

*Юрій Михайлович Шпарик,
аспірант відділу проблем державного управління
та адміністративного права Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
ORCID: 0009-0009-9152-9295*

ГЕНЕЗА НАУКОВО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Постановка проблеми. Будівельна галузь, як відомо, відіграє значну роль у економіці будь-якої країни і є важливою для всіх сфер суспільного життя. Обрання Україною європейських стандартів у сфері містобудування змінює акценти для суб'єктів, які здійснюють владні повноваження у цій сфері, – з переважно державних інтересів на необхідність захисту прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб.

Водночас поточний стан адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності далекий від досконалості, про що свідчать постійні соціальні конфлікти навколо об'єктів будівництва та судова практика. Натепер ця галузь перебуває у процесі змін і потребує дієвого покращення існуючих правових механізмів, зокрема, запропонованих практиками і теоретиками-розробниками наукового підґрунтя для цих змін.

Аналіз генезису правничих досліджень набуває важливого значення як один із методів наукового пізнання, даючи змогу виокремити етапи правового забезпечення просторового планування у сфері будівництва, виявити малодосліджені наукові проблеми, концентруючи зусилля фахівців на найбільш актуальних питаннях сьогодення.

Історіографію наукових досліджень адміністративно-правового регулювання просторового планування можна коротко охарактеризувати як вивчення, аналіз та систематизацію праць істориків-дослідників будівельного права. Історіографія відрізняється від джерелознавчого аналізу тим, що останній спрямований передусім на вивчення першоджерел.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Проблематиці адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності присвячена низка монографічних і дисертаційних робіт (В. Бевзенко, М. Гарат, О. Курчин, О. Стукаленко, Р. Мельник, Є. Неборський, М. Околович, В. Слончак, Ю. Тарасюк, Т. Коломоєць, В. Колпаков, К. Рибак). Кожен із зазначених авторів зробив свій внесок у розвиток науки будівельного права. Однак, незважаючи на наявність певної кількості вагомих наукових розробок у цій сфері, досі немає системного дослідження правового забезпечення просторового планування на доктринальному рівні.

Мета дослідження полягає в розкритті змісту досліджень у сфері будівельного права в розрізі вивчення одного із його основних правових інститутів – просторового планування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Більшість вчених-правознавців прямо визначають належність будівельного права як підгалузі адміністративного права. Хоча існують й інші погляди, сутність яких полягає у тому, що будівельне право є: а) підгалуззю господарського права; б) самостійною галуззю в правовій системі України; в) комплексною галуззю, регулювання якої забезпечується нормами різних галузей права.

Проведене автором дослідження свідчить про забезпеченість зв'язку будівельного права з такими суспільними сферами, як будівництво й державне управління. Адміністративні відносини у сфері архітектури та містобудування тісно пов'язані із землепорядкуванням і просторовим (географічним) плануванням.

Усе це зумовлює тісний взаємозв'язок і взаємозумовленість розвитку різних сфер суспільного життя з розвитком юридичної науки в межах окремої галузі права.

Стосовно просторового планування як відносно самостійного інституту, то його дослідження може відбуватись лише в контексті розвитку всього будівельного права, інших правових інститутів

і категорій, що належать до комплексної галузі права, розвитку відповідних наукових і законодавчих положень.

Варто зазначити, що ґрунтовно й комплексно система сучасного публічного будівельного права України досліджується В. Бевзенком, у його роботах виокремлено такі складові цієї системи: право планування забудови (право будівельного планування / право просторового планування); будівельне нормотворення; дозвільне право (дозвільні (адміністративні) процедури); будівельне право (містобудівне право); розмежування планування забудови, містобудівного і спеціального планування; особливості проєктування і будівництва певних об'єктів будівництва, зокрема інфраструктури забезпечення життєдіяльності населеного пункту; правовий захист і відповідальність держави в публічному будівельному праві [1, с. 41].

Як один із авторів концепції майбутнього кодифікованого закону в будівельній галузі (Будівельного кодексу України), В. Бевзенко слушно пропонує включити до його складу розділи, які перекликаються із вищезазначеними елементами системи будівельного права, включаючи розділ просторового планування. Автор наголошує на подальшій необхідності подолання наукою викликів щодо теоретико-прикладного обґрунтування адміністративно-правових змістоутворюючих одиничних понять, категорій публічного будівельного права, вироблення методології визначення їхньої природи.

У результаті дослідження адміністративно-правових норм у будівельному праві Т. Коломосьць і В. Колпаков акцентують увагу на наявності у цій галузі норм і методів різної юридичної природи, що регулюють будівельну сферу, зокрема, притаманних адміністративному, господарському і цивільному праву [2, с. 29].

Автори обґрунтовано вказують на провідне місце норм адміністративного права в системі засобів регулювального впливу на відносини будівельної галузі. Нормативні акти будівельного права та їх норми окреслюють смисловий контур адміністративно-правового регулювання та забезпечують державно-владними компонентами регуляторну систему.

Стосовно навчальної літератури, то в цьому разі варто зауважити, що підручники з містобудівного та адміністративного права різних років взагалі не містять положень про просторове планування загалом, про його окремі види і характерні особливості.

Аналізуючи особливе адміністративне право Німеччини, Р. Мельник відзначає спрямованість будівельного права на узгодження інтересів індивідуальних забудовників та інтересів громадськості щодо запланованої під забудову земельної ділянки [3, с. 190, 2010 рік]. Публічне будівельне право Німеччини складається з двох частин: 1) з права, що регулює питання планування будівництва, до яких належать сфери містобудівного кадастру та землекористування, а також затвердження будівельних проєктів; 2) з права, що містить будівельні вимоги щодо конкретних проєктів, а також порядок надання дозволів на проведення будівельних робіт.

У цьому контексті необхідно зазначити, що суспільні відносини у вітчизняній містобудівній сфері в частині просторового планування регулюється за зразком німецького законодавства (див. розділи «Планування територій» і «Регулювання забудови територій» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 року № 3038-VI [4]).

Наукові дослідження Р. Мельника спрямовані на обґрунтування подвійної природи публічного будівельного права, що складається з двох частин: одна з них регулює питання планування будівництва і корелюється з публічними відносинами, інша – регулює безпосередньо процеси будівництва, пов'язані з реалізацією окремих будівельних проєктів [3, с. 191].

Значний вплив на розвиток досліджень правового регулювання відносин у будівельній галузі мали монографія О. Стукаленко: «Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретично-правові засади» та її дисертація на здобуття ступеня доктора юридичних наук (2016 рік) [5]. У цих роботах міститься комплексний підхід до ключових аспектів адміністративно-правового регулювання будівельних відносин: його витоків, генезису, сучасного стану, актуальних проблем і перспектив розвитку.

Авторка розглядає будівельну галузь як підгалузь адміністративного права і структурує її на окремі складові: інститут правового статусу суб'єктів адміністративно-будівельних правовідносин; інститут планування територій України; інститут прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта; інститут ліцензування та дозвільних процедур у будівельній галузі; інститут

державного архітектурно-будівельного контролю; інститут адміністративної відповідальності у будівельній галузі, інститут громадських слухань [5, с. 43, с. 79].

О. Стукаленко, таким чином, виокремлює і визначає предмет регулювання будівельного права як складової адміністративного права, що регулює суспільні відносини управлінського та публічно-сервісного спрямування, які формуються у процесі публічного адміністрування у будівельній галузі та спрямовані на створення повноцінного середовища життєдіяльності людини. Натомість інститут просторового планування (планування територій України) розглядається нею в загальних рисах, без дослідження його особливостей, ознак, різновидів тощо.

Аналізуючи результати досліджень О. Стукаленко та їх вплив на науку містобудівного права, слід констатувати, що вона заклала підґрунтя для розуміння просторового планування як самостійного правового інституту містобудівного права зі своїми специфічними рисами. Вплив такого підходу простежується й у подальших узагальнених або спеціалізованих наукових дослідженнях щодо просторового планування. Цей підхід є домінуючим для періоду з 2016 року до сьогодні.

Предметом досліджень відомого фахівця у галузі правового забезпечення містобудування М. Околович стало адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування, у контексті якого розглядається така правова категорія, як «містобудівна діяльність». У тлумачних словниках ця категорія визначається як «теорія і практика планування і забудови міст» [6, с. 32]. Вчена досліджує систему засобів адміністративно-правового регулювання, зокрема такі різновиди просторового планування, як генеральне планування, зонування територій (зонінг), детальне планування – як однорідні за своїм характером і правовою природою групи адміністративних дій, які виступають інструментами для забезпечення органами місцевого самоврядування містобудівних завдань.

Особливої уваги заслуговує дисертація К. Рибак на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, яка серед усього масиву наукових робіт з вивчення і дослідження питань містобудівного права чи не єдина, яка містить окремий підрозділ з дослідження інституту просторового планування [7, с. 111–142]. У її роботі розглядаються адміністративно-правові засади інституту планування територій. У цій праці за допомогою цілої низки нормативно-правових актів здійснюється науковий аналіз просторового планування, визначаються види й характерні особливості всієї ієрархії планувальних документів, передбачених цими нормативними актами.

К. Рибак безспідставно стверджує, що інститути «планування територій» і «збудови територій» є різними за функціональним призначенням, окремими та самостійними правовими категоріями (тут простежується пряма кореляція з працями Р. Мельника), і обґрунтовує визначення терміна «планування територій» як цілеспрямованої діяльності суб'єктів містобудівної діяльності щодо збалансованого, раціонального використання земель з урахуванням суспільних і приватних інтересів.

Привертають увагу наукові дослідження, що висвітлюють історичну еволюцію інституту просторового планування як однієї з складових містобудівної діяльності на території України. Варто зазначити, що, окрім вчених-правознавців, значний внесок у розробку цього питання зроблено також фахівцями інших спеціальностей, пов'язаних з просторовим плануванням, зокрема, географами, архітекторами-генпланістами, дослідниками історії містобудування тощо.

У своєму дослідженні «Планування розвитку м. Києва: історико-географічні аспекти» [8] Ю. Стеблецька запровадила новий термін «допланувальний період» – історичний період від V ст. до кінця XVII ст. в історії Києва, протягом якого правове регулювання просторового планування не здійснювалось, водночас припускаючи, що джерела, що містили подібну інформацію, могли бути втрачені. Водночас вона відмічає, що містобудівне планування фактично здійснювалось владою, при цьому особлива увага приділялась оборонній функції, а вулиці прокладались з урахуванням особливостей рельєфу.

У цій праці дослідниця виділяє чотири великих історико-містобудівних етапи в історії Києва: 1) допланувальний, про що було зазначено вище; 2) містобудівний етап кінця XVII–XIX ст., під час якого було розроблено 4 повних генеральних плани Києва, а саму територію розосередженого на той момент міста об'єднано в одне велике місто, схема розвитку якого в основному полягала в напрямку південного заходу; 3) радянський етап у XX ст., коли сформувався сучасний образ Києва, а структурна схема міста знову змінилась – від компактної до розосередженої з півночі на південь

уздовж річки Дніпро; 4) сучасний етап, характерною особливістю якого є подальше планування і розвиток Києва як єдиної агломерації у поєднанні з його приміськими зонами.

Висновки. Проведений аналіз генези досліджень щодо адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності свідчить про широке коло наукових інтересів у цій сфері. Використання порівняльно-правового та історичного методів пізнання дає змогу продемонструвати еволюцію наукових поглядів на правове регулювання просторового планування від загального розуміння необхідності такого регулювання в контексті всієї галузі будівельного права до більш диференційованого дослідження окремого інституту просторового регулювання, а також виявлення існуючих проблем і потреб у наступних теоретичних розробках.

Фахівці у галузі адміністративного права проаналізували вплив його норм і положень на суспільні відносини у будівельній сфері, визначили роль і значення адміністративних норм у окресленні контурів адміністративно-правового регулювання і забезпеченні владними компонентами регуляторної системи.

Окремі представники наукової юридичної спільноти крізь призму дослідження нормативних актів визначили характерні особливості адміністративно-правового регулювання будівельної галузі, сформували понятійно-категорійний апарат і окреслили галузеву концептуалізацію будівельного права.

Спираючись на перелік зазначених наукових публікацій, можна умовно виокремити декілька етапів дослідження просторового планування у сфері містобудування в історичній ретроспективі:

а) ранній етап початкового аналізу (2010–2016 рр.), якому притаманне обґрунтування існування просторового планування як окремого інституту в межах містобудівного права та визначення його специфічних рис;

б) етап більш ґрунтовної деталізації (з 2016 р.), який відзначається появою загальних і спеціальних досліджень щодо просторового планування, а також більш широким розкриттям його змісту в наукових публікаціях.

Характерною рисою досліджень проблематики просторового планування є відсутність у науковій і навчальній юридичній літературі системних теоретичних напрацювань, які були б присвячені саме цьому інституту. Крім того, у багатьох наукових публікаціях спостерігається слабка взаємодія між теоретичними засадами публічного будівельного права та їхньою реалізацією у процесі застосування інструментів просторового планування. Одним із негативних наслідків цього можна вважати неефективність останніх у процесі створення якісної містобудівної документації. Так, більшість територіальних громад не використовують плани просторового розвитку, оскільки не розуміють – навіщо їм це потрібно за наявності затверджених генеральних планів [9]?

Проаналізовані вище наукові джерела свідчать про певний рівень напрацювань окремих аспектів публічного будівельного права. Однак, попри свою важливу соціальну роль, один із ключових елементів містобудування – правовий інститут просторового планування – досі не отримав комплексного теоретичного дослідження, що можна вважати одним із важливих завдань адміністративно-правової науки.

Список використаних джерел

1. Бевзенко В. Публічне будівельне право України: від доктрини до практичного втілення через європейський досвід. *Право України*. 2023. № 2. С. 33–51. URL: <https://www.academia.edu/102275057/> (дата звернення: 25.01.2025).
2. Коломоець Т., Колпаков В. Адміністративно-правові норми в будівельному праві. *Право України*. 2023. № 2. С. 15–32. URL: https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/pravo_2023_2/pravo_2023_2-s1/ (дата звернення: 15.08.2024).
3. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 417 с. URL: <https://uacademic.info/en/document/0511U000052> (дата звернення: 19.08.2024).
4. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI: станом на 30 черв. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 19.08.2024).
5. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретико-правові та праксеологічні засади: дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2016. 513 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0517U000029> (дата звернення: 15.08.2024).

6. Околович М. Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 258 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0418U003688#!> (дата звернення: 15.08.2024).
7. Рибак К. О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 275 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0418U003108> (дата звернення: 11.12.2024).
8. Стеблецька Ю. Планування розвитку м. Києва: історико-географічні аспекти. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2014. № 1 (62). С. 70–73. URL: https://visnyk-geo.knu.ua/?page_id=1381&lang=uk (дата звернення: 25.01.2025).
9. Набуття чинності законом про просторове планування просять перенести, але у ВР попереджають про небезпеку. *Офіційний сайт політичної партії «Слуга Народу»*. URL: <https://sluga-narodu.com/nabuttia-chynnosti-zakonu-pro-prostorove-planuvannya-prosiat-perenesty-ale-u-vr-poperedzhaiut-pro-nebezpeku/> (дата звернення: 25.01.2025).

References

1. Bevzenko V. Publichne budivne pravo Ukrainy: vid doktryny do praktychnoho vtilennia cherez yevropeyskyi dosvid. *Pravo Ukrainy*. 2023. № 2. С. 33–51. URL: <https://www.academia.edu/102275057/> (дата звернення: 25.01.2025).
2. Kolomoiets T., Kolpakov V. Administratyvno-pravovi normy v budivelnomu pravi. *Pravo Ukrainy*. 2023. № 2. С. 15–32. URL: https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/pravo_2023_2/pravo_2023_2-s1/ (дата звернення: 15.08.2024).
3. Melnyk R. S. Systema administratyvnoho prava Ukrainy: dys. ... d-ra yuryd. Nauk: 12.00.07. Kharkiv, 2010. 417 s. URL: <https://uacademic.info/en/document/0511U000052> (дата звернення: 19.08.2024).
4. Pro rehulivannia mistobudivnoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 17.02.2011 r. № 3038-VI: stanom na 30 cherv. 2024 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 19.08.2024).
5. Stukalenko O. V. Administratyvno-pravove zabezpechennia budivelnoi haluzi: teoretyko-pravovi ta prakseolohichni zasady: dys. ... d-ra. yuryd. n. Dnipro, 2016. 513 s. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0517U000029> (дата звернення: 15.08.2024).
6. Okolovych M. Ye. Administratyvno-pravove rehulivannia mistobudivnoi diialnosti orhanamy mistsevoho samovriaduvannya: dysertatsiia na zdobuttia naukovooho stupenia kandydata yurydychnykh nauk. Odesa, 2018. 258 s. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0418U003688#!> (дата звернення: 15.08.2024).
7. Rybak K. O. Mistobudivna diialnist yak ob'iekt administratyvno-pravovoho rehulivannia: dysertatsiia na zdobuttia naukovooho stupenia kandydata yurydychnykh nauk. Kyiv, 2018. 275 s. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0418U003108> (дата звернення: 11.12.2024).
8. Stebletska Yu. Planuvannya rozvytku m. Kyieva: istoryko-heohrafichni aspekty. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka*. 2014. № 1 (62). С. 70–73. URL: https://visnyk-geo.knu.ua/?page_id=1381&lang=uk (дата звернення: 25.01.2025).
9. Nabuttia chynnosti zakonu pro prostорове planuvannya prosiat perenesty, ale u VR poperedzhaiut pro nebezpeku. *Ofitsiyni sait politychnoi partii «Sluha Narodu»*. URL: <https://sluga-narodu.com/nabuttia-chynnosti-zakonu-pro-prostorove-planuvannya-prosiat-perenesty-ale-u-vr-poperedzhaiut-pro-nebezpeku/> (дата звернення: 25.01.2025).

Шпарик Ю. М. Генезис науково-правового забезпечення просторового планування у сфері будівництва

Стаття присвячена історіографії досліджень будівельного права, його окремих правових інститутів і категорій, зокрема, просторового планування. Зазначається, що проблематиці адміністративно-правового регулювання відносин у сфері будівництва присвячено низку дослідницьких робіт. Їх автори аналізують вплив норм і положень адміністративного права в регулюванні містобудівних відносин, пропонують елементи системи публічного приватного права, зазначають про подвійну природу будівельного права, одна із частин якої регулює питання просторового планування, досліджують понятійний апарат і здійснюють галузеву концептуалізацію будівельного права. Розглянуто дослідження історичних періодів просторового планування. Зроблено висновок про відсутність у навчальній і науковій юридичній літературі системних теоретичних напрацювань, які були б присвячені інституту просторового планування, що пов'язано з дефіцитом зв'язку між наукою публічного будівельного права і практикою адміністративно-правового регулювання просторового планування.

Ключові слова: історіографія, наукові дослідження, просторове планування, будівельне право, адміністративні норми.

Shparyk Y. M. Genesis of scientific and legal support for spatial planning in the field of construction

The article is devoted to the historiography of research on construction law, its system, individual legal institutions and categories, in particular, spatial planning. It is noted that a number of doctrinal studies are devoted to the issues of administrative and legal regulation of relations in the field of construction. The historiography of scientific research on administrative and legal regulation of spatial planning can be characterized as a study of the works of historians-researchers of construction law. Scientists analyze the influence of the norms and provisions of administrative law in the regulation of spatial planning relations, propose elements of the system of public private law, explore the conceptual apparatus and carry out a sectoral conceptualization of construction law, note the dual nature of construction law, one part of which regulates issues of spatial planning, and the other part - issues related to individual construction projects. Some scientists define the term spatial planning as the purposeful activity of subjects of spatial planning activity regarding the balanced, rational use of land, taking into account public and private interests. The study of 4 major historical periods of spatial planning of the city of Kyiv is considered. The conclusion is made about the absence of systematic theoretical developments in the educational and scientific legal literature that would be devoted to the institution of spatial planning, which is due to the lack of connection between the science of public construction law and the practice of administrative and legal regulation of spatial planning.

Key words: historiography, scientific research, spatial planning, construction law, administrative norms.

DOI: 10.33663/2524-017X-2025-16-489-494