

ДОСУДОВИЙ РОЗГЛЯД ТА ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА

PRE-COURT CONSIDERATION AND RESOLUTION OF ADMINISTRATIVE DISPUTES IN THE FIELD OF URBAN PLANNING: PROBLEMS OF SYSTEMATIZATION OF LEGISLATION

Задирака Н.Ю., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного права та процесу
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Метою роботи визначено здійснення характеристики особливостей досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів у сфері містобудування. Зазначено, що містобудування є комплексним міжгалузевим інститутом, що поступово трансформується в окрему галузь права із відповідним предметом, методом та принципами регулювання. Підкреслено, що спори у сфері містобудування можуть бути поділені на : спори, що виникають у сфері господарської діяльності (приватно-правові спори); спори у сфері управлінської діяльності (публічно-правові спори або адміністративні спори). Акцентовано, що нормативне регулювання у сфері містобудування характеризується численними проблемами, що полягають у: відсутності кодифікації містобудівного законодавства та його неузгодженість з іншими галузями законодавства; термінологічних недоліків містобудівного законодавства; необхідність приведення окремих підзаконних актів у сфері містобудування у відповідність до вимог актів законодавчого рівня, в тому числі стосовно дозвільної системи: законодавчих прогалин стосовно окремих категорій робіт, що потребують отримання дозволів; прогалин щодо процедур, гарантій прав заявників стосовно таких дозвільних актів, як надання дозволу на виконання будівельних робіт та скасування такого дозволу. Зроблено висновок, що наявність дієвих юрисдикційних та неюрисдикційних засобів захисту у сфері містобудування є гарантіями досягнення ефективності реалізації прав та законних інтересів особи. До юрисдикційних способів захисту прав та інтересів у сфері містобудування віднесено: судовий захист; захист у порядку адміністративного оскарження; захист шляхом вчинення нотаріальних посвідчувальних та виконавчих дій; захист шляхом звернення до арбітражу; захист із застосування засобів регулювання, якими володіє третейський суд; захист за допомогою звернення до послуг медіатора. До неюрисдикційних засобів врегулювання спорів у сфері містобудування віднесено: самозахист, що є допустимим для спорів, що мають приватно-правовий характер; захист шляхом проведення перемовин. Обґрунтовано, що забезпечення ефективності реформування містобудівного законодавства має базуватися на використанні ціннісного аксіологічного підходу до здійснення правотворчої діяльності, де пріоритетом та законодавчим імперативом мають бути права людини в цілому, і зокрема, її право на гідне існування, що фактично функціонально забезпечується із застосування містобудівних стандартів та вимог.

Ключові слова: досудовий розгляд, вирішення адміністративних спорів, нормативно-правове регулювання, містобудування, учасники правовідносин, цінність права.

The purpose of the work is to characterize the features of pre-court proceedings and the resolution of administrative disputes in the field of urban planning. It is noted that urban planning is a complex interdisciplinary institution, which is gradually transforming into a separate branch of law with a corresponding subject, method and principles of regulation. It is emphasized that disputes in the field of urban planning can be divided into: disputes arising in the field of economic activity (private legal disputes); disputes in the field of management activities (public legal disputes or administrative disputes). It is emphasized that regulatory regulation in the field of urban planning is characterized by numerous problems, which are: lack of codification of urban planning legislation and its inconsistency with other branches of legislation; terminological shortcomings of urban planning legislation; the need to bring certain by-laws in the field of urban planning into compliance with the requirements of acts of the legislative level, including regarding the permit system: legislative gaps regarding certain categories of works that require obtaining permits; gaps in procedures, guarantees of the rights of applicants in relation to such permitting acts as the granting of a permit to perform construction works and the cancellation of such a permit. It was concluded that the presence of effective jurisdictional and non-jurisdictional means of protection in the field of urban planning are guarantees of achieving the effectiveness of the realization of the rights and legitimate interests of a person. Jurisdictional methods of protecting rights and interests in the field of urban planning include: judicial protection; protection in the procedure of administrative appeal; protection by performing notarial certification and enforcement actions; protection by recourse to arbitration; protection from the application of means of regulation possessed by the arbitration court; protection using the services of a mediator. The non-jurisdictional means of settling disputes in the field of urban planning include: self-defense, which is permissible for disputes of a private legal nature; protection through negotiations. It is substantiated that ensuring the effectiveness of the reform of urban planning legislation should be based on the use of a valuable axiological approach to the implementation of law-making activities, where the priority and legislative imperative should be human rights in general, and in particular, their right to a dignified existence, which is actually functionally ensured by the application of urban planning standards and requirements

Key words: pre-court proceedings, resolution of administrative disputes, regulatory and legal regulation, urban planning, participants in legal relations, value of law.

Постановка проблеми. Питання відбудови України є надзвичайно важливою проблемою, вирішення якої вимагає удосконалення як чинного законодавства, так і порядку його застосування, а також належного захисту прав і свобод особи. Питання захисту прав та законних інтересів відноситься до пріоритетних цілей суспільства та держави, визнається як пріоритет діяльності органів влади, однак при цьому наявна проблема навантаження на судову систему та неминучого її «колапсу» вимагає оптимізації механізму реалізації та захисту прав особи в цілому, і зокрема, у сфері містобудування.

В цьому сенсі сфера містобудування наділена цілим комплексом адміністративно-правових засобів, застосування яких має досягати врегулювання спору між її учасниками без звернення до суду. Однак при цьому від-

сутність системності врегулювання відносин у сфері містобудування, що, зокрема, позначається на триваючих процесях кодифікації відповідного законодавства, що створює перепони до залучення іноземних інвестицій як базису для відновлення економіки України.

Стан наукової розробки проблеми. Питання містобудування розглядалися у : публікаціях Ю. О. Легези, Н. В. Коваленко, О. Б. Ляшка [1; 2; 3], де обґрунтовано розуміння адміністративних послуг у сфері містобудування як результату ініціативної діяльності фізичних та юридичних осіб, адресованої суб'єкту публічної адміністрації, що відображається у змісту прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів,

реконструкцію історичних населених пунктів, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури; дисертації Є. А. Неборського на тему «Адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів містобудування» (2020 р.) [4], де акцентовано увагу на встановленні значення та змісту регіональної політики та загальнодержавної політики із будови населених пунктів; дисертації О. О. Череміса [5], присвяченої проблемам забезпечення ефективності застосування заходів земельно-правової відповідальності, в тому числі відповідальності забудовників. Водночас необхідно підкреслити, що питання досудового врегулювання публічно-правових спорів є предметом уваги сучасних дослідників. Варто виокремити комплексні наукові дослідження таких вчених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, Т. О. Коломоєць, Д. М. Лук'янець, Д. В. Лученко та ін., однак при цьому спостерігається фрагментарність пошуку ефективних нормативно-правових механізмів застосування досудових юрисдикційних та неюрисдикційних засобів врегулювання адміністративних спорів у сфері містобудування із забезпечення, що обумовило актуальність та мету даного дослідження.

З врахуванням зазначеного *метою роботи* визначено здійснення характеристики особливостей досудового розгляду та вирішення адміністративних спорів у сфері містобудування.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до чинного законодавства України встановлюється, що адміністративно-правовим спором або публічно-правовим спором є «спір, у якому: «хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи» (ст. 3 КАС України) [6]. Таким чином, визначення адміністративно-правового спорів має встановлюватися через з'ясування суб'єктного складу таких відносин, характеру його взаємодії та спрямованості реалізації [7].

Містобудування є комплексним міжгалузевим інститутом, що поступово трансформуються в окрему галузь права із відповідним предметом, методом та принципами регулювання. Варто підкреслити, що спори у сфері містобудування можуть бути поділені на: спори, що виникають у сфері господарської діяльності (приватно-правові спори); спори у сфері управлінської діяльності (публічно-правові спори або адміністративні спори).

При цьому нормативне регулювання у сфері містобудування характеризується численними проблемами, що полягають у: відсутності кодифікації містобудівного законодавства та його неузгодженість з іншими галузями законодавства; термінологічних недоліків містобудівного законодавства; необхідність приведення окремих підзаконних актів у сфері містобудування у відповідність до вимог актів законодавчого рівня, в тому числі стосовно дозвільної системи; законодавчих прогалин стосовно окремих категорій робіт, що потребують отримання дозволів; прогалин щодо процедур, гарантій прав заявників стосовно таких дозвільних актів, як надання дозволу на виконання будівельних робіт та скасування такого дозволу [8, с. 13–15].

Втім варто підкреслити, що реформа містобудівного законодавства є триваючою в Україні, вже умовно кажучи починаючи з ухвалення Розпорядження Кабінету Міні-

стрів України № 536-р від 18.07.2007 [9], де було закріплено Концепцію Містобудівного кодексу України та сутнісний зміст Містобудівного кодексу України (№ 6400 від 18.05.2010) [10]. Однак зазначений етап розвитку правової системи України не призвів до ухвалення Містобудівного кодексу України, а завершилось прийняттям у 2011 році Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [11]. Актуальність розробки та ухвалення Містобудівного кодексу України визначилась у зв'язку із запровадженням воєнного стану та триваючого російсько-українською війною, що виявило нагальність систематизації відповідної сфери законодавства задля створення дієвого та прозорого нормативного базису з ціллі залучення іноземних інвестицій для відновлення економіки держави.

Здійснення містобудівної діяльності відповідно до п. 9 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [12] вимагає отримання спеціального дозволу, що може стати предметом спору у разі наявності суперечностей між учасниками правовідносин через недотримання строків та інших вимог правомірності надання відповідних адміністративних послуг та здійснення адміністративних процедур.

Нормативно-правове регулювання здійснення ліцензування містобудівної діяльності відбувається згідно із встановленими стандартами (ДБН), дотримання яких визначає характеристику відповідності об'єкту закріпленим містобудівним умовами та обмеженнями, технологіями будови тощо (ст. 22-2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») [13].

Розвиток нормативно-правового регулювання містобудівної діяльності позначився процесами реформації ліцензування у відповідній господарській сфері, що задля задоволенні інтересів держави, соціуму та інвесторів характеризується прагненням законодавця щодо його спрощення, що зокрема, було втілено у положеннях Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва», де було скасовано вимогу здійснення ліцензування архітектурної діяльності як складової процесу містобудування [14]. Натомість було запроваджено сертифікацію діяльності суб'єктів, які займаються архітектурною діяльністю.

До ознак публічно-правового спорів у сфері містобудування Н. О. Семенчук відносить: суб'єктний склад правовідносин, що реалізуються через діяльність носіїв державної влади, а також виконавчих функцій місцевого самоврядування; встановлення спеціального характеру спорів, що проявляється у встановленні перешкод для формування повноцінного життєвого середовища для людини та суспільства; встановлення спеціальної процедури врегулювання наявної суперечності [14, с. 54].

Наявність дієвих юрисдикційних та неюрисдикційних засобів захисту у сфері містобудування є гарантіями досягнення ефективності реалізації прав та законних інтересів особи. До юрисдикційних способів захисту прав та інтересів у сфері містобудування необхідно віднести: судовий захист; захист у порядку адміністративного оскарження; захист шляхом вчинення нотаріальних посвідчувальних та виконавчих дій; захист шляхом звернення до арбітражу; захист із застосування засобів регулювання, якими володіє третейський суд; захист за допомогою звернення до послуг медіатора. До неюрисдикційних засобів врегулювання спорів у сфері містобудування необхідно віднести: самозахист, що є допустимим для спорів, що мають приватно-правовий характер; захист шляхом проведення перемовин.

Врегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування на досудовому етапі необхідно здійснювати із дотриманням вимог антикорупційного законодавства України, що ускладнює повноту їх застосування.

Врегулювання публічно-правового спору у сфері містобудування у порядку адміністративного оскарження вимагає відповідності таким вимогам, як: належність адресування скарги чи іншої форми звернення; дотримання вимог адміністративно-процедурного законодавства [15, с. 50–51; 16; 17].

Реалізація досудового врегулювання публічно-управлінських спорів у сфері містобудування часто пов'язується із поданням адміністративної скарги. При цьому доволі поширеною є ситуація, за якої одним владним суб'єктом у сфері містобудування ухвалюється одне рішення, який часто має характер регуляторного акту, що часто призводить до скасування даного акту іншим суб'єктом влади, що призводить до низької ефективності такого досудового юрисдикційного засобу захисту як адміністративне оскарження і призводить до прагнення учасників правовідносин застосовувати більш дієвий в сучасних умовах засіб юрисдикційного впливу, яким, попри наявні недоліки, що полягають у довготривалості розгляду справ, є адміністративне судочинство [18; 19]. Вирішення такої проблеми очевидно пов'язується із необхідністю деталізації регламентації адміністративних процедур, що реалізуються в рамках державного архітектурно-будівельного контролю, включаючи можливість застосування адміністративного оскарження як досудового способу врегулювання спорів у сфері містобудування.

Застосування процедур із адміністративного оскарження у сфері містобудування вимагає не лише вирішення правозастосовних проблем, але й врахування історичних, соціальних, економічних причин, що має бути враховано

при систематизації будівельного законодавства. Ефективність містобудівного законодавства України залежить від здатності врахування та напрацювання позитивних практик із забезпечення прав і свобод особи у сфері забудови населених пунктів, створенні дієвого життєвого середовища, як пріоритету та цілей належності регулювання у досліджуваній сфері. З врахуванням зазначеного, до нагальних проблем, що мають бути вирішені у процесі реформування містобудівного законодавства, відносяться: проблеми регламентації взаємної відповідальності приватних осіб та суб'єктів публічної влади, налагодження дієвого соціального партнеру; проблеми забезпечення ефективності діяльності владних суб'єктів, що є базисом для дієвості застосування такого інституту, як адміністративна скарга.

Висновки. Специфіка здійснення містобудівної діяльності, що полягають у встановлених характерних стандартах визначеності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної влади, що при цьому має відповідати вимозі дотримання розумності строків застосування роблять нагальною проблемою пошуку напрямів гарантування ефективності досудових (альтернативних) засобів вирішення адміністративних спорів.

При цьому ефективність таких процесів нормотворення безумовно має спиратися на використанні ціннісного аксіологічного підходу до здійснення правотворчої діяльності, де пріоритетом та законодавчим імперативом мають бути права людини в цілому, і зокрема, її право на гідне існування, що фактично функціонально забезпечується із застосування містобудівних стандартів та вимог.

ЛІТЕРАТУРА

1. Легеза Ю.О., Коваленко Н.В., Ляшко О.Б. Адміністративно-правове регулювання в сфері містобудування. Монографія. Херсон : «Видавничий дім «Гельветика», 2017. 192 с.
2. Ляшко О. Б. Питання класифікації адміністративних послуг у сфері містобудування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарно-го університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 12. Т. 1. С. 127–130.
3. Ляшко О. Б. Надання адміністративних послуг у сфері містобудування : результати соціологічного дослідження. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 117–120
4. Неборський Є. А. Адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів містобудування : дис. ... к.ю.н. 12.00.07. Київ, 2020. 246 с.
5. Череміс О. О. Земельне правопорушення у сфері містобудування як підстава юридичної відповідальності. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ, 2021. 247 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
7. Педько Ю. С. Публічно-правовий спір – предмет юрисдикції адміністративних судів України. *Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України*: міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 січня 2007 р.: тез. допов. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. С. 249–252.
8. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності. Збірник аналітичних матеріалів. Вінницька обласна державна адміністрація : веб-сайт. Київ, 2019. 369 с. URL: <http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Conc.pdf>
9. Про схвалення Концепції Містобудівного кодексу України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 536-р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 53. Ст. 105.
10. Проект Містобудівного кодексу України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=6400&skl=7
11. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>
12. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 року № 222-VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Закон України від 17 жовтня 2019 року № 199-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-20#n63>
14. Семенчук Н.О. Публічно-правові спори у сфері містобудування. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2024. 245 с.
15. Ленівський Р.В. Законність і правопорядок в Україні : адміністративно-правові засоби забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 ; ВНЗ «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна» ; Нац. авіац. ун-т. Київ : 2018. 187 с.
16. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
17. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>
18. Drozd O., Dorokhina Y., Leheza Y., Smokovych M., Zadyraka N. Cassation filters in administrative judicial procedure: a step in a chasm or a novel that ukrainian society expected? *The Revista Amazonia Investiga*. 2021. Volume 10. Issue 40. P. 222–232.
19. Задирака Н.Ю. Принцип добросовісності як принцип здійснення адміністративної процедури. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 68–79.