

ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОСНОВИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

IMPROVING THE REGULATORY FRAMEWORK FOR THE IMPLEMENTATION OF JUDICIAL CONTROL IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

Берlach A.I., д.ю.н., професор
заслужений юрист України, завідувач кафедри службового та медичного права
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Проневич О.С., д.ю.н., професор
професор кафедри службового та медичного права
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена дослідженню наявних проблемних питань правового регулювання здійснення судового контролю в сфері містобудування та формулюванню пропозицій щодо вдосконалення відповідної діяльності. Визначено, що відсутність належного нормативно-правового регулювання відведення земельних ділянок під забудову та визначення містобудівних умов і обмежень негативно впливає на ефективність судового контролю. Ці прогалини нерідко стають причиною правових конфліктів, які потребують судового врегулювання. У статті розглянуто актуальні проблеми правозастосування у сфері містобудування та будівництва, наголошено на тенденції щодо збільшення кількості судових спорів, пов'язаних із видачею будівельних паспортів, дозволів на виконання будівельних робіт та погодженням проектної документації. Одним із центральних питань є проблематика знесення самовільно збудованих об'єктів та припинення незаконних будівельних робіт: значна частина цих справ пов'язана з оскарженням бездіяльності контролюючих органів. Особливу увагу приділено аналізу судового контролю за виконанням судових рішень у цій галузі, регламентованому статтею 382 Кодексу адміністративного судочинства України. Описано механізм накладення штрафів на суб'єктів владних повноважень у разі невиконання судових рішень та зазначено про проблеми відсутності чіткого регулювання строків подання звітів про виконання таких рішень, що створює умови для затягування процесів та зниження ефективності судового контролю. Також висвітлено питання необхідності вдосконалення нормативно-правового регулювання процедури видачі містобудівних умов та обмежень.

Окремим аспектом дослідження є проблематика строків розгляду адміністративних справ та набрання законної сили судовими рішеннями. Зроблено висновок про доцільність скасування можливості розгляду таких справ у порядку письмового провадження, що сприятиме підвищенню ефективності судового розгляду. Наголошено на необхідності запровадження спеціалізації суддів у містобудівних спрах, а також на подальшому удосконаленні процесуальних норм, які забезпечать швидке та ефективне вирішення спорів. Важливим напрямом реформування визначено також залучення громадськості до процесів містобудування та оскарження рішень, зокрема шляхом розширення прав громадських організацій на звернення до суду.

У висновках до статті наголошено на необхідності гармонізації адміністративного судочинства з позасудовими способами вирішення спорів, такими як медіація та адміністративне оскарження, що, у свою чергу, сприятиме ефективнішому правовому регулюванню та зменшенню судового навантаження. Зроблено акцент на необхідності комплексного реформування містобудівного законодавства, що дозволить створити ефективну модель регулювання містобудівної діяльності та забезпечити баланс інтересів держави, територіальних громад і приватних інвесторів.

Ключові слова: адміністративно-процесуальне законодавство, адміністративні процедури, будівництво, містобудівна діяльність, містобудування, судовий контроль, рішення суду.

The article is devoted to the study of existing problematic issues of legal regulation of the implementation of judicial control in the field of urban planning and the formulation of proposals for improving the relevant activities. It is determined that the lack of proper regulatory and legal regulation of the allocation of land plots for development and the definition of urban planning conditions and restrictions negatively affects the effectiveness of judicial control. These gaps often become the cause of legal conflicts that require judicial settlement. The article considers the main problems of law enforcement in the field of urban planning and construction that remain relevant, emphasizing the trends in increasing the frequency of litigation related to the issuance of construction passports, permits for construction work and approval of project documentation. One of the central issues is the issue of demolition of unauthorizedly constructed facilities and the termination of illegal construction work. A significant part of these cases is related to the appeal of the inaction of regulatory authorities. Particular attention is paid to the analysis of judicial control over the execution of court decisions in this area, regulated by Article 382 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. The mechanism for imposing fines on subjects of government authority in case of non-execution of court decisions is described and the problems of the lack of clear regulation of the deadlines for submitting reports on the execution of such decisions are noted, which creates conditions for delaying processes and reducing the effectiveness of judicial control. The issue of the need to improve the regulatory and legal regulation of the procedure for issuing urban planning conditions and restrictions is also highlighted.

A separate aspect of the study is the issue of the deadlines for considering administrative cases and the entry into force of court decisions. The conclusion is made about the expediency of abolishing the possibility of considering such cases in written proceedings, which will contribute to increasing the efficiency of judicial proceedings. The need to introduce specialization of judges in urban planning disputes, as well as further improvement of procedural norms that will ensure quick and effective resolution of disputes, is emphasized. An important direction of reform is also identified as the involvement of the public in urban planning processes and appealing decisions, in particular by expanding the rights of public organizations to apply to court.

The conclusions to the article emphasize the need to harmonize administrative proceedings with out-of-court dispute resolution methods, such as mediation and administrative appeal, which, in turn, will contribute to more effective legal regulation and reduce the judicial burden. Emphasis is placed on the need for comprehensive reform of urban planning legislation, which will create an effective model for regulating urban planning activities and ensure a balance of interests between the state, territorial communities and private investors.

Key words: administrative and procedural legislation, administrative procedures, construction, urban planning activities, urban development, judicial control, court decisions.

Постановка проблеми. Судовий контроль у сфері містобудування виступає важливим механізмом забезпечення законності та захисту прав громадян. Він сприяє ефективному оскарженню неправомірних рішень та дій суб'єктів

владних повноважень, які порушують інтереси заявників. Водночас, незважаючи на позитивну роль судового контролю, його ефективна реалізація значною мірою ускладнена наявними недоліками нормативно-правового регулювання.

Актуальною проблемою є недостатня чіткість процесуального законодавства щодо визначення юрисдикції судів у справах, пов'язаних із містобудуванням. Зокрема, виникає правова невизначеність щодо звернення до адміністративних або господарських судів для захисту прав та інтересів суб'єктів містобудівної діяльності. Крім того, існують значні прогалини у матеріальному праві щодо регламентації суспільних відносин у цій сфері. Недостатня чіткість у визначенні повноважень органів місцевого самоврядування та підстав для прийняття ними рішень створює труднощі для судового оцінювання їхньої правомірності. Окреме питання, яке також потребує вирішення, становить низька ефективність діяльності системи державного архітектурно-будівельного контролю. Обмежені ресурсні можливості контролюючих органів перешкоджають своєчасному виявленню більшості порушень у сфері містобудування, що знижує кількість справ, які надходять на розгляд судів. Відсутність належного нормативного регулювання питань відведення земельних ділянок під забудову та визначення містобудівних умов і обмежень також негативно впливає на ефективність судового контролю. Ці прогалини нерідко стають причиною правових конфліктів, які потребують судового врегулювання.

З метою підвищення ефективності судового контролю у сфері містобудування необхідним є комплексне вдосконалення як матеріального, так і процесуального законодавства. Особливу увагу слід приділити чіткому визначенню повноважень органів місцевого самоврядування, процедур розроблення містобудівної документації та регулювання процесів землевідведення. Лише усунення зазначених прогалин дозволить забезпечити належний рівень правового захисту громадян та сприятиме підвищенню ефективності управління містобудівною діяльністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань законодавчого регулювання здійснення судового контролю в сфері містобудування були проведені такими вченими як: В.М. Бевзенко, П.М. Бойчук, Ю.А. Волкова, Н.Ю. Задирака, Н.В. Коваленко, Ю.О. Легеза, В.П. Лещинський, О.Б. Ляшко, А.В. Матвійчук, Є.А. Неброський, Н.О. Семенчук, О.В. Стукаленко, О.О. Череміс та іншими. Водночас, враховуючи активний розвиток законодавства України в сфері містобудування актуальним є окреслення шляхів підвищення ефективності здійснення судового контролю в цій сфері та оптимізації законодавчого регулювання реалізації судового контролю.

Метою статті є аналіз проблемних питань правового регулювання здійснення судового контролю в сфері містобудування, а також внесення пропозицій щодо вдосконалення відповідної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Станом на 2024 рік спори у сфері будівництва в Україні залишаються значущим сегментом правозастосовної практики. Зокрема, питання, пов'язані з видачею та анулюванням будівельних паспортів, дозволів на виконання будівельних робіт, а також відмовами у погодженні проєктної документації, становили близько 27% від загальної кількості справ у цій сфері. Особливо характерною залишається частота оскаржень відмов у видачі дозвільних документів. СПОРИ щодо знесення самовільно збудованих об'єктів та припинення незаконних будівельних робіт складали приблизно 18% усіх справ у будівельній сфері, значна частина яких стосувалася оскарження бездіяльності контролюючих органів. Питання надання містобудівних умов, відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення охоплювали близько 17% справ у 2023 році, причому основні претензії стосувалися порушення вимог містобудівної документації під час землевідведення. СПОРИ щодо оскарження розпоряджень та актів органів місцевого самоврядування з питань благоустрою та містобудівного контролю залишаються стабільними, складаючи приблизно 16% від загальної кількості справ. Таким чином, правові

спори у будівельній сфері зберігають своє значне місце в юридичній практиці України, демонструючи тенденцію до зростання, що обумовлено актуальністю проблем регулювання будівництва та містобудування у процесі відновлення країни [1].

На сьогоднішній день судовий контроль регламентований на законодавчому рівні, зокрема статтею 382 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), яка визначає порядок здійснення контролю за виконанням судових рішень у рамках розгляду адміністративних справ. Зміст цього контролю полягає у наданні суду повноважень зобов'язати суб'єкта владних повноважень, у випадках ухвалення рішення не на його користь, подати звіт про виконання відповідного судового рішення. У разі невиконання цього обов'язку суд має право накладати на суб'єкта владних повноважень штраф у розмірі від 20 до 40 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Штрафна санкція розподіляється порівну: одна половина спрямовується до Державного бюджету України, а інша – на користь позивача. Такий підхід сприяє підвищенню відповідальності суб'єктів владних повноважень та забезпеченню належного виконання судових рішень у адміністративних справах [2].

На законодавчому рівні відсутні чіткі положення щодо строків подання суб'єктом владних повноважень звіту про виконання судового рішення. На це звертає увагу А. І. Дацьків, наголошуючи, що оцінка такого звіту належить до дискреційних повноважень суду, а процедура розгляду клопотання про накладення арешту є тривалою та складною. Тобто, виникає ситуація, коли з одного боку діє орган, уповноважений видавати містобудівні умови, а з іншого — суд, який наділений дискреційними повноваженнями щодо оцінки звіту суб'єкта владних повноважень про виконання судового рішення. Крім того, розмір штрафу, передбачений за неподання звіту (від 20 до 40 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб), є неспівмірним із потенційними збитками замовника будівництва, що ставить під сумнів його достатню стримувальну функцію та ефективність як засобу правового захисту [3, с. 61].

Аналіз практичних проблем, які виникають під час розгляду справ у сфері містобудування, свідчить про необхідність удосконалення як матеріально-правового, так і процесуально-правового регулювання відповідних правовідносин. Зокрема, наразі відсутні чіткі нормативні положення щодо порядку видачі містобудівних умов і обмежень, а також не визначено дії, які повинен здійснити уповноважений орган архітектури та містобудування у разі скасування його рішення судом. Виникає також потреба у законодавчому врегулюванні правових наслідків скасування або зміни містобудівних умов залежно від стадії їх використання. Зокрема, важливим є визначення таких наслідків у випадках, коли вже отримано дозвільну документацію, розроблено проєктну документацію або розпочато будівництво. Відсутність відповідного правового регулювання створює значні труднощі як для органів влади, так і для учасників будівельного процесу [4].

Однією з актуальних проблем у сфері судового контролю за діяльністю уповноважених органів державної влади щодо видачі містобудівних умов і обмежень є питання строків розгляду справ та набрання законної сили судовими рішеннями. Зокрема, спостерігаються випадки зловживання адміністративними судами механізмом розгляду справ у порядку письмового провадження.

Як справедливо зауважує А.І. Дацьків, враховуючи складність і тривалість процесу будівництва чи реконструкції об'єктів нерухомості, який не є абстрактною діяльністю, що може бути призупинена на роки, зазначена проблема потребує негайного вирішення. У зв'язку з цим можемо констатувати, що існує необхідність запровадження чітких і реальних процесуальних строків розгляду адміністративних справ, пов'язаних із видачею містобудівних умов

і обмежень. Також заслуговує на підтримку пропозиція А.І. Дацьківа щодо скасування можливості розгляду таких справ у порядку письмового провадження, що сприятиме підвищенню ефективності судового розгляду та забезпеченню прав сторін у містобудівних спорах [3, с. 62].

Удосконалення процесуального законодавства у сфері містобудування є ключовою передумовою забезпечення ефективного судового контролю та належного захисту прав учасників правовідносин у цій галузі. Сучасна система судового контролю потребує вдосконалення в багатьох аспектах, серед яких пріоритетним є питання визначення юрисдикції судів та розмежування підсудності між адміністративними та господарськими судами. Недоліки чинного законодавства у визначенні судової юрисдикції спричиняють розгляд справ неналежною судовою інстанцією, що негативно впливає на правозастосування. Вирішення цієї проблеми потребує чіткого визначення категорій справ, підсудних судам загальної юрисдикції, адміністративним та господарським судам [5, с. 114].

Важливим аспектом удосконалення судового контролю є запровадження спрощених процедур та скорочених строків розгляду спорів, особливо у випадках, коли порушення прав є очевидними та загрожують серйозними наслідками. Це сприятиме оперативному відновленню прав учасників правовідносин у сфері містобудування. Важливо також забезпечити доступність і прозорість судового процесу, що є важливим чинником формування довіри громадськості до судової системи.

Не менш важливою є модернізація матеріального законодавства у сфері містобудування, оскільки саме норми матеріального права визначають обсяг та межі повноважень органів місцевого самоврядування, порядок ухвалення ними рішень, які стають об'єктом судового оскарження. На сьогодні законодавство не повною мірою охоплює суспільні відносини, що регулюються нормами містобудівного права, що призводить до неоднозначного тлумачення положень та ускладнює застосування аналогії права у випадках правових прогалин [6, с. 291].

Важливим напрямом реформування є вдосконалення механізмів залучення громадськості до містобудівної діяльності. Існуючі процедури громадських слухань здебільшого мають формальний характер, а механізми обов'язкового врахування пропозицій громади залишаються нерозвиненими. Для підвищення ефективності участі громадян необхідно деталізувати процедури інформування про заплановані слухання та оприлюднення проєктів рішень, визначити мінімальний період громадського обговорення залежно від типу документації. Доцільним є запровадження обов'язкової незалежної експертизи проєктів містобудівної документації із залученням представників громадськості, висновки яких мають враховуватися органами, що ухвалюють рішення [6, с. 292].

Реформування судової системи також є необхідною умовою для ефективного правосуддя у справах щодо містобудування. Важливим кроком у цьому напрямі є запровадження спеціалізації суддів з розгляду містобудівних спорів та організація системи їхньої підготовки й підвищення кваліфікації з питань містобудівного законодавства, просторового планування та архітектурно-будівельних норм. Водночас необхідно забезпечити належне матеріально-технічне оснащення судів для розгляду проєктної документації та містобудівних матеріалів. Розширення переліку суб'єктів, які мають право звертатися до суду у справах щодо оскарження рішень у сфері містобудування, є критично важливим для забезпечення прозорості та підвищення відповідальності у цій галузі. Надання такого права громадським організаціям, органам самоорганізації населення та окремим групам громадян сприятиме посиленню громадського контролю та ширшій участі громадськості у прийнятті рішень щодо розвитку міст і територій [7, с. 158].

Громадські організації відіграють ключову роль у захисті інтересів громад та навколишнього середовища, маючи експертизу та ресурси для ефективного оскарження рішень, які вони вважають неправомірними або шкідливими. Надання їм права звернення до суду дозволить більш активно захищати громадські інтереси та сприяти відповідальному містобудуванню. Органи самоорганізації населення, завдяки безпосередньому зв'язку з місцевими громадами, зможуть ефективніше представляти їхні інтереси у правовому полі.

Таким чином, комплексне удосконалення процесуального та матеріального законодавства, залучення громадськості та реформування судової системи є необхідними кроками для посилення судового контролю у сфері містобудування. Ці заходи сприятимуть ефективному управлінню містобудівними процесами, зменшенню конфліктів та забезпеченню сталого розвитку міських і територіальних громад [5, с. 115].

На думку В.П. Лещинського, судовий контроль за дотриманням законності дозвільної діяльності у сфері містобудування слід розглядати як невід'ємний елемент державної контрольно-наглядової системи у цій галузі. Однак, його функції не повинні підміняти інші, визначені законодавством механізми нагляду та контролю. Враховуючи це, заслуговує на підтримку позиція, висловлена в юридичній науці, щодо необхідності посилення законодавчих гарантій ефективності альтернативних позасудових способів вирішення спорів, таких як адміністративне оскарження та медіація. Гармонізація адміністративного судочинства з подібними механізмами представляє перспективний напрям удосконалення судового контролю за дозвільною діяльністю у сфері містобудування, сприяючи підвищенню ефективності правового регулювання та зменшенню судового навантаження [8, с. 256].

Як обґрунтовано зазначає Н.Ю. Задирака, забезпечення ефективності реалізації прав та законних інтересів осіб у сфері містобудування значною мірою залежить від наявності дієвих юрисдикційних і неюрисдикційних засобів правового захисту. До юрисдикційних способів захисту належать: судовий захист; адміністративне оскарження; вчинення нотаріальних посвідчувальних і виконавчих дій; звернення до арбітражу; використання засобів регулювання третейськими судами; звернення до медіатора. Неюрисдикційними засобами врегулювання спорів у цій сфері є самозахист, допустимий у приватно-правових відносинах, а також проведення перемовин. Досудове врегулювання публічно-управлінських спорів у містобудівній сфері зазвичай пов'язується з поданням адміністративних скарг. Проте на практиці поширеною є ситуація, коли одне рішення владного суб'єкта, часто регуляторного характеру, може бути скасоване іншим суб'єктом влади. Це суттєво знижує ефективність адміністративного оскарження як досудового способу захисту і спричиняє переорієнтацію учасників правовідносин на адміністративне судочинство, попри його недоліки, такі як тривалість розгляду справ. Вирішення зазначеної проблеми потребує вдосконалення нормативно-правового регулювання адміністративних процедур у межах державного архітектурно-будівельного контролю. Саме тому необхідною є деталізація процедур адміністративного оскарження як ефективного досудового механізму врегулювання спорів у сфері містобудування [9, с. 248].

Таким чином, системне реформування є передумовою створення прозорої та ефективної моделі регулювання містобудівної діяльності в Україні, яка здатна забезпечити баланс інтересів держави, територіальних громад і приватних інвесторів у процесі розвитку населених пунктів. Найбільш проблемними аспектами, що потребують удосконалення нормативного регулювання та посилення судового контролю, є процедури розроблення й затвердження містобудівної документації, отримання дозвіль-

них документів на будівництво, контроль за самовільним будівництвом та дотримання вимог містобудівної документації під час відведення земельних ділянок. Саме ці питання найчастіше стають предметом судових спорів у сфері містобудування.

Висновки. Забезпечення ефективного судового контролю у сфері містобудування потребує комплексного підходу, який передбачає одночасне реформування територіального планування, вдосконалення земельних відносин, оптимізацію дозвільних процедур та посилення залучення громадськості до процесу прийняття рішень. Лише системні трансформації у зазначених та суміжних сферах можуть гарантувати верховенство права та законність рішень у містобудівній галузі. Фрагментарні заходи не забезпечать досягнення необхідних результатів через складний характер містобудівної діяльності, яка включає багато взаємопов'язаних елементів. Ефективне функціонування цього механізму як цілісної системи потребує чіткої координації всіх його складових.

На сьогодні залишається ряд невирішених проблем адміністративно-процесуального законодавства, які ускладнюють процес ефективного здійснення судового контролю у сфері містобудування. Вдосконалення адміністративно-процесуального законодавства у сфері здійснення судового контролю в галузі містобудування має бути комплексним і охоплювати декілька ключових напрямів. По-перше, визначення юрисдикції судів, насамперед, чітке розмежування підсудності між адміністративними, господарськими

та загальними судами щодо розгляду спорів у сфері містобудування, а також встановлення спеціалізації судів або суддів у справах містобудівного характеру для підвищення ефективності та професійності розгляду таких справ. По-друге, регламентація процесуальних строків, зокрема, мова йде про доцільність формалізації строків розгляду справ, що стосуються оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері містобудування та закріплення на законодавчому рівні строків подання звітів про виконання судових рішень. По-третє, вдосконалення процедур розгляду справ шляхом встановлення заборони використання письмового провадження для розгляду складних справ, пов'язаних із видачею містобудівних умов і обмежень, самовільним будівництвом або землевідведенням і запровадження обов'язкових слухань за участю сторін у справах, пов'язаних із правами на забудову. По-четверте, підвищення відповідальності за невиконання судових рішень через встановлення підвищених штрафних санкцій за невиконання судових рішень у сфері містобудування та закріплення механізмів притягнення посадових осіб до персональної відповідальності. По-п'яте, створення спеціалізованих органів державного контролю для забезпечення моніторингу виконання судових рішень у сфері містобудування. По-шосте, створення єдиного реєстру судових рішень у сфері містобудування для забезпечення прозорості та публічного доступу до інформації. По-сьоме, гармонізація національного законодавства з міжнародними стандартами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ukrainian construction market in 2024 – BDO. *Міжнародна аудиторська компанія BDO – BDO*. URL: <https://www.bdo.ua/en-gb/insights-1/information-materials/2024/ukrainian-construction-market-in-2024>
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 06 липня 2005 року № 2747-IV. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
3. Дацьків А.І. Аналіз судової практики оскарження рішень і бездіяльності органів державної влади щодо видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. *Часопис Київського університету права*. 2022. № 2-4. С. 56-64. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/911>
4. Багряк Ю.А. Судові спори у сфері визнання протиправними та скасування містобудівних умов та обмежень. *Академічні візії*. 2023. Випуск 21. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/453>
5. Сучасний зарубіжний досвід громадського впливу на злочинність: монографія / М. Г. Колодяжний ; за ред. В. В. Голіни. Х. : Право, 2017. 252 с.
6. Бевзенко В., Сусак М. Публічне будівельне право України: Практичний посібник. Видання друге, змінене і доповнене. Київ: ВД «Дакор», 2024. 592 с.
7. Сенькін О.О., Клименко А.С. Реформування містобудівної діяльності як складової захисту національних інтересів України. *Наукові перспективи*. 2023. № 4. С. 152-161.
8. Лещинський В.П. Адміністративно-правові засади забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування : Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (08 – Право). Київ: Національний авіаційний університет, Міністерство освіти і науки України, 2024. 450 с.
9. Задирака Н.Ю. Досудовий розгляд та вирішення адміністративних спорів у сфері містобудування: проблеми систематизації законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 7. С. 246-248. URL: http://lsej.org.ua/7_2024/60.pdf