

Актуальна тема номера:

“АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ДОКТРИНА
РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ:
НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО
І ПРАКТИКИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ”



Володимир Бевзенко

доктор юридичних наук, професор,
суддя Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду

ВСТУП ДО АКТУАЛЬНОЇ ТЕМИ

Український народ, Україна живуть у визначні часи, долаючи численні доленосні виклики, які стали випробовуванням для кожного і кожної – московсько-українська війна, євроінтеграційний поступ України, подолання корупції, повноцінне утвердження верховенства права, вдосконалення державних інститутів, національного законодавства. Ці виклики обопільно пов’язані і залежні одне від одного, розв’язання одного – наслідково обумовлюватиме додання іншого.

Серед інших випробовувань, які випали на Українську долю – обґрунтування, формування і невідпинний розвиток національного законодавства, освіти, науки, практики. Вийшовши нарешті у загальноєвропейський світоглядний, правний, освітньо-науковий простір, вітчизняна прогресивна думка свої зусилля нині спрямовує на розвиток і обґрунтування правних інститутів, галузей, законодавства. Наприклад, 2022 р. ухвалено Закон України “Про адміністративну процедуру”¹, який регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб’єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою

¹ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-ІХ. *Голос України*. 2022. № 123.

забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина.

З'являються нові, донедавна невідомі правовідносини, прояви компетенції публічної влади, зокрема, Законом України “Про національну інфраструктуру геопросторових даних”² визначено правові й організаційні засади створення, функціонування та розвитку національної інфраструктури геопросторових даних, спрямованої на забезпечення ефективного прийняття органами державної влади та органами місцевого самоврядування управлінських рішень, задоволення потреб суспільства в усіх видах географічної інформації, інтегрування у глобальну та європейську інфраструктуру геопросторових даних.

Отже, можемо говорити про стрімкий розвиток суспільних відносин, появу новітніх форм діяльності публічної влади, національний світоглядний суспільно-державний прогресивний поступ уперед. Очевидно цих перетворень зазнали і національна правнича галузь, законодавство, наука, освіта, адміністративна і судова практики. Еволюційно нового, європеїзованого змісту, відмінного від попередньої доби Української історії, набула національна адміністративно-правова наука й освіта. Зрештою почали поставати галузі Особливого адміністративного права, серед яких і Публічне будівельне право України.

Для опанування змісту й особливостей сучасного Публічного будівельного права України необхідно усвідомлювати, що по своїй суті воно є поєднанням норм адміністративного права і суспільних відносин, де застосовуються спеціальні знання різних галузевих наук.

Розвиваючи пояснення про сутність Публічного будівельного права України, можна сказати, що своїм упорядковуючим впливом воно охоплює такі засадничі для будівництва види людської діяльності, як: будівництво, землевпорядкування, архітектура, охорона навколишнього природного середовища, охорона і збереження історико-культурної спадщини. У добу впливу норм Публічного будівельного права утворюються правовідносини: 1) будівництва; 2) землевпорядкування; 3) архітектури; 4) охорони навколишнього природного середовища; 5) охорони й збереження історико-культурної спадщини. Ці правовідносини, так чи інак, проявляються у численних внутрішньо-організаційних й адміністративних процедурах, опосередкованих через різноманітні електронні засоби і ресурси, зокрема Національну інфраструктуру геопросторових даних.

Для прикладу, деякі з цих п'яти правовідносин, присутніх у Публічному будівельному праві України, можемо спостерігати у п. 51 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”:

² Про національну інфраструктуру геопросторових даних: Закон України від 13 квітня 2020 р. № 554-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 37. Ст. 277.

комплексний план просторового розвитку території територіальної громади – одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, зокрема етапність освоєння території³.

Архітектурні та деякі інші правовідносини формалізовані у п. 8 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”:

містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки – документ, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об’єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією⁴.

Для успішного будівництва об’єктів, їхнього введення в експлуатацію і державної реєстрації речових прав на ці об’єкти у названих п’яти видах правовідносин обов’язково використовуються спеціальні галузеві знання – права, екології, технічних, географічних, економічних, комп’ютерних, архітектурних, соціологічних, історичних наук. У будівельних правовідносинах ці знання не є відокремленими, навпаки, вони обопільно пов’язані між собою, застосування одних завжди передбачає застосування інших знань. Спеціальні галузеві знання – є обов’язковими вихідними даними для інструментів діяльності адміністративних органів у будівельній галузі, розрахунковими показниками для підготовки й прийняття цих інструментів, вони обробляються, зберігаються й використовуються в електронних засобах і ресурсах.

Наприклад, програма комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) – обласна або місцева програма відновлення території, яка визначає основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і включає комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної області, території територіальної громади (її частини), яка постраждала внаслідок збройної агресії проти України або в якій сконцентровані со-

³ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3038-17#Text>> (дата звернення: 24.01.2023).

⁴ Там само.

ціально-економічні, інфраструктурні, екологічні чи інші кризові явища (п. 91 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”).

Програма комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) розробляється за рішенням виконавчого органу сільської, селищної, міської ради у формі електронного документа та вноситься до Реєстру будівельної діяльності. Програма комплексного відновлення території територіальної громади (її частини), зокрема, містить: 1) загальний опис населеного пункту (території), для якого (якої) вона розробляється, зокрема: а) географічне розташування; б) загальна економічна оцінка; в) загальна екологічна оцінка; г) кількість постійного населення; ґ) кількість тимчасово переміщеного населення (частини 1–3 ст. 15² Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”).

Отже, галузеві знання у будівельній галузі утворюють внутрішньозалежну й обумовлену систему інформації (систему знань у будівельній галузі) об’єктивно необхідної для будівництва об’єкта (об’єктів). Наскільки успішним буде розвиток національної освіти, науки, законодавства й адміністративно-судової практики Публічного будівельного права, значно мірою залежатиме від повноти усвідомлення, розуміння і передбачення фаховою спільнотою змісту, закономірностей та особливостей усієї системи знань у будівельній галузі, необхідної для будівництва об’єкта (об’єктів).

Отже, сучасне Публічне будівельне право України – це сукупність норм адміністративного права, які упорядковують суспільні відносини будівництва, землевпорядкування, архітектури, охорони й збереження навколишнього природного середовища й історико-культурної спадщини та у яких (відносинах) використовуються знання різних галузей науки – права, екології, технічних, географічних, економічних, комп’ютерних, архітектурних, соціологічних, історичних наук.

Як бачимо, будівельні правовідносини є складним набором обопільно пов’язаних і залежних будівельних, землевпорядних, архітектурних, природоохоронних, історико-охоронних відносин, упорядкованих нормами адміністративного права. Виникнення і розвиток публічно-будівельних правовідносин, як і власне буття Публічного будівельного права України – об’єктивно неможливі без цих будівельних, землевпорядних, архітектурних, природоохоронних, історико-охоронних правовідносин, які й наповнюють зміст цієї галузі Особливого адміністративного права.

Упорядковуюче “проникнення” норм адміністративного права у суспільні відносини, обумовлені будівництвом, дає підстави для висновків про таку самостійну галузь Особливого адміністративного права, як Публічне будівельне право, про його цілковиту самодостатність і “відокремленість” від “приватного” будівельного права.

Публічне будівельне право України – це середовище, де поєднуються різні галузеві знання права, техніки, географії, економіки, комп'ютерної науки, архітектури, соціології, екології, історії. Тобто під час будівництва використовуються знання про юридичну природу інструментів, які застосовуються у будівельній галузі, технічні знання про зміст і особливості будівництва, знання про архітектуру, враховуються економічні показники, необхідні для розрахунку і передбачення наступного просторового розвитку території, для досягнення домовленостей і змістовного обговорення комплексних планів просторового розвитку території територіальної громади, у розрахунок беруться закони соціології.

Тому фаховий, успішний юрист у публічній будівельній галузі має ґрунтовно знати й розуміти засади і взаємозв'язки таких проявів інтелектуальної активності, як право, екологія, технічні, географічні, економічні, комп'ютерні, архітектурні, соціологічні, історичні науки; він має бачити і розраховувати у далекоглядному майбутньому послідовність усіх заходів для успішного будівництва об'єкта, його введення в експлуатацію і реєстрацію речових прав на цю нерухомість. Юрист-фахівець з публічного будівельного права, крім якісного юридичного супроводу дозвільно-контрольних процедур у будівельній галузі, зрештою, має сприяти ліквідності об'єкта будівництва, докласти зусиль до розвитку території територіальної громади, де тривають забудови.

Слід усвідомлювати і розрізняти будівельні правовідносини публічного (адміністративно-правового) й приватноправового характеру. Об'єктивне існування цих двох видів будівельних правовідносин є підґрунтям існування Публічного будівельного права і будівельного права, яке належить до середовища регулювання Цивільного права України.

Багато у чому ідеологічне, стратегічно-перспективне формування, розвиток національного законодавства, науки й практики адміністративного права, його галузей, зокрема й Публічного будівельного права України, завдячують нормам сучасного європейського "м'якого" права, німецькій адміністративно-правовій доктрині, прогресивним здобуткам адміністративно-процедурного й адміністративно-процесуального законодавства і практики Федеративної Республіки Німеччина.

"Адміністративність" Публічного будівельного права України, його понять, категорій обумовлюють поширення на них судового контролю адміністративних судів, який здійснюється за правилами Кодексу адміністративного судочинства України. Так, завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних

Володимир Бевзенко

осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України⁵).

Сучасне національне Публічне будівельне право України – це сукупність адміністративно-правових норм, які на підставі спеціальних знань різних галузей науки, вихідних даних землевпорядкування, будівництва, архітектури, охорони навколишнього природного середовища, історико-культурної спадщини упорядковують суспільні відносини за участю адміністративних органів щодо будівництва об'єктів, введення їх в експлуатацію і державної реєстрації речових прав на ці об'єкти.

Отже, у цьому виданні журналу “Право України” шановному читачеві пропонуються науково-прикладні дослідження і висновки сучасників-адміністративістів про зміст, закономірності й особливості дії адміністративного права у будівельній галузі, адміністративно-правову доктрину регулювання будівельної галузі в Україні, огляд і дослідження відповідного національного законодавства, практики та європейських стандартів. Започатковуються обговорення доктрини публічного будівельного права України через європейський досвід, особливості адміністративно-правових норм у будівельному праві, адміністративна відповідальність у сфері містобудівної діяльності, концепція належного застосування законодавчих норм у сфері містобудівної діяльності крізь призму правових позицій Верховного Суду.

⁵ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>> (дата звернення: 24.01.2023).