

## ЧИННИКИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

### FACTORS AFFECTING THE EFFICIENCY OF JUDICIAL CONTROL IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

Веліков С.Г., аспірант кафедри адміністративного права та процесу  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена аналізу понять та механізмів судового контролю в сфері містобудування, зокрема щодо обов'язків суб'єктів містобудування та суб'єктів публічної адміністрації. Досліджується практика Верховного Суду з урахуванням європейських стандартів адміністративної процедури та ефективності судового контролю. Розглядаються обов'язки суб'єктів публічної адміністрації, в тому числі замовників будівництва, щодо виконання приписів після перевірок. Визначається відповідальність осіб, які займаються господарською діяльністю у сфері містобудування. Окреслюється важливість забезпечення прозорості, незалежності та неупередженості судового контролю. Запропоновано розглядати показник фактичної ефективності контролю як один із ключових у визначенні ефективності судового контролю. Констатовано, що застосування сучасних наукових підходів доповнює традиційний підхід до оцінки ефективності судового контролю. Законодавство, що регулює правовідносини у містобудуванні, акцентує увагу на додержанні законності та верховенства права у контрольних заходах. Робота розкриває актуальні аспекти сфери містобудування та судового контролю, через призму наукової думки та судової практики. У статті також звертається увага на важливість забезпечення ефективного контролю в сфері містобудування з метою забезпечення прав та інтересів громадян, які залежать від якості та безпечності будівництва. Зазначається, що судовий контроль у даній сфері має бути спрямований на визначення законності та правомірності дій суб'єктів публічної адміністрації, а також забезпечення ефективного доступу до суду для громадян та організацій, які мають законний інтерес у справах містобудування. Розглядаються практичні аспекти реалізації судового контролю, зокрема врахування вимог матеріального та процесуального права, а також принципу справедливості.

Зроблено висновок щодо необхідності подальшого розвитку та удосконалення судового контролю в сфері містобудування. Враховуючи постійні зміни у правових та соціально-економічних умовах, забезпечення ефективного судового контролю стає важливим фактором для забезпечення сталого розвитку міст та населених пунктів.

Загалом, стаття пропонує комплексний підхід до вивчення проблеми судового контролю в сфері містобудування, включаючи аналіз юридичних актів, наукових досліджень та судової практики.

**Ключові слова:** судовий контроль, ефективний контроль, містобудування, законність, суб'єкти містобудування, об'єкти забудови, адміністративна процедура, адміністративне судочинство.

The article is devoted to the analysis of concepts and mechanisms of judicial control in the field of urban planning, in particular, regarding the duties of urban planning subjects and subjects of public administration. The practice of the Supreme Court is studied taking into account European standards of administrative procedure and the effectiveness of judicial control. The duties of public administration subjects, including construction customers, regarding the fulfillment of orders after inspections are considered. The responsibility of persons engaged in economic activity in the field of urban planning is determined. The importance of ensuring transparency, independence and impartiality of judicial control is outlined. It is proposed to consider the indicator of the actual effectiveness of control as one of the key factors in determining the effectiveness of judicial control. It was established that the application of modern scientific approaches complements the traditional approach to assessing the effectiveness of judicial control. Legislation regulating legal relations in urban planning emphasizes compliance with legality and the rule of law in control measures. The work reveals relevant aspects of the field of urban planning and judicial control, through the prism of scientific opinion and judicial practice. The article also draws attention to the importance of ensuring effective control in the field of urban planning in order to ensure the rights and interests of citizens, which depend on the quality and safety of construction. It is noted that judicial control in this area should be aimed at determining the legality and legitimacy of the actions of public administration subjects, as well as ensuring effective access to the court for citizens and organizations that have a legitimate interest in urban planning. Practical aspects of the implementation of judicial control are considered, in particular, taking into account the requirements of substantive and procedural law, as well as the principle of justice.

A conclusion was made regarding the need for further development and improvement of judicial control in the field of urban planning. Given the constant changes in legal and socio-economic conditions, ensuring effective judicial control becomes an important factor for ensuring the sustainable development of cities and settlements.

In general, the article offers a comprehensive approach to the study of the problem of judicial control in the field of urban planning, including the analysis of legal acts, scientific research and judicial practice.

**Key words:** judicial control, effective control, urban planning, legality, subjects of urban planning, building object, administrative procedure, administrative proceedings.

Чільне місце в характеристиці процесуальних галузей права посідає поняття процесуальної форми. Деякі вчені навіть ототожнюють адміністративні процедури та процесуальну форму діяльності адміністративних судів. Таке твердження є спірним з огляду на різні акценти наведених термінів, оскільки судочинство означає діяльність судів, а процесуальна форма є виключно зовнішнім боком цієї діяльності [1, с. 31]. Проте твердження про те, що дотримання процесуальної форми ухвалення судового рішення є однією з основних вимог його справедливості, можна вважати загально визнаним, тому розгляд методів судового контролю передбачає висвітлення питань процесуальної форми судочинства в конкретних випадках.

Розгляд справ в адміністративних судах першої інстанції може здійснюватися за правилами загального

позовного провадження або спрощеного позовного провадження. Для справ невеликої складності передбачені спрощені процедури. Водночас окремі категорії адміністративних справ, визначені КАС України, незалежно від їх складності не можуть розглядатися в такому порядку (ч.ч. 1, 4 ст. 257 КАС України). Судовий розгляд адміністративних справ щодо оскарження актів погодження органів державної влади у сфері містобудування є лише однією з форм судового контролю. Натомість прижилося виділення іншої його форми, суть якої полягає у виявленні та реагуванні на злочини, вчинені посадовими особами [2, с. 196].

За результатами такої форми контролю суд постановляє окрему ухвалу (ст. 249 КАС України). Аналіз існуючої практики винесення індивідуальних адміністративних

судових рішень у сфері містобудування свідчить про порушення порядку прийняття рішень суб'єктами владних повноважень як істотної підстави для винесення таких рішень. Такі порушення можуть стосуватися:

- реєстрації права приватної власності на об'єкти закінченого будівництвом об'єкта без достатніх на те підстав (відсутність необхідних дозволів на будівництво об'єкта) [3];

- подання позовів від імені особи, але без достатніх доказів її згоди, щодо оскарження актів видачі документів дозвільного характеру [4];

- прийняття неправомірних рішень про організацію розроблення містобудівної документації на місцевому рівні щодо будівництва котеджів [5].

В якості основи для визначення способів судового контролю, зокрема законності здійснення містобудівних заходів, можна охарактеризувати відповідні судові процедури, як для вирішення судових справ в основному, так і для винесення окремих рішень, що дозволяє діяльність у цій сфері. Разом з тим, останнім часом поширене використання терміну «методи» стосовно судового контролю. За відсутності чітких наукових позицій щодо розмежування зазначених термінів вважаємо за доцільне розмежувати їх у контексті правомірності провадження дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Спеціальними методами судового контролю в порядку адміністративного судочинства є покладення на суб'єктів владних повноважень обов'язків подавати звіти про виконання рішень адміністративного суду, можливість накладення на суб'єктів владних повноважень штрафів за невиконання судових рішень [6, с. 120]. В українській мові термін «спосіб» позначає певну технічну систему, спосіб або дію, за допомогою яких досягається бажаний результат [7].

У порівнянні зі значенням самого «контролю» не тільки для відстеження відповідного стану контрольованого об'єкта, але й для того, щоб привести його у відповідність з деякою ідеальною моделлю, ці методи дійсно втілюють шлях контролера (в даному випадку суб'єкт примусового виконання рішення суду), тому варто визнати Вплив судів на підконтрольний об'єкт, як позицію, що дозволяє дивитися на відповідні судові рішення саме як на спосіб здійснення судового контролю [8, с. 564].

Однак викладені методи можуть бути повною мірою застосовані для визначення методів криміналістичного контролю в цій галузі, і зокрема для розробки наукових методів розуміння таких методів. З метою державного будівельного контролю суб'єктами містобудування слід вважати також власників квартир, які не дотримуються встановленого порядку реконструкції свого помешкання, оскільки це створює небезпеку для інших мешканців будинку та порушує їхнє право до безпечних умов проживання, та становлять загрозу життю та здоров'ю цих людей. Це також впливає з того, що власність не тільки приносить користь власнику, але й накладає на нього багато обов'язків перед суспільством і державою. Поняття «майновий кредитор» пов'язане з принципом поєднання інтересів власника та інших осіб, обов'язком використовувати майно для власної вигоди та твердим обов'язком поважати інтереси суспільства в цілому [9].

Цей висновок узгоджується зі справами Верховного Суду № 826/2966/16 від 14 листопада 2019 року, справою № 826/198/16 від 15 листопада 2019 року, справою № 826/198/16 від 15 листопада 2019 року, правовою позицією, викладеною в рішенні від 26 лютого 2020 р. справа № 826/13788/15.

Вищезазначений суб'єкт містобудування, незважаючи на те, що об'єкт забудови (квартира) є приватною власністю, зобов'язаний надати житло, оскільки завдяки проведенню будівельних робіт воно стає об'єктом забудови, яким можна користуватися та має бути безперешкодним. Кон-

кретну правову позицію викладено в постанові Верховного Суду від 26 березня 2020 року у справі № 463/6197/16-а, якою також передбачено, що якщо об'єктом будівництва стає будинок приватної власності, предмет містобудування є його власник. Державний будівельний контроль здійснюється щодо суб'єктів містобудування, зокрема тих замовників, на яких покладено обов'язок виконання приписів, складених за результатами перевірок [10]. Зокрема, обов'язковість прийняття об'єктів будівництва в експлуатацію, відповідальність за експлуатацію об'єктів, які ще не введені в експлуатацію, та заходи щодо усунення виявлених порушень, пов'язаних з експлуатацією об'єктів, не заявлених на реєстрацію, можуть застосовуватися лише до суб'єктів: завершення будівництва після введення в експлуатацію несе відповідні обов'язки та не вводить об'єкт містобудування в експлуатацію. Видача припису суб'єкту, який не є замовником будівництва, але експлуатує об'єкт будівництва виключно на умовах оренди чи іншого права користування, є неправомірним, оскільки такий суб'єкт не має юридичних обов'язків щодо введення цього об'єкта в експлуатацію [4, с. 54].

Справи з подібними правовідносинами розглядалися Верховним Судом у касаційному порядку, відповідні правові позиції містяться в постанові № 804/2455/16 від 20 листопада 2018 року та постанові № 804/1844/16 від 23 листопада 2018 року.

З цього приводу слід також звернути увагу на висновки Верховного Суду, зокрема в його постановях у справі № 804/1845/16, відповідно до якої, відповідальна особа, яка є суб'єктом містобудування та здійснює господарською діяльністю, пов'язаною з містобудуванням та будівництвом, несе відповідальність за протиправні діяння у сфері містобудування. Отже, якщо особа, визначена Держархбуднаглядом суб'єктом містобудівної діяльності, не є власником об'єкта будівництва, що перевіряється, та не провадила господарської діяльності, пов'язаної з містобудуванням та будівництвом на об'єкті, то такий суб'єкт буде притягнутий до відповідальності за порушення законодавства у сфері діяльності, яке є протиправним. Про це йдеться в постанові Верховного Суду від 5 вересня 2019 року у справі № 0870/7854/12 (СН/808/48/15).

Вихідним пунктом щодо визначення поняття ефективності судового контролю щодо законності діяльності суб'єктів публічної адміністрації, у тому числі суб'єктів дозвільної діяльності у сфері містобудування, є прийняття наукової думки Б.Д. Гудза щодо визначення таких показників ефективності судового контролю, як:

- співвідношення ідеальної моделі функціонування підконтрольного суб'єкта та результатів, отриманих у результаті здійснення судового контролю;

- здійснення судового контролю з дотриманням вимог верховенства права, законності та процесуального права;

- довіра приватних осіб до судової влади як суб'єкта правової безпеки на підконтрольній території;

- мінімально розумний строк вирішення судової справи [11, с. 151].

Сучасні розробки дозволяють доповнити цей науковий підхід. Так, Хворостянкіна А.В., у зв'язку з урахуванням європейських стандартів адміністративної процедури, виділяє гарантії ефективної реалізації права на доступ до суду, прозорість системи судового контролю, незалежність та неупередженість суду, повну реалізацію принципу рівних можливостей, законність (виконуваність) судового рішення [12, с. 114].

Такий показник, як фактична ефективність контролю, є чи не єдиним показником, який має змістовний характер, оскільки безпосередньо відображає результат контролю. Усі інші індикатори (дотримання належного процесу контролю, реалізація вимог принципів законності та верховенства права, ефективний доступ до суду тощо) швидше за все є засобами досягнення результату, але не відобра-

жають такого результату, тому їх слід використовувати як формальні індикатори ефективності судового контролю. Класифікація показників певних явищ, об'єктів, процесів на формальні та матеріальні є загально визнаною у вітчизняній та світовій юридичній науці та знайшла своє відображення в характеристиці таких явищ, як, наприклад, правопорядок (розмежування їх матеріальних та формальних складових частин) [13, с. 156], виміри ефективного правового регулювання в цілому (проблемна спрямованість, врахування економічного ефекту, врахування конституційних вимог) [14, с. 576].

Лише дотримання умов та порядку прийняття рішень органами контролю щодо здійснення контролю може бути підставою для визнання дій органів контролю щодо їх поведінки правомірними.

Особлива категорія спорів в адміністративних процесах, інколи сприймається настільки суб'єктивно: надто очевидні порушення при здійсненні контрольних заходів [15, с. 279].

Основними актами національного законодавства, що регулюють правовідносини у цій сфері, є Закони України від 17.02.2011 № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності», від 20.05.1999 № 687-XIV «Про архітектурну діяльність» (далі – Закони № 3038-VI та № 687-XIV відповідно).

Законодавство про порядок проведення перевірки достатньо чітке, судова практика стала. Кожному, хто володіє відповідними знаннями, очевидно, що, наприклад, якщо перевірка не повідомлена (випадково надіслана іншому адресату, всупереч умовам), результати перевірки будуть анульовані. Попри це, маніпулювання громадською думкою інколи призводить до неправильного розуміння ситуації та припущення, що суди зацікавлені у продовженні незаконного будівництва та скасовують «правильні» рішення Держархбудінспекції, наприклад, про заморожування будівництва [16, с. 339].

Так, відповідно до усталеної правової позиції, повтореної як Верховним Судом України у постанові від 27 січня 2015 року у справі № 21-425a14, так і у постанові Верховного Суду від 5 лютого 2019 року у справі № 821/1157/16 від 05.02.2019 у справі № 2a-10138/12/2670 від 04.02.2019 у разі відсутності здійснення контролю може бути підставою для визнання дій контролюючого органу правомірними. Порушення контролюючим органом вимог щодо призначення та проведення перевірки, у свою чергу, означає відсутність правових наслідків. Таким чином, якщо перевірка є неправомірною, вчинена індивідуальна дія підлягає визнанню неправомірною та визнанню недейсною.

Наведемо приклади застосування таких правових позицій.

Верховний Суд у своїх рішеннях від 23.01.2018 у справі № 804/12558/14 та від 21.05.2020 у справі № 208/6557/16-а (2-а/208/219/16) зазначив, що у разі незаконності перегляду індивідуальний акт, виданий за результатами його проведення, автоматично визнається протиправним і визнається недейсним.

Подібну правову позицію висловив Верховний Суд у постанові від 26 лютого 2020 року у справі № 826/7847/17, в якій встановив, що положення Закону №3038-VI та Порядку державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553 (далі – Порядок № 553), дотримуючись балансу публічних і приватних інтересів, Умови та порядок проведення позапланового заходу встановлюються Державною архітектурно-будівельною інспекцією, лише дотримання яких може бути належною підставою для проведення позапланової перевірки та оформлення її результатів, що тягне за собою правові наслідки для суб'єкта містобудування. Невиконання органами держархбудконтролю вимог законодавця щодо порядку проведення держархбудконтролю тягне за собою

визнання перевірки неправомірною та не тягне за собою правових наслідків.

Питання дотримання посадовими особами держархбудінспекції порядку проведення планових та позапланових перевірок особливо гостро постає під час вирішення спорів щодо законності прийнятих на їх основі (законів, нормативно-правових актів, протоколів) рішень як необхідної умови притягнення до відповідальності за порушення містобудівних, будівельних норм, державних стандартів і правил [9].

Доцільно детальніше зупинитися на деяких правових питаннях, які вирішуються Верховним Судом у справах про порядок проведення перевірок Держархбудінспекцією. Згідно з визначенням частини першої статті 41 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», державний архітектурно-будівельний нагляд – це комплекс заходів, спрямованих на забезпечення дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства про містобудівну діяльність, будівельні норми, стандарти і правила під час виконання підготовчих та будівельних робіт.

Частиною другою цієї ж статті, цього ж Закону передбачено, що порядок здійснення архітектурно-будівельного контролю визначається Кабінетом Міністрів України. Відповідно до зазначеної норми законодавства Уряд України схвалив Постанову від 23.05.2011 р. № 553, яка за змістом абзацу першого пункту 1 встановлює порядок здійснення заходів щодо виконання вимог законодавства у сфері містобудування, будівельних норм, державних норм і правил при проведенні підготовчих та будівельних робіт.

Водночас статтею 9 зазначеної Постанови 553 передбачено, що державна архітектурно-будівельна перевірка проводиться у присутності органів містобудування або їх представників, які будують або збудували об'єкт будівництва. Право бути присутнім при проведенні державного архітектурно-будівельного контролю також закріплено п. 4 ст. 13 Порядку № 553 [17, с. 27].

Те, що перевірка дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, державних будівельних норм, стандартів і правил проводиться без присутності уповноваженої за спеціальністю містобудування особи, свідчить про порушення ДАБІ України порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю (постанова Верховного Суду від 24.12.2019 у справі № 822/716/16).

Судовий контроль у сфері містобудування відіграє важливу роль у забезпеченні безпеки та якості будівництва в містах та населених пунктах. Цей процес включає в себе перевірку документації, дотримання будівельних норм та правил, а також узгодження зі стандартами житлово-комунального господарства.

Ефективність судового контролю у сфері містобудування залежить від багатьох факторів. Перш за все, важливо мати висококваліфікованих і компетентних спеціалістів, які здатні розуміти складні будівельні технології та процедури. Вони повинні мати знання в області архітектури, будівництва, права та регулювання в сфері містобудування.

Другим важливим фактором є наявність адекватної законодавчої бази, яка регулює будівельний процес. Якщо законодавство не є чітким, а навпаки є зарозумілим, то це може призвести до порушень в будівництві, а також до складнощів у проведенні судового контролю.

Третім важливим фактором є доступ до сучасних технологій та засобів контролю. Сьогодні існує велика кількість інноваційних засобів, які можуть допомогти забезпечити безпеку та якість будівництва. Наприклад, цифрові технології дозволяють контролювати процес будівництва та забезпечувати точність виконання робіт.

Четвертим важливим фактором є прозорість та відкритість процесу судового контролю. Якщо контроль прово-

диться відкрито та зрозуміло для всіх сторін, то це сприяє підвищенню довіри до судового контролю та підвищенню ефективності його дії. Для досягнення цієї мети можна використовувати різні інструменти, такі як публічні звіти про результати контролю, доступ до інформації про будівництво та результати його контролю.

П'ятим важливим фактором є наявність ефективних механізмів застосування санкцій за порушення будівельних норм та правил. Це може включати в себе штрафи, скасування ліцензій та інші заходи, спрямовані на запобігання подібних порушень у майбутньому.

Шостим важливим фактором є сприяння активній участі громадськості у процесі судового контролю. Громадськість може бути важливим джерелом інформації про

порушення в будівництві та забезпечувати контроль над діяльністю контролюючих органів.

Також важливо забезпечувати ефективне співробітництво між судовими органами та органами виконавчої влади, забезпечувати взаємодію з громадськістю та громадськими організаціями, що дозволить забезпечити високу якість контролю та максимальну безпеку для громадян.

У цілому, ефективність судового контролю у сфері містобудування є важливим питанням, що має безпосереднє відношення до безпеки населення та якості життя громадян. Забезпечення ефективного контролю має бути пріоритетним завданням для держави та відповідних органів, які мають забезпечувати його проведення.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В.Т. Бусела. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 31 с.
2. Берназюк О. Адміністративні електронні послуги: поняття та умови впровадження в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. Т. 5. С. 196.
3. Віхров О. Організаційно-господарські правовідносини у галузі будівельної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 10. С. 138.
4. Галіцина Н. В. Ліцензування господарської діяльності як адміністративна процедура. *Право і безпека*. 2010. № 5 (37). С. 255–259.
5. Городок Н. В. Щодо окремих питань ліцензування будівельної діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 2. С. 145–149.
6. Гудз Б.Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ : Б.В., 2013. 120 с.
7. БН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій» (Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України). № 104. (2019). Вилучено з [http://dreamdim.ua/wp-content/uploads/2019/06/Nakaz\\_104\\_-DBN-B-2-2-12-2019.pdf](http://dreamdim.ua/wp-content/uploads/2019/06/Nakaz_104_-DBN-B-2-2-12-2019.pdf).
8. Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
9. Про задоволення касаційної скарги : Постанова Верховного Суду від 21 серпня 2019 р. у справі № 826/12524/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83799960>.
10. БН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій» (Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України). № 104. (2019). [http://dreamdim.ua/wp-content/uploads/2019/06/Nakaz\\_104\\_-DBN-B-2-2-12-2019.pdf](http://dreamdim.ua/wp-content/uploads/2019/06/Nakaz_104_-DBN-B-2-2-12-2019.pdf).
11. Карабін Т. О., Лазур Я.В. Затвердження актів планування в структурі інституту інструментів діяльності публічної адміністрації 151 с.
12. Квасніцька О. Містобудівне законодавство України: проблеми та перспективи розвитку. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 7 (151). С. 114.
13. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 156 с.
14. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
15. Стукаленко В.В. Окремі питання механізму провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності // *Юридичний науковий електронний журнал* № 2/2020. С. 277–279
16. Цивільне процесуальне право України : підручник : у 2 т. / за ред. М.М. Ясинка. Київ : Алерта, 2021. Т. 1. 339 с.
17. Єрмоленко В. Містобудівне право в системі права України. *Право. Людина. Довкілля*. 2019. № 4. С. 27.