Макутова Національної академії наук України*. 2020. 430 с.
2. Деякі питання виконання підготовчих та будівельних робіт: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466-2011-п / Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF> (дата звернення: 30.07.2024).
3. Джафарова О. В. До питання визначення ліцензування як виду дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні. URL: <https://univd.edu.ua/science-issue/issue/297> (дата звернення: 30.07.2024).
4. Мартиновський В. В. Дозвільні правовідносини: структура, ознаки та види. *Проблеми законності* : акад. зб. наук. пр. Харків, 2011. Вип. 115. С. 89–95.
5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV/ Верховної Ради України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005, № 48, ст. 483.
6. Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19 травня 2011 р. №3392-VI/ Верховної Ради України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011, № 47, ст. 532.
7. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI/ Верховної Ради України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011, № 34, ст. 343.
8. Сергієнко О.В. Дозвільна система в будівництві як сукупність об'єктів громадянського контролю у сфері містобудівної діяльності. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2018. Том 29 (68) № 3. С.48.
9. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2010. 193 с.