

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.1/10>

Лецинський В.П.

Київський національний університет будівництва та архітектури

ПОВНОВАЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЗА НАСЛІДКАМИ ЗДІЙСНЕННЯ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЗАКОННІСТЮ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Стаття присвячена уточненню повноважень адміністративного суду за наслідками здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування, окресленню перспективних напрямів розвитку чинного адміністративного законодавства.

Обґрунтовано, що перегляд теоретичних засад цього контролю зумовлений організаційними недоліками судового контролю щодо законності дозвільної діяльності у сфері містобудування; значенням цього контролю щодо забезпечення законності у цій сфері; триваючими процесами формування сучасної парадигми адміністративного права. Зазначено про ключове значення врахування сучасної парадигми адміністративного права, основою якої є уявлення про людину як основну соціальну цінність, а не передусім об'єкт управління. Обґрунтовано, що чільне місце судового контролю у такій парадигмі визначається його призначенням, а саме захистом порушених, невизнаних, оспорюваних суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів.

Проаналізовано роботи щодо дотичної проблематики, яку складають судовий контроль щодо законності адміністративної діяльності органів виконавчої влади, окремі проблеми визначення та реалізації повноважень суду в рамках контролю законності актів суб'єктів публічної влади, розмежування судового та конституційного контролю.

Обґрунтовано, що рішення адміністративного суду про зобов'язання суб'єкта публічної влади щодо видачі зазначеного дозволу не може вважатися втручанням у дискреційні повноваження відповідного суб'єкта публічної влади, попри передбачення законом декількох варіантів поведінки суб'єкта публічної влади. Доведено, що, на відміну від контролю, що здійснюється іншими суб'єктами публічної влади у сфері містобудування, судовий контроль характеризується своїм специфічним обсягом у сфері містобудування: не тільки власне законністю рішень дозвільних органів, але й дотриманням ними верховенства права, зокрема оцінкою співвідношення приватного та суспільного інтересу у конкретному випадку.

Ключові слова: повноваження, адміністративний суд, судовий контроль, законність, дозвільна діяльність, містобудування.

Постановка проблеми. Масштабне реформування здійснення правосуддя наприкінці 2017 року не привело до суттєвого підвищення якості розгляду судових справ, зокрема адміністративних справ щодо порушень суб'єктивних прав і законних інтересів у сфері містобудування. Цей висновок впливає з аналізу даних судової статистики розгляду справ у сфері містобудування адміністративними судами (першої та апеляційної інстанцій) за 2019 рік. Нескладні

підрахунки свідчать про приблизно від 7% до 9% скасованих в апеляційному порядку рішень судів першої інстанції, подібно до того, як було в, наприклад, 2015, 2016 роках [1; 2]. Окрім наведеного необхідно враховувати формування сучасної парадигми адміністративного права, основою якої є уявлення про людину як основну соціальну цінність, а не передусім об'єкт управління. Чільне місце судового контролю у такій парадигмі визначається його призначенням, а саме

захистом порушених, невизнаних, оспорюваних суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (далі – КАС України)) [3], а також концепцією адміністративних зобов'язань, ключовими положеннями якої є, зокрема, відповідальність держави перед людиною, самообмеження влади держави за допомогою нормативного регулювання своєї діяльності [4, с. 71, 75]. Значення належного здійснення судового контролю у сфері містобудування, зокрема дозвільної діяльності у цій сфері, впливає з актуальних публікацій, де виділяється декілька десятків різних вимог, які заявляються в адміністративному порядку та порядку інших видів судочинства. До таких вимог належать зобов'язання видати містобудівні умови та обмеження; анулювання дозволів, виданих Державною архітектурно-будівельною інспекцією; законність під час організації та проведення перевірок; наслідки скасування декларації про готовність об'єкта до експлуатації; визнання протиправними дії Державною архітектурно-будівельною інспекцією щодо відмови видати сертифікат, що засвідчує прийняття в експлуатацію завершеного будівництвом об'єкта, а також значна кількість інших вимог [5]. Можна навести конкретні недоліки організації судового контролю, зокрема в порядку адміністративного судочинства. Так, за чинними правилами визначення справ спрощеного провадження значна кількість спорів у сфері містобудування може бути розглянута саме в цьому порядку (ч. 4 ст. 257 КАС України), попри істотні матеріальні наслідки для позивача або відповідача відповідних судових рішень. Таким чином, з урахуванням організаційних недоліків судового контролю щодо законності дозвільної діяльності у сфері містобудування; значення вказаного контролю щодо забезпечення законності у цій сфері; триваючих процесів формування сучасної парадигми адміністративного права актуальним є перегляд теоретичних засад цього контролю задля підвищення його якості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика сутності судового контролю щодо забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування не отримала належної уваги у публікаціях науковців. Найближчою дотичною проблематикою, що піднімалась на сторінках наукової літератури, є судовий контроль щодо законності адміністративної діяльності органів виконавчої влади (Б.Д. Гудз, 2012 рік) [6], окрім проблеми визначення та реалізації повно-

важень суду у рамках контролю законності актів суб'єктів публічної влади (О.В. Константий, 2015 рік) [7], розмежування судового та конституційного контролю (А.М. Івановська, 2020 рік) [8]. Втім, специфіка судового контролю саме у досліджуваній сфері залишена поза увагою.

Постановка завдання. Метою статті є уточнення повноважень адміністративного суду за наслідками здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування, окреслення перспективних напрямів розвитку чинного адміністративного законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Усталене у доктрині адміністративного права визначення судового контролю за його специфічним суб'єктом здійснення (суд) [9, с. 275] звертає увагу на місце суду у системі суб'єктів забезпечення законності діяльності суб'єктів виконавчої влади, зокрема щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Сучасна парадигма адміністративного права передбачає такі принципи напрями у його розумінні, як визнання генетичного зв'язку адміністративного права із способами захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів під час відходу від акцентів на управлінській спрямованості адміністративних правовідносин; визнання людини, її здоров'я та безпеки найвищою соціальною цінністю та орієнтиром у функціонуванні держави, що зумовлює постановку питання про сервісний характер діяльності держави; визнання відповідальності держави перед приватною особою за свою діяльність, сервісний характер діяльності держави, що зумовлює постановку акценту не на державне управління, а на публічне адміністрування як визначальний акцент її діяльності [4, с. 72, 77].

Місце судового контролю у сучасній системі суб'єктів забезпечення законності дозвільної діяльності у містобудуванні зумовлюється здійсненням ним правосуддя як конституційно закріпленого завдання діяльності судової влади (ч. 1 ст. 124 Конституції України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (далі – Конституція України)) [10]. Таким чином, суд здійснює контроль щодо діяльності суб'єктів публічної влади у специфічний спосіб, а саме здійснюючи правосуддя у відповідних справах.

Б.Д. Гудз, досліджуючи проблематику судового контролю щодо законності діяльності суб'єктів публічної влади, вказує на такі риси судового контролю у цій сфері: є специфічним видом контрольної діяльності державних установ; предметом є дотримання підконтрольними

суб'єктами публічної влади своєї компетенції; специфічний суб'єкт здійснення (суд, причому не тільки адміністративний, але й усіх інших юрисдикцій); суворо регламентований процесуальним законом специфічний порядок здійснення (процесуальна форма); сутність його полягає у перевірці та оцінці законності актів суб'єктів публічної влади [11, с. 11]. Необхідно визнати, що, попри спливи значного проміжку часу, ці положення продовжують залишатись актуальними та можуть бути взяті за основу для подальшого дослідження.

У сфері містобудування зазначені риси судового контролю зберігають свою актуальність. Водночас специфічний характер цієї сфери зумовлює застосування судом деяких особливих способів захисту. Так, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 5 КАС України, одним із способів захисту адміністративним судом суб'єктивних прав та законних інтересів є визнання протиправною бездіяльність суб'єкта публічної влади та зобов'язання його вчинити певні дії. Втім, відповідне зобов'язання може бути покладено тільки в разі бездіяльності відповідача. В разі ж прийняття дозвільним органом у сфері містобудування рішення (наприклад, щодо видачі дозвільного документа або відмови у його видачі) такий спосіб захисту не може бути застосований. Крім того, усталеним є розуміння судами такого способу захисту як заходу перш за все загального характеру у тому розумінні, що суд не повинен підняти собою відповідний суб'єкт публічної влади та приймати законне рішення замість оскаржуваного [12; 13]. Втім, у сфері містобудівної діяльності можливим є застосування такого способу захисту, як зобов'язання уповноваженого суб'єкта публічної влади видати містобудівні умови та обмеження. Про можливість застосування такого способу захисту зазначено у рішенні апеляційного адміністративного суду з огляду на відсутність у цьому разі дискреційних повноважень відповідача, оскільки закон у цьому разі передбачає тільки один варіант рішення, а саме щодо видачі містобудівних умов та обмежень [14].

Під дискреційними повноваженнями суб'єкта публічної влади сьогодні розуміється можливість такого суб'єкта вибирати поведінку, застосовуючи власний розсуд, у визначених законом межах [15, с. 108–109]. У цьому контексті Б.Д. Гудз характеризує сутність рішення адміністративного суду як акта правосуддя, спрямованого на захист суб'єктивних прав та інтересів від порушень з боку суб'єктів публічної влади, що містить висновок про законність конкретного акта [11, с. 12]. Можна з упевненістю говорити

про наявність у зазначеному вище рішенні адміністративного суду оцінки законності оскаржуваного акта суб'єкта публічної влади щодо відмови у видачі містобудівних умов та обмежень, тому зазначимо, що така позиція суду апеляційної інстанції не входить у суперечність із усталеними доктринальними поглядами у сфері адміністративного права щодо застосовуваних категорій.

Сутністю державного контролю у сфері містобудування є забезпечення законності діяльності суб'єктів містобудівної діяльності [9, с. 345–346], причому специфічний характер зазначеної діяльності, а саме її потенційно значна небезпека для інших учасників соціальних відносин, зумовлює необхідність застосування відповідних засобів державного контролю, одним з яких можна визначити дозвільну діяльність у цій сфері. Така специфіка містобудівної діяльності як об'єкта контролю зумовлює типовий характер відсутності дискреційних повноважень у суб'єкта контролю у цій сфері. Так, наприклад, відповідно до п. 30 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 466 [16], передбачено повноваження уповноваженого суб'єкта публічної влади у сфері містобудування щодо відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт. Втім, аналіз підстав такої відмови свідчить про те, що відповідні підстави ґрунтуються на формальних критеріях, таких як відповідність будівництва цільовому призначенню земельної ділянки; наявність у поданих документах порушень містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. Крім того, законодавець прагне до чіткості визначення відповідних підстав, отже, усунення дискреційних повноважень суб'єкта державного контролю під час вирішення відповідних питань.

Попри поширеність приватних засад у реалізації містобудівної діяльності, визначальною її ознакою можна вважати жорсткий плановий характер здійснення. Порушення відповідного плану спричиняє прогресуючі збитки, що зумовлюється не тільки організаційними чинниками, але й суто технічними причинами, наприклад необхідністю консервації об'єкта будівництва. Так, Наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 21 жовтня 2005 року № 2 затверджено Положення про порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва [17]. Вважаємо, що зазначені обставини мають зумовлювати підвищену відповідальність суб'єктів публічної влади

під час вирішення питань щодо видачі документів дозвільного характеру або відмови у такій видачі. Підвищений характер відповідальності цих суб'єктів корелює з положеннями щодо актуальної парадигми адміністративного права, вихідними засадами якої є, зокрема, демократичний характер діяльності держави та її інститутів, що означає, в тому числі, збільшення відповідальності держави та її суб'єктів перед людиною за свою діяльність, а також актуалізацію судового захисту прав і свобод людини [4, с. 72, 77].

Отже, враховуючи наведене, а також суто формальний характер підстав відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт, вважаємо, що рішення адміністративного суду про зобов'язання суб'єкта публічної влади щодо видачі зазначеного дозволу не може вважатись втручанням у дискреційні повноваження відповідного суб'єкта публічної влади, попри передбачення законом декількох варіантів поведінки суб'єкта публічної влади. Таке рішення суду сприятиме якнайшвидшому усуненню невизначеності щодо видачі відповідних документів, що сприятиме виконанню відповідного графіку містобудівних (будівельних) робіт. Таким чином, вважаємо застосування наведеного вище способу захисту суб'єктивних прав та інтересів перспективним у сфері містобудування.

Відповідно до положень ч. ч. 1, 2 ст. 6 КАС України, прямо передбачено застосування адміністративним судом принципу верховенства права під час вирішення справи. Відповідно до ч. 2 цієї статті, суд має враховувати відповідну практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). У практиці ЄСПЛ у сфері містобудівної діяльності основну увагу отримали питання погодження суспільного та приватного інтересу щодо нерухомого майна. У цьому контексті варто відзначити такі рішення ЄСПЛ: «Депаль проти Франції», «Брайловська проти України» [18; 19; 20]. Так, у рішенні «Депаль проти Франції» визначено це співвідношення в разі розміщення будівлі у природоохоронній території (прибережна зона) та констатовано пріоритет суспільного інтересу, залишено в силі рішення національного суду щодо знесення будівлі за кошти власника. У рішенні «Брайловська проти України» під час вирішення питання щодо примусового відчуження нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності констатується необхідність урахування національним судом не тільки власне вимог закону, але й співвідношення приватного та суспільного інтересу, виправданість такого відчуження у конкретному випадку.

Отже, на відміну від контролю, що здійснюється іншими суб'єктами публічної влади у сфері містобудування, судовий контроль характеризується своїм специфічним обсягом у сфері містобудування, включаючи не тільки власне законність рішень дозвільних органів, але й дотримання ними верховенства права, зокрема оцінювання співвідношення приватного та суспільного інтересу у конкретному випадку.

У законодавчих актах, що встановлюють вимоги до вирішення справ судами інших юрисдикцій (цивільна, господарська, кримінальна), вимога щодо дотримання судом верховенства права не завжди визначається на рівні принципу вирішення спору. Так, у ст. 10 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року № 1618-IV (далі – ЦПК України) [21] закріплено обов'язок суду керуватись принципом верховенства права лише під час розгляду справи (процесуальний аспект). Втім, відповідно до ч. 1 ст. 263 ЦПК України, верховенство права має базовий характер під час складання судового рішення, що, безумовно, означає використання зазначеного принципу під час його мотивування. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII [22], верховенство права є загальною засадою здійснення правосуддя (як у процесуальному, так і в матеріальному аспектах). Отже, здійснення судового контролю на засадах верховенства права, в тому числі у сфері містобудування, є визначальною сутнісною рисою судового контролю законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу дійти таких висновків.

1) Рішення адміністративного суду про зобов'язання суб'єкта публічної влади щодо видачі зазначеного дозволу не може вважатись втручанням у дискреційні повноваження відповідного суб'єкта публічної влади, попри передбачення законом декількох варіантів поведінки суб'єкта публічної влади.

2) На відміну від контролю, що здійснюється іншими суб'єктами публічної влади у сфері містобудування, судовий контроль характеризується своїм специфічним обсягом у сфері містобудування, включаючи не тільки власне законність рішень дозвільних органів, але й дотримання ними верховенства права, зокрема оцінювання співвідношення приватного та суспільного інтересу у конкретному випадку.

Список літератури:

1. Судова статистика. *Судова влада України*. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/gik_2019 (дата звернення: 10.01.2021).
2. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2016 році. *Судова влада України*. URL: https://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/TRAVEN_17/ogl_2016_cory.pdf (дата звернення: 10.01.2021).
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 26 серпня 2005 року. 2005. № 32. С. 11. Ст. 1918. Код акта 33303/2005є.
4. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Сучасна парадигма адміністративного права: генеза і поняття. *Право України*. 2017. № 5. С. 71–79.
5. Брикайло Ю.В. Містобудування, земельне право та ДАБІ: судова практика за 2019 рік. *DREAMDIM*. URL: <https://dreamdim.ua/uk/mistobuduvannya-pidsumky-2019-roku-sudova-praktyka> (дата звернення: 15.01.2021).
6. Гудз Б.Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національний університет Державної податкової служби України. Ірпінь, 2012. 219 с.
7. Константий О.В. До питання про повноваження адміністративних судів при перевірці рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. *Вісник Верховного Суду України*. 2015. № 4 (176). С. 35–40.
8. Івановська А.М. Розмежування судового та конституційного контролю: теоретико-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 234–237. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2020/58.pdf (дата звернення: 26.12.2020).
9. Адміністративне право : підручник / за ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
10. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 1 жовтня 2010 року. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.
11. 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. 20 с.
12. Про задоволення адміністративного позову : Рішення Овідіопольського районного суду Одеської області від 3 жовтня 2018 року у справі № 76919132. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/76919132> (дата звернення: 15.01.2021).
13. Про практику розгляду судами корпоративних спорів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 жовтня 2008 року № 13. *Вісник Верховного Суду України*. 2008. № 11.
14. Брикайло Ю.В. Суд може зобов'язати орган містобудування та архітектури видати містобудівні умови та обмеження. *DREAMDIM*. URL: <https://dreamdim.ua/uk/sud-mozhe-zobo-yazaty-organ-mistobuduvannya-ta-arhitektury-vydaty-mistobudivni-umovy-ta-obmezheniya> (дата звернення: 15.01.2021).
15. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / колектив авторів ; за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ : ВАІТЕ, 2015. 288 с.
16. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 466. *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 16 травня 2011 року. 2011. № 34. С. 60. Ст. 1404. Код акта 56278/2011.
17. Про затвердження Положення про порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва : Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 21 жовтня 2005 року № 2. *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 1 лютого 2006 року. 2006. № 3. С. 144. Ст. 103. Код акта 34922/2006.
18. CASE OF DEPALLE v. FRANCE [Ukrainian Translation] legal summary by the COE Human Rights Trust Fund, 29/03/2010, no. 34044/02. *European Court of Human Rights HUDOC database* URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-118535%22%5D%7D> (дата звернення: 12.01.2021).
19. Справа «Брайловська проти України» : Рішення Європейського суду з прав людини від 6 червня 2019 року № 14031/09. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_d93#Text (дата звернення: 10.01.2021).
20. Брикайло Ю.В. В питаннях забудови берегів захист громадських інтересів є підставою для позбавлення права приватної власності. *DREAMDIM*. URL: <https://dreamdim.ua/uk/vidsutnist-proektu-zemleustroyushhodo-vstanovlennya-rybereznoyi-zahysnoyi-smugy-ne-svidchyt-pro-vidsutnist-samoji-pzs> (дата звернення: 15.01.2021).
21. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 7 травня 2004 року. 2004. № 16. С. 11. Ст. 1088. Код акта 28609/2004.
22. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 26 липня 2016 року. 2016. № 56. С. 9. Ст. 1935. Код акта 82460/2016.

Leshchynskyi V.P. POWERS OF THE ADMINISTRATIVE COURT AS A RESULT OF JUDICIAL CONTROL OVER THE LEGALITY OF PERMITTING ACTIVITIES IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

The article is devoted to clarifying the powers of the administrative court as a result of judicial control over the legality of permitting activities in the field of urban planning, outlining promising areas of development of current administrative legislation. It is substantiated that the revision of the theoretical foundations of this control is due to: organizational shortcomings of judicial control over the legality of permitting activities in the field of urban planning; the importance of this control to ensure the rule of law in this area; ongoing processes of formation of the modern paradigm of administrative law. The key importance of taking into account the modern paradigm of administrative law, which is based on the idea of man as a basic social value, and not, above all, the object of management. It is substantiated that the leading place of judicial control in such a paradigm is determined by its purpose: protection of violated, unrecognized, disputed subjective rights, freedoms, and legitimate interests.

Works on the related issues are analyzed: judicial control over the legality of administrative activities of executive bodies, some problems of determining and implementing the powers of the court in the control of the legality of acts of public authorities, the separation of judicial and constitutional control. It is substantiated that the decision of the administrative court on the obligation of the subject of public authority to issue the said permit cannot be considered an interference with the discretionary powers of the relevant subject of public authority, despite the law providing several options for the subject of public authority. It is proved that in contrast to the control exercised by other public authorities in the field of urban planning, judicial control is characterized by its specific scope in the field of urban planning: not only the legality of decisions of permitting bodies, but also their rule of law, including private-public interest in a particular case.

Key words: powers, administrative court, judicial control, legality, permitting activity, urban planning.