



Ольга Квасніцька

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри господарського права і процесу
Національного університету “Одеська юридична академія”
(Одеса, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7052-6441>
Researcher ID: <https://researchid.co/o.kvasnitska>
kvasnitska@yahoo.com

УДК 346.7:711.4:007:004.738.5

ДОЗВІЛЬНІ ПРАВОВІДНОСИНИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ТА ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

Анотація. Стаття присвячена напрямам удосконалення правового регулювання дозвільних правовідносин у сфері містобудування з урахуванням впливу інформаційно-комунікаційних/цифрових технологій на дозвільну систему, правозастосовної практики та наукових досліджень щодо сутності дозвільних правовідносин.

Метою статті є відформатування наукових розробок сутності дозвільних правовідносин та пропозиції щодо оптимізації законодавчих правил дозвільних процедур через продовження модернізації господарського законодавства, узгодженості містобудівного та пам'яткоохоронного законодавства, розроблення Містобудівного кодексу України.

Аналіз сутності дозвільних відносин дав змогу не тільки підтвердити їхню організаційну складову, що обумовлюється управлінським процесом господарської діяльності, а й доповнити додатковими характеристиками, що проявляються у цифрових компетенціях, цифрових правах і специфіці електронної форми взаємодії суб'єктів дозвільних відносин, що відбувається за допомогою цифрових ресурсів та закріплюється в електронних документах. Аргументовано, що дозвільні відносини не входять у предмет регулювання Закону України “Про адміністративні послуги”. Вони виникають, змінюються та припиняються у процесі організації господарської діяльності, залежать від волевиявлення суб'єкта господарювання і не припиняються у разі отримання документа дозвільного характеру, оскільки продовжують існувати завдяки індивідуально-правовим засобам-діянням до завершення суб'єктом господарювання певної дії, господарської операції або планової діяльності.

Дослідження дозвільних правовідносин у сфері містобудування в умовах цифровізації та лібералізації економіки дало змогу дійти висновків, що інтегрований екологічний дозвіл (на будівництво, пам'ятки, простір, природу та довкілля) дозволить зосередити в собі всі ті дозволи, які на сьогодні є малодієвими з огляду на розгалуженість органів та їхні дискреційні повноваження, а поряд зі спрощенням дозвільних процедур слід вести мову про превентивний контроль у формі комплексної процедури отримання дозволу на будівництво через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва.

Обумовлена необхідність відформатування наукових досліджень сутності дозвільних правовідносин і впорядкування термінологічного арсеналу в законодавчих актах. Адже вплив інформаційно-комунікаційних/цифрових технологій на дозвільну систему надає дозвільним відносинам додаткових характеристик, що проявляються у цифрових компетенціях, додаткових цифрових правах і специфіці електронної форми взаємодії суб'єктів дозвільних відносин. Аргументовано, що дозвільні правовідносини опосередковані взаємодією суб'єктів через єдину електронну платформу, що відбувається за допомогою цифрових ресурсів, закріплюється в електронних документах, є гарантією непорушності процедур видачі, анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) дозвільних документів з боку дозвільних органів.

Ключові слова: дозвільні правовідносини; дозвільні документи; засоби державного регулювання; містобудування; будівництво; цифрові ресурси; публічні реєстри; Єдина державна електронна система у сфері будівництва.

Дерегуляція господарської діяльності була покладена в основу реформування господарського законодавства, що знайшло своє відображення у Плані заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та покращення бізнес-клімату, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2019 р. Як наслідок було прийнято чимало змін, спрямованих не тільки на скорочення дозвільних документів, порядок їх отримання, контролю за додержанням вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру, а й на заснування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (далі – ЄДЕССБ).

Цифровізація дозвільних правовідносин у сфері містобудування дала змогу суб'єктам господарювання отримувати документ дозвільного характеру, містобудівну документацію, адміністративні послуги, листуватися з користувачами електронного кабінету, подавати скарги в електронному вигляді. З повномасштабним вторгненням Російської Федерації на територію України Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану”¹ на період дії воєнного стану та протягом одного року з дня його припинення встановлені ще більш спрощені процедури подання та отримання дозвільних і реєстраційних процедур при новому будівництві, реконструкції чи капітальному ремонті.

До 2019 р. система надання дозвільної документації на розміщення і будівництво об'єктів містобудування не сприяла привабливості інвестиційного клімату в економіці України через недосконалість, непрозорість, дублювання багатьох її процедур. Передусім це стосувалося процедур вибору та відведення земельних ділянок, надання комунальними підприємствами технічних умов на підключення до інженерних мереж,

¹ Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 р. № 722 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722-2022-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 17.08.2023).

наявності численних відомчих експертиз і висновків, відсутність єдиної служби для видачі дозвільної документації на проектування, неможливість одночасного здійснення розроблення проектно-кошторисної документації та розв'язання земельних питань, дублювання положень державних стандартів, норм і правил, залучення коштів на розвиток інженерної інфраструктури на рахунки експлуатаційних підприємств різних форм власності без урегулювання питань власності на майно.

Нині значна частина питань врегульована, прозорість дозвільної процедури обумовлена цифровізацією відносин, що насамперед призвело до позитивних антикорупційних ефектів. Однак реалізація усього функціоналу ЄДЕССБ не завершена, тому і досягнення усіх позитивних результатів діяльності системи поки що не забезпечена. Крім того, під час її практичного впровадження були виявлені певні недоліки: додаткові функції під час роботи з ЄДЕССБ, які не відповідають закону; можливість отримання погодження/дозволу за фактичної відсутності підстав для цього².

Тенденція на оптимізацію нормативно-правового матеріалу, уніфікацію процедури (порядку проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення та анулювання документів дозвільного характеру), здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства у питанні видачі документів дозвільного характеру свідчить про бажання держави запровадити умови потужної підтримки бізнесу, ліквідувати регуляторні бар'єри у сфері господарювання. Утім, при такій лібералізації виникають нові виклики, пов'язані з недосконалістю заходів впливу у разі набуття об'єктом будівництва статусу пам'ятки архітектури чи історії, нівелюванням спеціального режиму господарювання у разі забудови в комплексній охоронній зоні історичних ареалів міст, водоохоронній зоні, неузгодженістю містобудівного й пам'яткоохоронного законодавства, зміною цільового призначення земельної ділянки без дотримання правил співвідношення між новим видом цільового призначення земельної ділянки та видом функціонального призначення території, недосконалістю гарантій на безпеку будівельної продукції – об'єкта будівництва, неузгодженістю існуючих публічних реєстрів та систем, дискреційними повноваженнями, неефективністю системи державного контролю та корумпованістю судової системи.

Метою дослідження є аналіз чинного законодавства України й правозастосовної практики щодо дозвільної системи у сфері містобудування, наукових розробок сутності дозвільних правовідносин та обґрунтування пропозиції щодо оптимізації законодавчих правил дозвільних процедур

² Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 17.08.2023).

через продовження модернізації господарського законодавства, узгодженості містобудівного та пам'яткоохоронного законодавства, ухвалення Містобудівного кодексу України.

Питання природи дозвільних правовідносин в окремих сферах економіки, зокрема й у містобудуванні, ставало предметом дослідження учених різних галузей права, серед яких О. Віхров, В. Щербина, К. Апанасенко, О. Стукаленко, О. Джафарова, П. Кривошеїн. Однак наукові дослідження не враховували вплив цифровізації на господарські відносини, рівень і принципи цифровізації у сфері містобудування та дуалістичну природу державного регулювання господарської діяльності як елементу легітимації певних видів господарської діяльності та легалізації певних дій щодо здійснення господарської діяльності. А ототожнення засобів державного регулювання з адміністративною послугою призводить до хибного уявлення про регуляторну дію держави на сферу господарювання, до відриву від економічної спрямованості державного впливу, що зі свого боку спотворює оптимальне поєднання державного регулювання економіки з ринковою саморегуляцією, що знайшло своє відображення у главі 2 “Основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання” Господарського кодексу України (далі – ГК України)³.

У своєму дослідженні К. Апанасенко дійшла висновків, що дозвіл на здійснення певних видів господарських операцій (дій зі здійснення видів господарської діяльності) є нормативно-правовим *засобом-установленням/інструментом*, а видача, анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) дозвільних документів – *індивідуальним правовим засобом-діянням* (технологією), що виконує функцію засобу (прямого методу) державного регулювання господарської діяльності⁴. Утім, попри державну реєстрацію, ліцензування господарської діяльності, які також є засобами державного регулювання та складовою законності входження суб'єкта господарювання до господарського обігу, дозвільні документи засвідчують факт легальності здійснення суб'єктами господарювання *певних дій/операцій* для реалізації обраного виду економічної діяльності або *планової діяльності*. Тому саме таке розуміння дозвільної системи у сфері господарювання дало змогу ученим-господарникам у своїх дослідженнях, з урахуванням положень ч. 6 ст. 3 ГК України, вказати на організаційний характер дозвільних правовідносин, що вперше знайшло відображення у праці О. Віхрова⁵. Він зазначив про господарський характер компетенції органів влади стосовно суб'єкта господарювання, що

³ Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>> (дата звернення: 17.08.2023).

⁴ К. Апанасенко, *Дозвільні правовідносини у сфері господарювання: проблеми теорії і практики* (Інститут економіко-правових досліджень імені В. К. Макутова Національної академії наук України 2020) 366.

⁵ О. Віхров, *Організаційно-господарські правовідносини* (Слово 2008) 75–6.

проявляється у сукупності суб'єктивних юридичних прав та обов'язків відповідного органу, спрямованих на організацію господарської діяльності, регулювання та управління нею. Надалі у своїх розвідках К. Апанасенко удосконалила підхід О. Віхрова, акцентуючи увагу на партнерському характері дозвільних правовідносин через принцип мовчазної згоди та декларативний принцип, вказуючи на організаційно-майнову характеристику управлінських дій дозвільних органів, адже наслідком є не тільки отримання погоджень і висновків – організаційна складова, а й отримання прибутку від легалізованих дій при реалізації господарської діяльності суб'єктом господарювання – майнова складова. Утім, погодитися з тим, що дозвільні відносини мають майнову складову, важко, прибутковий характер – це ознака підприємницької діяльності. Однак організаційна складова беззаперечна, що й проявляється в управлінському процесі господарської діяльності, а вплив інформаційно-комунікаційних/цифрових технологій на дозвільну систему надає дозвільним відносинам додаткових характеристик, що проявляються у цифрових компетенціях, додаткових цифрових правах і специфіці електронної форми взаємодії суб'єктів дозвільних відносин, що відбувається за допомогою цифрових ресурсів та закріплюється в електронних документах.

Саме тому вкрай важливо впорядкувати термінологічний арсенал у законодавчих актах, адже ст. 261 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”⁶ звужує дозвільну систему до послуги, тоді як Закон України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”⁷ розглядає цю дефініцію через сукупність відносин, за допомогою яких застосовуються засоби державного регулювання щодо певних дій/операції для реалізації обраного виду економічної діяльності або планової діяльності, а до засобів державного регулювання у розумінні ст. 12 ГК України відносяться також дозвільні документи. Така невизначеність і суперечливість законодавчих актів породжує потім і наукові дослідження, які не додають фундаментальності правовій науці, галузі, навчальній дисципліні.

Помилковими є висновки В. Сіверіна, який розглядав дозвільні відносини як взаємозв'язок між дозвільними органами й отримувачами відповідних послуг⁸, зосереджуючи свою увагу на “послужі”, ігноруючи сферу регулювання Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” та не беручи до уваги єдиний комплексний метод правового регулювання господарських відносин, метод рівного

⁶ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>> (дата звернення: 17.08.2023).

⁷ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>> (дата звернення: 17.08.2023).

⁸ В. Сіверін, “Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації” (дис канд юрид наук, 2010) 42.

підпорядкування усіх учасників господарських відносин суспільному економічному порядку, і наслідки інституту державного регулювання.

Слід зазначити, що *дозвільні відносини не входять у предмет регулювання Закону України “Про адміністративні послуги”⁹, а сама адміністративна послуга, як результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг повинна розглядатися крізь призму публічно-сервісних процедур, як у свій час пропонували О. Джафарова¹⁰, О. Стукаленко¹¹ тільки з різницею, що в їхніх дослідженнях ішлося про дозвільні правовідносини. Дослідники не враховували той факт, що ці відносини виникають, змінюються та припиняються у процесі організації господарської діяльності, залежать від волевиявлення суб’єкта господарювання і не припиняються у разі отримання документа дозвільного характеру, оскільки продовжують існувати завдяки *індивідуально-правовим засобам-діянням* до завершення суб’єктом господарювання певної дії, господарської операції або планової діяльності. При цьому електронна форма взаємодії суб’єктів дозвільних відносин в електронних реєстрах дає змогу суб’єктам господарювання *гарантувати непорушність процедур* видачі, анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) дозвільних документів із боку дозвільних органів та інтегрувати все на єдиній платформі бази даних. І роль дозвільних органів не зводиться виключно до послуги як сервісу, це не автоматична діяльність, не формальність, а діяльність, яка потребує оцінювання права на видачу, анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) дозвільних документів.*

Поряд із профільним Законом України “Про регулювання містобудівної діяльності” та рамковим Законом України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” діє Закон України “Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності”¹², додаток якого визначає, які документи у сфері господарської діяльності належать до документів дозвільного характеру з посиланням на окремі закони, які безпосередньо регулюють відносини в тій чи іншій сфері. Прийняття цього переліку було обумовлено потребою зупинити свавілля дозвільних органів та заборонити вимагати від суб’єктів господарювання отримання документів дозвільного характеру, які не внесені до переліку, окремо визначеного законом. Однак за наявності ГК України, рамково-

⁹ Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>> (дата звернення: 17.08.2023).

¹⁰ О. Джафарова, *Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики* (Диса плюс 2015) 35–6.

¹¹ О. Стукаленко, *Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі* (Центр учбової літератури 2016) 110–11.

¹² Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3392-17#Text>> (дата звернення: 17.08.2023).

го закону, профільних законів, існування Закону України “Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності” є недоречним з огляду те, що загальні положення про дозвільну систему, принципи, загальний порядок повинні бути регламентовані главою 2 “Основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання”, а спеціальні положення визначені профільним законодавством. Саме така оптимізація дасть змогу не тільки уніфікувати дозвільну систему у сфері господарювання, а й на рівні профільних законів оптимізувати дозволи у містобудівній сфері. Хоча, враховуючи актуалізацію питання щодо відновлення роботи над створенням Містобудівного кодексу, саме кодифікований акт здатний забезпечити оптимальний підхід до дозвільних документів у містобудуванні та врахувати потребу диференційованого підходу бездозвільного та дозвільного будівництва, запровадження єдиного екологічного дозволу, який включатиме не лише дозвіл на будівництво, а й можливий дозвіл на знесення чи вирубку, дозвіл забудови в історичному ареалі та багато іншого. Крім цього, повноваження на видачу екологічного дозволу варто передбачити у функціоналі органів місцевого самоврядування (зараз за центральним органом виконавчої влади) та надавати такий дозвіл у разі дотримання структури: відповідність містобудівному, екологічному, пам’яткоохоронному законодавству, містобудівній документації, будівельним нормам і вимогам до будівель. Важливо, поряд із цим, запровадити присічний період подання заперечень на наданий дозвіл до органу місцевого самоврядування задля убезпечення від зловживань і порушень, адже такий досудовий захист дасть змогу не тільки захистити свої інтереси, а й буде дзвінком для замовника не поспішати з будівництвом, оскільки дозвіл може бути анульовано або він може спричинити судове провадження.

Нині, враховуючи загальні, галузеві, міжгалузеві законодавчі акти у сфері містобудування, недостатньо обійтися виключно дозволом на виконання будівельних робіт, тут слід враховувати суміжні сфери, як землеустрій, екологія та природні ресурси, охорона культурної спадщини, які мають свій вид дозвільних документів, окремі реєстри, свій окремий порядок, строки, за якими визначаються умови провадження будівельної діяльності в історичних ареалах, у комплексній охоронній зоні, на пам’ятках місцевого/національного значення, а в окремих випадках будівництва ще й висновок з оцінки впливу на довкілля. Такий стан речей породив значну “армію” дозвільних органів, непрозорість дозвільних процедур, неможливість вчасного реагування на невідповідність дозвільних правовідносин законодавству та зловживання учасниками дозвільних правовідносин, що призводить до втрати об’єктів культурної спадщини, знищення традиційного середовища або негативного впливу на довкілля. Влучним є приклад знесення старовинних будівель

у Центральному історичному ареалі міста Одеси – “Будинку торговельний, у якому містилась друкарня Фесенко” та “Театру Рішельє”, що мали визначне історико-архітектурне значення для України та навіть у свій час перебували на обліку як пам’ятки архітектури та містобудування місцевого значення згідно з Рішеннями Виконавчого комітету Одеської обласної ради народних депутатів № 652 від 25 грудня 1984 р. та № 580 від 27 грудня 1991 р. Однак попри розроблену облікову документацію у 2021 р. не були занесені до Державного реєстру нерухомих пам’яток України із-за широких дискреційних повноважень уповноважених органів охорони культурної спадщини там, де має бути виключно обов’язок діяти певним чином. Цей кейс показав, що вжиті уповноваженими органами охорони культурної спадщини заходи, а саме приписи негайно припинити проведення будь-яких будівельних робіт, які здійснюються у межах історичного ареалу м. Одеси без відповідних погоджень і дозволів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, не були дієвими. Використані замовником будівництва форми, способи та засоби захисту призвели до фактичної легалізації судовими інстанціями продовження ним проведення будівельних робіт, щодо законності проведення яких виник спір¹³, тим самим забезпечили замовнику будівництва час для знесення будівель, облікова документація щодо яких мала стати предметом розгляду Експертною комісією з питань обліку об’єктів культурної спадщини Міністерства культури та інформаційної політики України з метою повернення будівлям втраченого статусу культурної спадщини та внесення їх до Державного реєстру нерухомих пам’яток України, як того вимагає законодавство.

Для припинення таких ситуацій варто прибрати з пам’яткоохоронного законодавства норми, які надають лише право уповноваженим органам охорони культурної спадщини, вжити заходів до охорони та захисту об’єктів культурної спадщини, слід імперативно визначити обов’язок таких органів вживати заходи при порушенні спеціального режиму забудови територій зон охорони, буферних зон, історичних ареалів населених місць і доповнити ст. 22 Закону України “Про охорону культурної спадщини”¹⁴ нормою-забороною знесення, зміни, заміни щойно виявлених об’єктів культурної спадщини, які не занесені до Державного реєстру нерухомих пам’яток України, але відносно яких розпочата процедура, і тих об’єктів, щодо яких розпочата процедура виготовлення облікової документації на об’єкти культурної спадщини.

¹³ Постанова Верховного суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 лютого 2023 р. у справі № 420/7316/21 <<http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=109259201&red=1000031726a2e2896ff8a134c91717b50d4282&d=5>> (дата звернення: 17.08.2023).

¹⁴ Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>> (дата звернення: 17.08.2023).

Слід в єдиному інформаційному просторі об'єднати не тільки наявні публічні реєстри, а й інтегрувати до ЄДЕССБ заходи, прийняті рішення, видані дозволи, погодження, приписи, вжиті уповноваженими органами охорони культурної спадщини, розпорядження щодо виявленого об'єкта культурної спадщини та об'єкта, щодо якого розпочата процедура виготовлення облікової документації, що стане підставою для відмови у видачі дозволу на початок будівництва на таких об'єктах або анулюванню дозволу на будівництво у разі його видачі. Зі свого боку до підстав для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт, передбачених ч. 4 ст. 37 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”, потрібно включити таку підставу, як “результати обліку об'єктів культурної спадщини передбачені Законом України ‘Про охорону культурної спадщини’ та передбачити у ч. 6 ст. 37 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” таку підставу для анулювання дозволу, як “наявність відомостей про прийняте розпорядження щодо взяття об'єкта культурної спадщини на облік”. За таких обставин не може йтися про анулювання дозволу як заходу впливу за вчинення правопорушення, що вимагає проведення перевірки та винесення припису. Така підстава анулювання дозволу є заходом захисту об'єктів, які не набули статусу пам'ятки або не були занесені до Державного реєстру нерухомих пам'яток. Маючи такі заходи впливу, забудова територій у зоні охорони, буферних зонах, історичних ареалах населених місць набуде правової визначеності, містобудівне законодавство буде узгоджене із пам'яткоохоронним законодавством, а індивідуально правові засоби-діяння будуть уніфіковані.

Дозвільні правовідносини у будівництві нерозривно пов'язані та залежні від дозвільних документів для набуття прав на земельні ділянки, зміну цільового призначення земельної ділянки комунальної та державної власності. З одного боку, маніпуляція вимогами до документації із землеустрою призвела до відмов у реєстрації земельних ділянок, погодженні, затвердженні документації із землеустрою, до затримок у видачі дозвільних документів для набуття прав на земельні ділянки¹⁵, а з другого – зміна цільового призначення за ініціативою землекористувачів призводить до провадження на такій земельній ділянці іншої діяльності всупереч її функціональному призначенню. І тут доцільно навести приклад судової справи за позовом Одеської обласної прокуратури в інтересах держави в особі Одеської міської ради про визнання недійсною та скасування державної реєстрації земельної ділянки та скасування реєстрації речових прав на земельну ділянку, яку прокуратура прогнала у всіх трьох інстанціях. Суть спору полягала у тому, що орендаром земельної ділянки було змінено цільове призначення земельної ділянки комунальної власності, чим порушено право територіальної громади

¹⁵ Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки (н 2).

м. Одеси самостійно вирішувати питання цільового призначення власної земельної ділянки та створено передумови для її забудови. Верховний Суд погодився з висновками апеляційної інстанції про те, що цільове призначення земельної ділянки, яка перебуває в оренді, не змінювалося, а змінився лише вид використання земельної ділянки в межах відповідної категорії земель, що не потребувало розроблення та затвердження відповідної проєктної (землевпорядної) документації¹⁶. З огляду на зміст зазначеного рішення при виготовленні технічної документації було змінено лише вид цільового використання (призначення): із земель фізичної культури та спорту (код 1.12.7 згідно з Українським класифікатором форм власності на землю) на – для будівництва та обслуговування будівель ринкової інфраструктури. Однак, враховуючи містобудівні умови та обмеження, проєкт забудови та саму забудову готелю з центром обслуговування туристів та спортивним клубом, пунктом надання першої медичної допомоги і реабілітаційним центром, яка відбулася на спірній земельній ділянці, змінилося й функціональне призначення – для експлуатації та обслуговування будинку адміністративно-побутового призначення та тенісних кортів, оскільки тенісні корти були повністю забудовані апартаментами. Цей приклад показав дві проблеми: по-перше, *без дозволу територіальної громади* землекористувач може за власною ініціативою прийняти рішення про зміну виду цільового призначення; по-друге, зміна цільового призначення може призвести до провадження на такій земельній ділянці іншої діяльності, що призводить до зміни функціонального призначення території, передбаченого містобудівною документацією, попри те, що категорія землі не змінена. При такій ситуації небезпечним виглядає новий порядок зміни цільового призначення земельної ділянки, передбачений Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель»¹⁷, адже *убезпечення від порушення співвідношення цільового використання та функціонального призначення земельної ділянки тепер перебуває у площині якісних комплексних планів просторового розвитку території територіальної громади або генерального плану*. Слід врахувати, що у наведеній справі зміна цільового використання земельної ділянки в Центральному історичному ареалі міста Одеси, у водоохоронній зоні відбулася при Генеральному плані, історико-архітектурно-опорному плані, плані зонування, зі зміною функціонального призначення такої земельної ділянки, що дало змогу замовникові отримати дозвіл

¹⁶ Постанова Верховного суду у складі колегії судів Касаційного господарського суду від 14 червня 2022 р. № 916/1501/21 <<http://iPLEX.com.ua/doc.php?regnum=104921667&red=100003f81b76e846607e6842bf3c1262e8c2f2&d=5>> (дата звернення: 17.08.2023).

¹⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель: Закон України від 17 червня 2020 р. № 711-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>> (дата звернення: 17.08.2023).

на будівництво житла, розпочати таке будівництво, попри кримінальні, адміністративні, господарські провадження, здійснювати продаж житла, а громаду залишити без спортивної інфраструктури. Отже, практика показала, що спрощення дозвільних процедур у питанні зміни цільового використання земельних ділянок, що перебувають у комунальній або державній власності, негативно впливає на містобудівну політику міст і потребує посилення кримінальної відповідальності у разі зміни цільового призначення земельної ділянки без дотримання правил співвідношення між новим видом цільового призначення земельної ділянки та видом функціонального призначення території. Такі кейси вказують на необхідність вести мову про превентивний контроль у формі комплексної процедури отримання дозволу на будівництво через ЄДЕССБ на об'єкти за середнім і значним класом наслідків, під час якого перевірятимуться всі вимоги планування забудови, земельного, пам'яткоохоронного, екологічного законодавства та будівельних норм, стандартів і правил. Тому з розвитком права цифрової економіки, модернізацією господарського законодавства є потреба відформатувати наукові дослідження дозвільних правовідносин, а при розробленні нового Містобудівного кодексу врахувати потребу в оптимізації дозвільних документів та уніфікувати процедури зосередивши всі публічні реєстри на єдиній платформі.

Висновки. Дослідження дозвільних правовідносин у сфері містобудування в умовах цифровізації та лібералізації економіки дало змогу дійти висновків, що дозвільні правовідносини опосередковані взаємодією суб'єктів через єдину, електронну платформу, що відбувається за допомогою цифрових ресурсів, закріплюється в електронних документах, є гарантією непорушності процедур видачі, анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) дозвільних документів із боку дозвільних органів, набуваючи додаткових характеристик, що проявляються у цифрових компетенціях, додаткових цифрових правах. Однак цифровізація дозвільної системи потребує її оптимізації через модернізацію ГК України глави 2 "Основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування, у сфері господарювання" стосовно загальних положень про дозвільну систему та розроблення кодифікованого акта у сфері містобудування, здатного забезпечити оптимізацію дозвільних документів у містобудуванні й уніфікувати індивідуально-правові засоби діяння, які зараз перебувають у різних законодавчих актах.

Запровадження інтегрованого екологічного дозволу (на будівництво, житло, пам'ятки, простір, природу та довкілля) дасть змогу зосередити в собі всі ті дозволи, які нині є мало дієвими з огляду на розгалуженість органів та їхні дискреційні повноваження. Для захисту будинків, стосовно яких розпочата процедура виготовлення облікової документації на об'єкти культурної спадщини або занесення до Державного реєстру

нерухомих пам'яток України, слід запровадити норму – заборону знесення, зміни, заміни таких об'єктів та поряд зі спрощенням дозвільних процедур слід вести мову про превентивний контроль у формі комплексної процедури отримання дозволу на будівництво через ЄДЕССБ.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Apanasenko K, *Dozvilni pravovidnosyny u sferi hospodariuvannia: problemy teorii i praktyky* (Instytut ekonomiko-pravovykh doslidzhen imeni V K, Mamutova Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy 2020) (in Ukrainian).
2. Dzhafarova O, *Dozvilna diialnist orhaniv publichnoi administratsii v Ukraini: pytannia teorii ta praktyky* (Dysa plus 2015) (in Ukrainian).
3. Stukalenko O, *Administratyvno-pravove zabezpechennia budivelnoi haluzi* (Tsentr uchbovoi literatury 2016) (in Ukrainian).
4. Vikhrov O, *Orhanizatsiino-hospodarski pravovidnosyny* (Slovo 2008) (in Ukrainian).

Thesis abstracts

5. Siverin V, 'Administratyvno-pravovi zasady nadannia dozvilnykh posluh sub'iektamy publichnoi administratsii' (dys kand yuryd nauk, 2010) (in Ukrainian).

Olga Kvasnitska

PERMISSIBLE LEGAL RELATIONS IN THE FIELD OF CITY PLANNING UNDER THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION AND ECONOMIC LIBERALIZATION

ABSTRACT. The article is devoted to the direction of improving the legal regulation of permit relations in the field of urban planning, taking into account the impact of information and communication/digital technologies on the permit system, law enforcement practice, and scientific research on the essence of permit relations.

The goal of this article is to reformat the scientific developments of the essence of permitting legal relations and proposals to optimize the legislative rules of licensing procedures by continuing to modernize economic legislation, harmonize urban planning and monument protection legislation, and develop the Ukrainian Urban Planning Code.

The analysis of the essence of permission relations made it possible not only to confirm their organizational component, which is manifested in the management process of economic activity, but also to supplement it with additional characteristics demonstrated in digital competencies, additional digital rights and the specificity of the electronic form of interaction between the subjects of permission relations, which occurs due to digital resources and is recorded in electronic documents. It is argued that permissive relations are not regulated by the Law of Ukraine "On Administrative Services", instead, they arise, change and terminate in the process of organizing economic activity, depend on the will of the business entity and do not terminate in the event of obtaining a permissive document, as they continue to exist at the expense of individual

Ольга Квасніцька

legal means-actions until the economic entity completes a certain action, commercial operation or planned activity.

The study of permitting legal relations in the field of urban planning in the context of digitization and economic liberalization leads to the conclusion that an integrated environmental permit (for construction, monuments, space, nature, and the environment) will allow to concentrate all those permits that are currently ineffective due to the branching of bodies and their discretionary powers. Furthermore, along with the simplification of permitting procedures, there should be talk of preventive control in the form of a complex procedure for obtaining a construction permit through the EDESSB.

The author is determined by the need to format scientific studies of the essence of permission legal relations and organize the terminological arsenal in legislative acts, since the influence of information and communication/digital technologies on the permission system lends additional characteristics to licensing relations, which occur in digital competence, additional digital rights and the specificity of the electronic form of interaction of sub objects of permissive relations. It is argued that permit legal relations are mediated by the interaction of subjects through a single, electronic platform, which takes place at the expense of digital resources, is fixed in electronic documents, and is a guarantee of the inviolability of the procedures for issuing, canceling (cancellation, suspension and extension of validity) of permit documents by permit authorities.

KEYWORDS: permit legal relations; permit documents; means of state regulation; urban planning; construction; digital resources; public registers; a single state electronic system in the field of construction.