

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2025.1.12>

Беликов В. І.,

аспірант кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУР МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Анотація. Ця стаття присвячена дослідженню державного регулювання процедур містобудівної діяльності. Міське планування є важливою складовою державного управління і безпосередньо впливає на просторовий розвиток, економіку, екологічну безпеку та якість життя регіону. В Україні цей сектор регулюється широкою нормативно-правовою базою, зокрема Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», але її застосування стикається з низкою проблем, зокрема застарілість або фрагментарність законодавства, що ускладнює його застосування та створює правову невизначеність, недостатню ефективність механізмів нагляду, бюрократизацією процедур, недостатньою цифровізацією та слабкою інтеграцією міжнародного досвіду. Це призводить до низької ефективності державного регулювання, збільшення корупційних ризиків та гальмування розвитку містобудівних проєктів. Вивчення досвіду регулювання містобудівної діяльності в інших країнах, зокрема в Німеччині, Франції, Великобританії та США, показує, що ефективне управління сектором можливе завдяки чіткому правовому регулюванню, децентралізації повноважень, впровадженню цифрових технологій та активній участі громадян у цьому процесі. Досвід інших країн показує, що існують різні підходи до регулювання просторового планування, процедур отримання дозволів на будівництво, контролю за дотриманням містобудівного законодавства та забезпечення сталого розвитку міських територій. У цій статті проаналізовано тенденції державного регулювання містобудівної діяльності в Україні та зарубіжний досвід, проведено порівняльний аналіз з міжнародним досвідом. Особлива увага приділяється рішенням у сфері децентралізації, громадської участі, екологічних стандартів та міського планування, аналіз яких спрямований на підвищення ефективності управління, забезпечення сталого розвитку регіону та створення сприятливого міського середовища.

Ключові слова: містобудівна діяльність, державне регулювання, просторове планування, будівельні норми, дозвільні процедури, екологічні стандарти, громадська участь, діджиталізація, міжнародний досвід, містобудівний контроль, законодавство України, муніципальне управління, зонування, сталий розвиток.

Belykov V. I. State regulation of urban planning procedures: national and foreign experience

Abstract. This article is devoted to the study of state regulation of urban planning procedures. Urban planning is an important component of state administration and directly affects the spatial development, economy, environmental safety and quality of life of the region. In Ukraine, this sector is regulated by a broad regulatory framework, in particular the Law of Ukraine “On Regulation of Urban Planning Activities”, but its application faces a number of problems, in particular the obsolescence or fragmentation of legislation, which complicates its application and creates legal uncertainty, insufficient effectiveness of supervision mechanisms, bureaucratization of procedures, insufficient digitalization and weak integration of international experience. This leads to low efficiency of state regulation, increased corruption risks and inhibition of the development of urban planning projects. Studying the experience of regulating urban planning activities in other countries, in particular in Germany, France, Great Britain and the USA, shows that effective management of the sector is possible thanks to clear legal regulation, decentralization of powers, introduction of digital technologies and active participation of citizens in this process. The experience of other countries shows that there are different approaches to regulating spatial planning, procedures for obtaining construction permits, monitoring compliance with urban planning legislation and ensuring sustainable development of urban areas. This article

analyzes trends in state regulation of urban planning activities in Ukraine and foreign experience, and conducts a comparative analysis with international experience. Particular attention is paid to decisions in the field of decentralization, public participation, environmental standards and urban planning, the analysis of which is aimed at increasing management efficiency, ensuring sustainable development of the region and creating a favorable urban environment.

Key words: *urban planning activity, state regulation, spatial planning, building codes, permitting procedures, environmental standards, public participation, digitalization, international experience, urban planning control, Ukrainian legislation, municipal management, zoning, sustainable development.*

Постановка проблеми. Містобудівна діяльність є однією з ключових сфер державного управління, що безпосередньо впливає на розвиток територій, економіку, екологічну безпеку та якість життя громадян. Вона охоплює процеси планування, забудови, реконструкції та розвитку населених пунктів, які потребують ефективного державного регулювання.

В Україні існує значна нормативно-правова база, яка регламентує містобудівну діяльність, зокрема Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011, а також численні підзаконні акти. Проте на практиці державне регулювання цієї сфери стикається з низкою проблем, серед яких: застарілість або фрагментарність законодавства, що ускладнює його застосування та створює правову невизначеність; надмірна бюрократизація дозвільних процедур, що сприяє корупційним ризикам та уповільнює розвиток містобудівних проєктів; недостатній рівень цифровізації та автоматизації процесів, що ускладнює доступ до містобудівної документації та гальмує інвестиційну діяльність; слабка інтеграція міжнародного досвіду, зокрема найкращих практик країн ЄС, США та Азії щодо регулювання забудови, громадського контролю та екологічних стандартів; недостатній рівень громадської участі у містобудівних процесах, що призводить до конфліктів між забудовниками, місцевими органами влади та мешканцями.

Розвиток правових механізмів державного регулювання містобудівної діяльності є одним із ключових викликів для більшості національних правових систем. Досвід інших країн показує, що існують різні підходи до регулювання просторового планування, дозвільних процедур будівництва, контролю за дотриманням містобудівного законодавства та забезпечення сталого розвитку урбанізованих територій.

З огляду на ці виклики, необхідне комплексне дослідження державного регулювання містобудівної діяльності як в Україні, так і за кордоном. Аналіз зарубіжного досвіду може допомогти виявити ефективні механізми та адаптувати їх до національних умов, що сприятиме підвищенню прозорості, ефективності та сталого розвитку містобудівної сфери в Україні.

Таким чином, проблема дослідження полягає у визначенні шляхів удосконалення державного регулювання містобудівної діяльності в Україні на основі вітчизняного та міжнародного досвіду.

Метою роботи є аналіз та оцінка чинної системи державного регулювання містобудівної діяльності в Україні, виявлення її проблем, вивчення міжнародного досвіду та розробка рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правових та адміністративних механізмів регулювання містобудівної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Ефективне державне регулювання містобудівної діяльності є важливим чинником забезпечення раціонального просторового планування, дотримання будівельних норм та гармонійного розвитку території. В Україні ця сфера регулюється комплексом законів, які визначають принципи містобудування, відповідальність за порушення у цій сфері та механізми планування і контролю за забудовою. Правову основу містобудівної діяльності в Україні становлять такі закони: Закон України «Про основи містобудування», Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», Закон України «Про Генеральну схему планування території України», Закон України «Про архітектурну діяльність», Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закон України «Про будівельні норми» тощо. Ці нормативно-правові акти визначають правові, економічні та

організаційні засади містобудівної діяльності, а також вимоги до просторового планування та відповідальність за порушення будівельних норм.

Державне регулювання у цій сфері здійснюється через спеціалізовані органи, зокрема Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України та її територіальні підрозділи, які виконують функцію контролю за дотриманням містобудівного законодавства. Крім того, певні регуляторні повноваження надані органам місцевого самоврядування відповідно до статті 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що забезпечує децентралізацію управління містобудівною діяльністю. Основні повноваження зазначених органів включають у себе надання дозволів, проведення містобудівного моніторингу та здійснення контролю за будівельною діяльністю. Останнє повноваження є основним і визначається як один із видів державної діяльності, спрямованої на забезпечення збалансованого розвитку територій та дотримання містобудівних норм. [1] Ефективне здійснення контролю є важливим інструментом запобігання порушенням у сфері містобудування, забезпечення законності та гармонійного розвитку урбанізованих територій.

Процедура містобудівного планування в Україні включає отримання містобудівних умов та обмежень, розробку детальних планів територій, видачу будівельних паспортів та дозволів на виконання будівельних робіт, а також контроль за виконанням робіт відповідно до проектної документації. Важливим елементом містобудівного регулювання є громадське обговорення проектів забудови, що дозволяє місцевим громадам та іншим зацікавленим сторонам бути залученими до процесу прийняття рішень.

Водночас система управління та регулювання містобудівної діяльності в Україні характеризується низкою недоліків, серед яких недостатня ефективність механізмів нагляду, корупційні ризики та низький рівень діджиталізації адміністративних процедур. Оптимізація цієї системи потребує комплексного підходу, в тому числі з урахуванням

ефективних регуляторних підходів, що застосовуються в інших країнах. Аналіз міжнародного досвіду може допомогти визначити оптимальні шляхи вдосконалення регуляторних механізмів у сфері містобудування. Різноманітність підходів до регулювання містобудівної діяльності зумовлена низкою факторів, зокрема географічними особливостями, рівнем економічного розвитку, адміністративно-правовим устроєм держави та характером систематизації регулювання.

О. Курчин, зокрема, звертає увагу на те, що на процес містобудівного розвитку впливають як зовнішні, так і внутрішні чинники. [2] У своїй роботі він звертає увагу на важливу роль місцевого самоврядування та його різних видів. Особливу увагу приділяє муніципальній системі (англосаксонській) та континентальній системі (французькій) як системам місцевого самоврядування.

Муніципальна система місцевого самоврядування характеризується високим ступенем автономії місцевих органів влади, які обираються та контролюються населенням. У такій системі відсутні місцеві адміністративні органи, підпорядковані центральному уряду, а також немає прямого підпорядкування органів нижчого рівня органам вищого рівня. Ця модель характерна для Великобританії, Канади, США, Австралії та багатьох інших країн, значна частина яких була колишніми британськими колоніями. [45, 2] Наприклад, у Великій Британії існує розвинена система державних установ та професійних організацій, які здійснюють нагляд за місцевим самоврядуванням. Однією з ключових установ є Департамент у справах громад та місцевого самоврядування (Department for Levelling Up, Housing and Communities), що відповідає за забезпечення ефективності місцевого управління, зокрема у сфері житлового будівництва та загального соціально-економічного розвитку. Також у Великій Британії функціонують квазідержавні агентства (quangos), які фінансуються державою та виконують різноманітні функції, зокрема у сфері міського розвитку. Багато з них діють як дорадчі органи при місцевих органах влади, допомагаючи у розробці планів розвитку та ухваленні рішень щодо забу-

дови. Серед таких установ можна виділити інспекції з планування, правоохоронні органи та Агентство з питань житла та громад, яке сприяє наданню державних земель під житло, розвитку зайнятості та фінансуванню постачальників соціального житла.

Континентальна модель є протилежною попередньої моделі. Основними відмінностями є: 1) високий ступінь централізації та вертикальної підпорядкованості, 2) поєднання місцевої автономії з прямим державним управлінням на місцях, а також створення інститутів, які здійснюють нагляд за діяльністю місцевої влади, 3) негативний принцип правового регулювання, згідно з яким місцевій владі дозволяється робити все, що не заборонено законом. [46, 2] Ця концепція характерна для країн континентальної Європи, в тому числі і для України.

Предметом дослідження можуть бути країни ЄС, адже в цьому випадку на регулювання процедур містобудівної діяльності впливає не лише місцеве законодавство кожної країни окремо, а й поєднання його із загальноєвропейськими директивами. До того ж, на регулювання впливає програма сталого розвитку, енергоефективність та екологічна безпека. Європейська Комісія, зокрема її Генеральний директорат з питань енергетики та транспорту, відповідає за загальний нагляд за виконанням директив, зокрема Директива 2010/31/ЄС про енергетичну ефективність будівель та Директива 2007/60/ЄС про оцінку та управління ризиками затоплення. На національному рівні кожна держава-член ЄС має орган, який відповідає за відображення Європейських Директив в національному законодавстві та моніторинг її імплементації. Найбільш доречним буде розглянути систему державного регулювання на прикладі бюрократичної Німеччини. Там діє Закон про просторове планування (*Baugesetzbuch – BauGB*) – основний нормативний акт, що визначає механізми державного регулювання у сфері містобудування. Він встановлює принципи зонування територій, містить положення про порядок розробки генеральних планів, а також регламентує процедури узгодження забудови. Закон передбачає чітку ієрархію планувальних документів:

1. Федеральне просторове планування – визначає загальнодержавні стратегічні цілі розвитку міст.

2. Земельне (регіональне) планування – деталізує вимоги до територіального розвитку на рівні федеральних земель.

3. Муніципальне планування – включає плани забудови та детальну регламентацію використання земельних ділянок.

До кожного плану є певний перелік вимог, які мають бути дотриманні під час представлення та формування планів розвитку міст, серед таких:

- Плани розвитку повинні бути адаптовані до цілей просторового планування (п. 4 §1 р. 1 ч. 1 Закон про просторове планування)

- Плани розвитку повинні забезпечувати сталий розвиток міст, який узгоджує соціальні, економічні та екологічні вимоги, а також у відповідальний спосіб щодо майбутніх поколінь, а також соціально справедливе використання землі, яке служить загальному благу, враховуючи житлові потреби населення (п. 5 §1 р. 1 ч. 1 Закон про просторове планування)

Особлива увага приділяється дотриманню вимог щодо забезпечення сприятливих умов життя і праці, охорони навколишнього середовища та інших чинників, що безпосередньо впливають на якість життя громадян Німеччини, що закріплено у п. 6 § 1 розд. 1 ч. 1 Закону про просторове планування.

Щодо участі державних органів у містобудівному регулюванні, їхні повноваження визначені § 4 вказаного закону. Відповідно до його положень, органи державної влади та інші установи, що діють в інтересах суспільства, виконують аналітичну функцію, оцінюючи обґрунтованість та доцільність ухвалення відповідного рішення. Після отримання схвалення всі дозвільні документи передаються до муніципальних органів, які здійснюють безпосередній контроль за реалізацією містобудівних проєктів.

Це питання також було досліджене В. Бевзенком у статті «Публічне будівельне право України: від доктрини до практичного втілення через європейський досвід».[3] У своєму дослідженні він приділив увагу правовому регулюванню містобудівної діяльності в Німеччині, зокрема її законодавчому коди-

фікованому акту (*Öffentliches Baurecht*). В. Бевзенко зазначає, що формування та розвиток національного законодавства, науки й практики адміністративного права значною мірою зазнали впливу німецької адміністративно-правової доктрини, зокрема її здобутків у сфері адміністративно-процедурного та адміністративно-процесуального законодавства й правозастосовної практики Федеративної Республіки Німеччина [40-41, 3].

Окрему увагу він приділяє розмежуванню публічного та приватного будівельного права в німецькій адміністративно-правовій доктрині. Зокрема, публічне будівельне право відіграє ключову роль у сфері юридичної освіти та регулює правові норми, технічні умови й обмеження, що стосуються використання земельних ділянок для забудови. Приватне будівельне право, своєю чергою, охоплює правовідносини між суб'єктами приватного права щодо забудови та використання землі, визначаючи правові межі можливого будівництва з урахуванням норм цивільного законодавства [3].

Розвинену систему містобудування також має Франція. Її система заснована на Кодексі урбанізму (*Code de l'urbanisme*), який встановлює процедури отримання дозволів на будівництво та вимоги до будівельних планів, а також містить положення про екологічні стандарти забудови. Важливим аспектом є захист історичної забудови, що є обов'язковою умовою для містобудівних проєктів.

Як і в Україні, французьке право базується на принципі галузевого кодифікованого права. Сьогодні французьке право регулюється кодифікованим законодавством. Незважаючи на активну кодифікацію національного законодавства, житлове законодавство Франції зосереджене одночасно у Французькому цивільному кодексі (1803 р.) та Французькому будівельному та житловому кодексі (1977 р.) Більшість положень Будівельного та житлового кодексу регулюють адміністративно-правові відносини, пов'язані з проєктуванням та будівництвом. Водночас його положення поширюються і на правовідносини оренди.

Система містобудівного регулювання у США має свої особливості, оскільки таке регулювання здійснюється переважно на

місцевому рівні, що дозволяє кожному місту або округу встановлювати власні правила та норми забудови. Містобудівна діяльність значною мірою регулюється на рівні штатів і муніципалітетів через систему зонування (*zoning*), що визначає дозволені типи забудови в різних районах. Закони про зонування є фундаментальною складовою правил містобудування. Вони визначають, як можна використовувати землю в різних частинах міста, вказуючи зони для житлового, комерційного, промислового та рекреаційного використання. Закони про зонування допомагають запобігти конфліктам між різними видами землекористування, захистити цінність власності та забезпечити ефективне використання ресурсів. Закони про зонування зазвичай пишуться у формі кодексів або постанов. Ці документи окреслюють конкретні правила для кожного району зонування, включаючи дозволене використання, стандарти розвитку та будь-які особливі умови. Округ (адміністративна одиниця США), місто чи муніципалітет зазвичай контролюють застосування зонування. Це майже виключно питання місцевого самоврядування, передане місцевим жителям, що дозволяє їм вирішувати, хто може будувати, що і де, хоча держава визначає характер схеми зонування за допомогою закону про зонування. Серед великої кількості нормативних актів, які регулюють застосування механізму зонування, найвпливовішим є Постанова про зонування 1916 р. (1916 Zoning Resolution), яка мала великий вплив на розвиток міст. Було створено три комплекти карт, що регулюють висоту, використання та покриття ділянки. Згодом резолюцію було змінено, і нині вона складається з 14 статей, які використовуються і нині.

Проведене дослідження дає можливість зробити наступні **висновки**: аналіз підходів інших країн, зокрема ЄС та США, свідчить про ефективні механізми просторового планування, дозвільних процедур та державного управління. Ці кращі практики можуть бути використані для вдосконалення системи містобудування в Україні. У цьому контексті подальший розвиток державного регулювання містобудівної діяльності в Україні має

ґрунтуватися на гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами, впровадженні цифрових технологій у містобудуванні, спрощенні дозвільних про-

цедур та посиленні державного управління. Це дозволить підвищити прозорість та ефективність і сприятиме сталому розвитку міських територій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Дурман М. О., Микитюк Д. М. Деякі аспекти формування державної регуляторної політики у сфері будівництва та архітектури. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2022. № 1. С. 85–93. URL: <https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2022.1.10>.
2. Курчин О. Г., Курчун О. Н. Конституційно-правове забезпечення органами місцевого самоврядування містобудівної діяльності: проблеми теорії та практики : thesis. 2020. URL: <https://er.nau.edu.ua/handle/NAU/44665>.
3. БЕВЗЕНКО В. Публічне будівельне право України: від доктрини до практичного втілення через європейський досвід. *Право України*. 2023. № 2023/02. С. 33. URL: <https://doi.org/10.33498/louu-2023-02-033>.
4. Anatoliy Kostruba. Особливості правового регулювання житлових відносин у Франції. Правові засади як основа регламентації та регулювання житлових відносин в умовах воєнного часу, Research Institute of Private Law and Entrepreneurship named after Academician F. G. Burchak of the National Academy of Sciences of Ukraine, May 2023, Kyiv, Ukraine. pp.25-30. hal-04172638
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР : станом на 8 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
6. Benchmarking Case Studies on Planning Laws in Five Countries: Morocco, Netherlands, South Africa, Republic of Korea, and The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Nairobi : UN-Habitat, 2023. 249 p. URL: <https://urbanpolicyplatform.org/wp-content/uploads/2023/11/Benchmarking-case-studies.pdf>.
7. Barr J. M. Building the Skyline: The Birth and Growth of Manhattan's Skyscrapers. Oxford University Press, Incorporated, 2018. 456 p.