

**ПРАВОВА ПРИРОДА МІСТОБУДІВНИХ УМОВ ТА ОБМЕЖЕНЬ
ЗАБУДОВИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ**

**LEGAL NATURE OF URBAN DEVELOPMENT CONDITIONS
AND RESTRICTIONS OF LAND DEVELOPMENT**

Статтю присвячено дослідженню правової природи категорії містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки як частини загального режиму забудови територій у містобудівній діяльності в Україні. Метою статті є дослідження змісту поняття містобудівних вимог та обмежень як правових категорій, як юридичного так і філософського феномену, вплив цих понять на формування нормативної бази містобудівного права, законодавства та правової системи України, з'ясування істинного змісту нормативно-правових актів, з'ясування чинників, що зумовлюють існування таких категорій права та обумовлюють їх об'єктивну необхідність. Вагоме значення у статті приділено як правовому та і філософському осмисленню цих понять в першу чергу з точки зору понятійного апарату української мови.

У статті здійснено аналіз правової природи містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, а також змісту цього поняття, виходячи з семантики української мови у взаємозв'язку з науковою мовою права. Особливу увагу застосуванню класифікації як одного з фундаментальних методів наукового пізнання, що дає змогу впорядковувати правове поле України, та впровадженню наукового підходу до правотворчої діяльності з метою отримання об'єктивного результату, важливого для суспільства. Велика низка суб'єктів містобудівної діяльності у своїй щоденній роботі змушені користуватися відповідними адміністративними послугами, особливо в частині здійснення містобудівної діяльності, як фундаментальної галузі економіки України, тому правильне правотворення, право-розуміння і правозастосування є вагомими чинниками вдалого економічного розвитку нашої держави. Вагому увагу приділено дозвільній системі як одного з основних елементів адміністративної системи. Зазначено, що нормативно-правова база України має спотворене уявлення про зміст та структуру такого документу, ідеї спрощення містобудівного законодавства вимагають постійного осмислення та наукового підходу, що забезпечить безперешкодне отримання відповідної адміністративної послуги. Надання адміністративних послуг особливо щодо документів дозвільного характеру завжди має відбуватися з повним дотриманням норм законодавства, а саме законодавство щодо цих питань повинно буди поверненим обличчям до не тільки до споживача, але і у суспільно важливій галузі, як містобудування, і до потреб і вимог суспільства.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративна послуга, умова, вимога, обмеження, містобудівні умови і обмеження.

The article is devoted to the study of the legal nature of the category of urban development conditions and restrictions of land development as part of the general regime of territory development in urban development in Ukraine. The article is aimed at studying the content of the concept of urban planning requirements and restrictions as legal categories, as a legal and philosophical phenomenon, the influence of these concepts on the formation of the regulatory framework of urban planning law, legislation and the legal system of Ukraine, clarifying the true content of normative legal acts, clarifying the factors that determine the existence of such categories of law and determine their objective necessity. Significant importance in the article is given to both legal and philosophical understanding of these concepts primarily from the point of view of the conceptual apparatus of the Ukrainian language.

The article analyses the legal nature of urban planning conditions and restrictions of land development, as well as the content of this concept, based on the semantics of the Ukrainian language in relation to the scientific language of law. Particular attention to the use of classification as one of the fundamental methods of scientific knowledge, which allows to streamline the legal field of Ukraine, and the introduction of a scientific approach to law-making activities to obtain an objective result important for society. Many subjects of urban planning in their daily work are forced to use appropriate administrative services, especially in terms of urban planning, as a fundamental branch of the economy of Ukraine, so the right right-creation, right-understanding and enforcement are significant factors of successful economic development of our state. Considerable attention is paid to the permitting system as one of the main elements of the administrative system. It is specified that the legal framework of Ukraine has a distorted idea of the content and structure of such a document, the ideas of simplification of urban planning legislation require constant reflection and a scientific approach that will ensure unhindered receipt of the relevant administrative service. The provision of administrative services, especially in relation to permits, should always take place in full compliance with the norms of legislation, namely, legislation on these issues should be turned to face not only the consumer, but also in a socially important area, like urban planning, and the needs and requirements of society.

Key words: *administrative procedure, administrative service, condition, requirement, restrictions, town-planning conditions and restrictions.*

Вступ. Галузь містобудівної діяльності України з часу здобуття нашою державою незалежності постійно знаходиться у реформуванні. Усі скликання Верховної Ради України неодмінно займалися питаннями реформування: чи це було прийняття Закону України «Про основи містобудування» [1], чи Закону України «Про архітектурну діяльність» [2], чи Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [3], чи 65 Законів України, що внесли до останнього декілька сотень змін, при цьому 31 Закон – це діяльність нині діючої Верховної Ради. Усі прийняті Закони мали на меті покращення та спрощення, які у свою чергу теж підлягали покращенню та спрощенню. Очевидно, що еволюція містобудівного законодавства України йде безперервно. Проте у цілій низці випадків ця еволюція зумовлена відсутністю цілісного розуміння представниками законодавчої гілки влади відповідних категорій містобудування, що дуже часто є наслідком перехідного періоду від радянської свідомості до свідомості незалежної держави. Зокрема, постійної уваги знає питання необхідності узгодження забудовником своїх інтересів із суспільними інтересами. Саме у цьому розумінні містобудівні умови і обмеження забудови земельної ділянки перебувають під постійним прискіпливим поглядом усіх учасників містобудівної діяльності.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження змісту поняття адміністративного документу: містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки.

Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є:

- з'ясувати філософсько-правовий зміст поняття містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки;
- виявити правову природу цього документу, змісту його складових;
- здійснити аналіз правового регулювання загального режиму забудови земельної ділянки на основі одного з етапів містобудівної діяльності – видачі основної складової вихідних даних.

Невизначена наукова проблема, якій присвячено статтю. Статтю присвячено дослідженню правової природи містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки як основного документу адміністративної послуги з отримання вихідних даних та визначення його ролі у системі здійснення містобудівної діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання наукової проблеми. Дослідження проблем правового регулювання забудови земельних ділянок приділяли увагу Д. В. Бусуйок, Р. Ф. Гонгало, А. Ю. Зайцев, В. М. Косак, В. М. Мартина, О. О. Михайленко, В. Г. Олюха, З. М. Ромовська, В. П. Суворов, Д. В. Федчишин, Н. В. Черкась-ко, Д. М. Яценко та ін..

Результати дослідження. Перш за все нам необхідно надати визначення поняттям «містобудівні умови» та «містобудівні обмеження». Якщо ми звернемося до пункту 8 частини першої статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»: то дізнаємося, що «містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки (далі – містобудівні умови та обмеження) – 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 документацією». У юридичній науці і практиці є ціла низка категорій, якими ми послуговуємося як аксіомами, але значення яких не настільки очевидне, як нам здається. Одним із таких є поняття «документ». Так, у юридичній енциклопедії знаходимо, що «документ – матеріальна форма відображення, поширення, використання і зберігання інформації, яка надає їй юридичну силу» [4, с. 276]. В свою чергу «інформація – документовані, або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві й державі та навколишньому природному середовищі» [4, с. 717]. Виходячи з того, що під явищем розуміємо «будь-який вияв змін, реакцій, перетворень, і таке інше, що відбуваються...» і, що більш цікаве, «зовнішній вияв сутності предметів, процесів; безпосереднє відбиття речі в почуттєвому сприйнятті», або ж «подія, факт, властивість, особливість кого-, чого-небудь...» [5, с. 1645], маємо усвідомлювати, що у вищеподаних означеннях мова йде або про дію та її результат, або про відбиття цього результату у свідомості суб'єкта [6, с. 16], або про факт. Якщо факт – це «дійсна, невигадана подія, дійсне явище; те, що сталося, відбулося насправді; те, що є матеріалом для певних висновків і відповідає об'єктивній дійсності» [7, с. 561], а матеріал – це «предмети, речовини..., сировина», а також «відомості, дані, посібники..., що їх використовують як основу, джерело для чого-небудь, як доказ чогось..., зібрання документів, відомостей з якогось питання» [7, с. 358], то для предмету нашого дослідження маємо, що містобудівні умови і обмеження містять у собі відомості про події і предмети, яким надано юридичної сили, тобто набуття «права... діяти та породжувати правові наслідки: виникнення, зміни, припинення правовідносин» [4, с. 476].

Про які події та предмети йде мова у випадку містобудівних умов і обмежень? З метою пошуку обґрунтованої відповіді на це питання спробуємо послідовно розібрати словосполучення «містобудівні умови і обмеження». Так, «умова» – це «взаємна усна чи письмова домовленість..., угода, договір, вимога, пропозиція... при укладанні угоди, договору, ... взаємні зобов'язання сторін...» [5, с. 1506]. Тобто перша частина визначення відноситься до договірних відносин, тож нам слід розуміти, що перша частина юридичної природи містобудівних умов і обмежень є договір, при цьому ми розуміємо, що це письмовий договір. Якщо є договір, то є як мінімум дві договірні сторони, і безпосередньо цими договірними сторонами є сторона, що звертається за ними, тобто в розумінні Закону – це замовник будівництва, а іншою стороною відповідно є сторона, що їх надає – уповноважений орган з питань містобудування і архітектури. З іншого боку, ми повинні розуміти, що вимога щодо обов'язковості отримання містобудівних умов і обмежень робить цей документ дозвоільним, адже це повністю відповідає критеріям, зазначеним у абзаці четвертою частини першої статті 1 Закону України «Про дозвоільну систему в сфері господарської діяльності» [8], незважаючи на те, що цей документ відсутній у переліку документів дозвоільного характеру [9]. Тобто ми маємо специфічний договір, який носить ознаки дозвоільного документа. У цьому сенсі дозвоільний документ – це договір про виникнення у однієї сторони «права на провадження певних дій» (в нашому випадку права проєктувати) шляхом надання іншою стороною якоїсь адміністративної послуги (в нашому випадку – надання містобудівних умов і обмежень). Незважаючи на те, що дозвоільний документ вписується у класичне визначення договору як «угоди двох і більше сторін про встановлення, зміну чи припинення відповідних прав та обов'язків» [2, с. 232], проте має невизначеність стосовно зобов'язальної сили договору,

адже не зрозуміло про яку попередню домовленість між сторонами йде мова [10, с. 24], і головне: який обов'язок виникає у уповноваженого органу містобудування і архітектури у зв'язку з набуттям замовником будівництва права на виконання проектних робіт? Швидше в цьому випадку мова йде про те, що замовник будівництва набуває прав і обов'язків сам: окрім вищезначеного права виконання проектних робіт виникає обов'язок у дотриманні умов і обмежень при цьому виконанні. А у уповноваженого органу містобудування і архітектури у зв'язку з наданням містобудівних умов і обмежень ніяких прав чи обов'язків не виникає. Ця невизначеність в нашому випадку посилюється тим, що у наведеному вище визначенні у Законі містобудівних умов і обмежень, мова йде про вимоги, тобто умови, які «не передбачають заперечень, ... вимагають виконання» [5, с. 141]. Саме під цим кутом поглянемо на поняття «обмеження» - «установлювати певні межі чого-небудь, зв'язувати щось обмежувальними умовами» [5, с. 810]. «Вимоги» від «обмежень» в першу чергу розрізняються можливістю вибору, адже вимога – це беззаперечне виконання якихось умов, а обмеження – окреслення поля в межах якого здійснюється пошук можливих напрямків виконання умов. Отже, маємо визначення, у якому поєднані різнорівневі категорії: умова – як ознака (категорія) вищого порядку, та обмеження, як один із різновидів цих умов. Тож очевидно, що ці вимоги встановлені низкою інших подій і предметів, і в першу чергу – містобудівною документацією.

Що ж ми розуміємо під поняттям «містобудівна документація»? Згідно статті 17 Закону України «Про основи містобудування» містобудівна документація – це «матеріали, якими регулюється планування, забудова та інше використання території», в нашому випадку щодо містобудівних умов і обмежень – забудова. Відповідно до частини 7 статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» це матеріали, затверджені повноважними органами влади, тобто є результатом волевиявлення представницьких органів громад. Згідно статті 18 Закону України «Про основи містобудування» перетворення цих матеріалів на нормативно-правовий акт шляхом їх затвердження є повноваженнями рад усіх рівнів. Безпосередньо пунктами 1¹, 2, 3, 5¹ та 9 статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» до містобудівної документації віднесено: Генеральна схема планування території, генеральний план населеного пункту, детальний план території, комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, а також складова останнього – план зонування територій. Усі ці види містобудівної документації разом становлять поняття містобудівної документації на місцевому рівні. Як це б не виглядало дивним, тільки генеральний план територій відповідно до свого визначення у статті 1 Закону відповідає на питання її забудови. Тож слід дійти висновку, що вищезначені вимоги до забудови земельної ділянки встановлюються у генеральному плані населеного пункту. Проте частина четверта статті 19 цього Закону зазначає, що містобудівні умови і обмеження визначаються у плані зонування, або у детальному плані територій (у разі відсутності першого). Окрім того, відповідно до абзацу першого частини другої статті 29 зазначено Закону виникає нова вимога про отримання особою, що має намір забудови земельної ділянки, містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкта будівництва. Не зовсім зрозуміло навіщо законодавець ввів цю норму, адже те, що містобудівні умови і обмеження є складовими вихідних даних (пункт 1 частини першої вищезазначеної статті), а вихідні дані є першим кроком порядку проектування і будівництва об'єктів, що визначено частиною 5 статті 26 цього ж Закону. Окрім того, з точки зору української мови побудова цього речення далеко не бездоганна, адже допускає подвійне розуміння суті цих містобудівних умов і обмежень: чи існує їх різновид саме для проектування об'єктів будівництва, відмінний тих, що визначають забудову земельної ділянки, адже як зазначалося вище останні необхідні як для проектування, так і для будівництва.

Існує певна ієрархічна модель містобудівної документації, яка містить містобудівні умови і обмеження. Так відповідно до частини третьої статті 16¹ Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» комплексний план містить у собі генеральні плани населеного пункту, який є адміністративним центром територіальної громади, та інших населених пунктів (очевидно тієї ж територіальної громади), а також детальні плани територій у межах території територіальної громади. Останні розробляються на основі генеральних планів територій, але відповідно до Закону не є їх складовою. Тож, хитросплетіння Закону фактично стверджують наступне: містобудівні вимоги містяться у структурних частинах комплексного плану просторового розвитку територій громад: плані зонування територій або детальному плані територій, а не у генеральному плані територій, тобто у статті 1 Закону надані визначення не відповідають змісту самого Закону. Таким чином і назва документу: містобудівні умови і обмеження забудови земельної ділянки не відповідають своєму змісту. Перше, це не договір у його класичному розумінні, адже ніяких

попередніх так і остаточних домовленостей між собою сторони не укладають. По друге, нема змісту використовувати слово «умова» для опису зобов'язань у вигляді вимог, правильно так і застосовувати слово «вимога». По третє, обмеження – це теж і умови, і перелік вимог [5, с. 810]. Отже семантично правильна назва цього документа – містобудівні вимоги та обмеження.

Висновки. Перше, одними з вагомих питань діяльності законодавчого органу України – Верховної Ради України є питання створення та наповнення змістом відповідних правових положень, серед яких в першу чергу вирізняються визначення спеціальних юридичних фактів, зокрема таких як містобудівні умови і обмеження. Друге, застосування науки у право- та нормо-творенні в першу чергу полягає у перенесенні наукових досягнень у діяльність законодавчого органу, зокрема що стосується визначення ознак (категорій) відповідних складових правових норм та їх співвідношення, таких як «умова» та її різновиду «вимоги» та «обмеження». Третє, виходячи з проведеного дослідження розуміємо, що назва документу «містобудівні умови та обмеження» не відповідає науковому осмисленню цього поняття, на противагу науково обгрунтованій його назві «містобудівні вимоги та обмеження». Четверте, у правовій природі цього правочину першочергове значення має не договірний характер відносин, а зобов'язальна суть іншого суспільного договору – дотримання містобудівної документації на місцевому рівні.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. № 2849-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.
2. Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.
3. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
4. Юридична енциклопедія: в 6 томах. / редкол: Ю. С. Шемшученко. Київ : Українська енциклопедія, 1999. Т. 2. 744 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови. / укладач і голов. Ред. : В. Е. Бусел. Київ : Перун, 2007. 1736 с.
6. Методологія та організація наукових досліджень : навч. посіб. / Добронравова І. С., Руденко О. В., Сидоренко Л. І. та ін. ; за ред. І. С. Добронравової (ч. 1), О. В. Руденки (ч. 2). Київ : ВПЦ «Київський університет», 2018. 607 с.
7. Словник іншомовних слів: тлумачення словотворення та слововживання. С. П. Бибики, Г. М. Сюта. Харків : Фоліо, 2006. 623 с.
8. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06 вересня 2005 р. № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483.
9. Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 р. № 3392-VI *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 47. Ст. 532.
10. Гринько С.Д. Договір як підстава виникнення зобов'язань за римським приватним прав. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 22–26.