

УДК 342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2023.2.17>

Великов С. Г.,

аспірант

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Анотація. У статті проаналізовано та охарактеризовано поняття «контроль», «судовий контроль» та «містобудування (містобудівна діяльність)»; наведено різницю між судовим контролем європейської системи права та англосаксонської системи. Обґрунтовано важливість існування судового контролю як явища в більшості суспільних відносин, в тому числі у відносинах містобудування. Крім судового контролю, у статті також вказуються альтернативні засоби контролю у галузі містобудування, які можуть доповнювати судовий контроль і сприяти більш ефективному виконанню містобудівних рішень. Аналізуються законодавчі акти, які встановлюють правила та процедури у сфері містобудування. У роботі розглядаються питання щодо компетенції судів, процедур судового контролю та вирішення спорів, а також роль суду у забезпеченні виконання вимог містобудівних норм. Дослідження дає змогу зрозуміти специфіку судового контролю у сфері містобудування та впливати на його ефективність з метою забезпечення якості та раціонального розвитку міст. Висвітлено питання конституційного та процесуального закріплення за судами повноважень здійснювати судовий контроль за виконанням судових рішень у галузі містобудування. Вказано на відсутність чіткого алгоритму дій судових органів щодо контролю у галузі містобудування, закріпленому на законодавчому рівні. У підсумку, стаття підкреслює важливість судового контролю у сфері містобудування та необхідність законодавчого закріплення чітких процедур та критеріїв для його здійснення. Такі заходи сприятимуть стабільності, прозорості та рівності у містобудівній практиці, що є важливим для забезпечення справедливості та виконання закону у цій сфері.

Ключові слова: *судовий контроль, судовий орган, судове рішення, містобудування, адміністрація.*

Vielikov S. G. Features of judicial control in the field of city planning

Abstract. The article analyzes and characterizes the concepts of “control”, “judicial control” and “urban planning (urban planning activity)”; the difference between judicial control of the European legal system and the Anglo-Saxon system is given. The importance of the existence of judicial control as a phenomenon in most social relations, including in relations of urban planning. In addition to judicial control, the article also indicates alternative means of control in the field of urban planning, which can complement judicial control and contribute to more effective implementation of urban planning decisions. Legislative acts that establish rules and procedures in the field of urban planning are analyzed. The work examines issues related to the competence of courts, procedures of judicial control and dispute resolution, as well as the role of the court in ensuring the fulfillment of the requirements of urban planning regulations. The study makes it possible to understand the specifics of judicial control in the field of urban planning and to influence its effectiveness in order to ensure the quality and rational development of cities. The issue of constitutional and procedural consolidation of the powers of courts to exercise judicial control over the execution of court decisions in the field of urban planning is highlighted. It is pointed out that there is no clear algorithm of actions of judicial bodies regarding control in the field of urban planning, fixed at the legislative level. In conclusion, the article emphasizes the importance of judicial control in the field of urban planning and the need to legislate clear procedures and criteria for its implementation. Such measures will promote stability, transparency and equality in urban planning practice, which is important to ensure justice and law enforcement in this area.

Key words: *judicial control, judicial body, court decision, urban planning, administration.*

В Україні конституція передбачає незалежність судової влади (ст. 6, ст. 124 Основного закону) [1]. Конституція України включає багато положень, які забезпечують ефективну систему поділу влади.

Суд, як судовий орган, несе особливу відповідальність за правильне застосування

законів і встановлення верховенства права в державі. З прийняттям Основного Закону повноваження судової влади суттєво розширено, зокрема законодавець поклав на неї функцію контролю.

Слово «контроль» походить від французького слова “controle”, яке дослівно

перекладається як перевірка або спостереження з метою перевірки. В словнику Міріам-Вебстер [2, с. 12] визначається, що слово «контроль» має таке значення: *«здійснювати стримуючий або керуючий вплив на; мати владу над»*. Водночас, з правової позиції, значення «контролю» означає: *«здійснювати стримуючий або керуючий вплив на особливо за законом»*; *«мати владу чи владу над»*.

Контроль зазвичай характеризується:

- здійсненням оцінки діяльності контрольованого об'єкта, як з точки зору законності, так і доцільності та ефективності;
- можливістю втручання контролюючого суб'єкта у діяльність контрольованого об'єкта;
- нормативно закріплену можливість суб'єктів контролю безпосередньо притягувати до відповідальності правопорушників.

Нагляд характеризується:

- здійсненням оцінки діяльності піднаглядового об'єкта виключно з точки зору законності;
- неможливістю втручання у діяльність піднаглядового об'єкта, суб'єкт нагляду констатує порушення законності піднаглядовим об'єктом;
- реагуванням у формі звернення до порушника з попередженням, розпорядженням про усунення порушень або до вищого органу стосовно порушника, до вищого наглядового органу або до суду;
- наглядова діяльність завжди здійснюється щодо об'єктів, які перебувають у організаційному підпорядкуванні наглядових органів.

Судовий контроль є засобом захисту верховенства права та важливих принципів демократичного врядування. Це стосується повноважень судів розглядати, чи дотримуються дії органів державної влади обмежень, встановлених законом. Режими судового контролю відрізняються в правових та адміністративних системах. В основному можна виділити дві основні традиції. Перший характеризує континентальну Європу. Він покладає судовий розгляд на спеціалізовані адміністративні суди та залучає спеціальну галузь права, тобто адміністративне право. Другий спирається на звичайні суди і характеризує англо-

американську систему загального права. Дві традиції також відрізняються щодо ролі судів і, зокрема, їх можливості формувати правила (традиція загального права) або застосовувати правила (континентальна традиція).

Судовий контроль передбачає як стримуючий, так і конструктивний вплив на адміністративні органи. Це може сприяти процесу інституційної побудови (наприклад, зміцненню функцій веберівського типу [3, с. 21–26], підвищенню формалізації тощо) і процесу побудови порядку денного, а також може впливати на формування політики. У певних ситуаціях суди навіть стають політичними акторами (наприклад ОАСК).

Судовий контроль є засобом захисту верховенства права та важливих принципів демократичного врядування. У першу чергу йдеться про повноваження судів розглядати, чи дотримуються дії органів державної влади обмежень, встановлених законом.

Сучасні держави черпають свою легітимність з двох взаємодоповнюючих принципів: демократичного принципу та принципу верховенства права (État de Droit, Rechtsstaat) і його наслідку – принципу законності. Перший базується на тому, що влада належить народу. У представницьких демократіях народ призначає свій уряд через виборчий процес, тим самим погоджуючись і узаконюючи його владу. Другий підпорядковує уряд закону, який сам по собі розглядається як вираження народної волі через законодавчий процес. «Юридична» відповідальність посадових осіб «це реалізація демократичного політичного проекту» [4, с. 153–170]. Як засіб захисту верховенства права, судовий контроль знаходиться на перехресті важливих цінностей і принципів демократичного врядування: легітимності, підзвітності та розподілу влади.

Судовий контроль (або судовий перегляд), адміністративних рішень є інституційним механізмом *par excellence*, призначеним для забезпечення поваги до закону та обмежень, які він встановлює для дій уряду. Це стосується повноважень судів розглядати, чи підпадають дії громадської влади під дію існуючої правової бази, включаючи належне використання дискреційних повноважень,

як це передбачено законом. Метою є захист прав і свобод приватних осіб від посягань бюрократичного апарату. Він спрямований на незаконні, несправедливі або навіть образливі адміністративні дії. Для громадян судовий контроль дає можливість оскаржувати адміністративні рішення та шукати відшкодування, підтверджуючи основоположну ідею сучасної демократії про те, що жодна влада не може бути поза контролем.

Незважаючи на те, що судовий контроль в кінцевому підсумку є найважливішим і радикальним з точки зору результатів, він не є самотнім у наш час. Хоча він залишається останнім засобом для захисту законності та прав особи, коли інші форми внутрішнього чи зовнішнього контролю зазнають невдачі, затримки, які обмежують його ефективність, висувають на перший план «м'які» форми зовнішнього контролю та вирішення спорів, які мають на меті звільнити суди від кількості справ, які можуть бути розглянуті та врегульовані альтернативно. Такими є інститут омбудсмена або, загалом, механізми посередництва, які надають громадянам легкодоступні альтернативи для оскарження адміністративних рішень і пошуку засобів правового захисту. Проте важливою відмінністю є те, що в той час як бюрократія зобов'язана виконувати судові рішення, омбудсмен може лише переконувати та використовувати своєрідний «моральний авторитет», тоді як посередництво вимагає згоди залучених сторін. Крім того, судовий контроль залишається засобом забезпечення законності діяльності будь-якого механізму несудової відповідальності та контролю.

Орієнтація України на інтеграцію до Європейського Союзу передбачає зобов'язання перед міжнародним співтовариством забезпечити відповідність національної правової системи стандартам європейського співтовариства, у тому числі створити ефективний механізм захисту прав людини та громадянина.

Конституція України встановлює в ст. 129¹ повноваження судам здійснювати контроль за виконанням судових рішень [5]. Це ж повноваження буде стосуватися контролю за виконанням рішення щодо питань містобудівної діяльності поряд із іншими рішеннями.

Зважаючи на умовне нормативне «мовчання» законодавця в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», відповідь на окреслене питання має КАСУ [6]. Статтею 382 КАСУ визначено вже згаданий Конституцією та ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» судовий контроль за виконанням судових рішень. Інтерес до цієї норми значно вищий аніж до положень вищезгаданих нормативних актів, оскільки ця норма більш конкретизована, а також стосується контролю за виконанням рішень шляхом примушування виконувати їх суб'єктами владних повноважень. З урахуванням специфіки сфери містобудування, мова йде про учасників таких судових справ де саме суд виконує функцію контролюючого органу в зв'язку із виконанням судових рішень.

Норма визначена статтею 382 КАСУ визначає практичний механізм стимулювання виконання рішень суду. Алгоритм має такий вигляд: перша дія щодо забезпечення виконання рішення – це зобов'язання суб'єкту владних повноважень надати звіт щодо виконання рішення суду, до того ж у встановлених судом строк. У разі ненадання такого звіту (що є частим і типовим нігілізмом з боку державних службовців), норма передбачає:

а) встановлення нового строку (мається на увазі пролонгація);

б) накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень, частина якого стягується на користь держави та позивача.

До речі, законодавець передбачив штраф, розмір якого становить від 20 до 40 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Щодо розміру прожиткового мінімуму, то ця сума міститься в дефініції ст. 3 КАСУ. Дана дефініція має бланкетний характер, а тому повне розуміння суми ми знаходимо Бюджетній декларації Міністерства фінансів України та Кабінету міністрів України, Законі України «Про державний бюджет на 2022 рік» [7]. Статтею 7 Закону визначено розмір прожиткового мінімуму на 2022 рік на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі з 1 січня – 2393 гривні, з 1 липня – 2508 гривень, з 1 грудня – 2589 гривень. Відповідно, розмір штрафу за невчасне виконання рішення суду для керівника суб'єкта владних повно-

важень, в нашому випадку в сфері містобудування, з 1 січня 2023 року становитиме від 47 860,00 грн до 95 720,00 грн.

Накладення штрафу рішенням суду не гарантує його виконання, тому законодавець подбав про це долучивши в диспозицію статті положення (частина б) про виконання рішення державною виконавчою службою. Також законодавець передбачив пеню у розмірі трьох відсотків річних з урахуванням індексу інфляції на кожен день невиконання рішення. В той же час залишається активним обов'язок боржнику надати звіт про виконання рішення суду по основній адміністративній справі. Тому, цілком логічним здається висновок щодо того, що сплата штрафу і пені не звільняє сторону від виконання рішення суду по справі, яка власне може змусити сплачувати штраф не за протиправні дії, а саме за невиконання рішення, як додаткову гарантію.

До того ж, частиною 7 вищезгаданої статті КАСУ передбачено відповідальність за повторне невиконання обов'язку щодо виконання рішення суду. Власне, розмір такої відповідальності має грошовий еквівалент в подвоєному розмірі від попередньої ухвали. Тобто, мова йде про суму від 40 до 80 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Нині контроль став одним із елементів механізму адміністративно-правового регулювання. Кінцевою метою запровадження контрольної діяльності є оптимізація процесуальної діяльності органів виконавчої влади. Але діяльність цих органів, однак, передбачає також активізацію законотворчої роботи органів виконавчої влади, збільшення масиву та підвищення якості прийнятих ними нормативно-правових актів. У зв'язку з цим актуальним є дослідження правової природи контролю, його місце в системі регулювання сфери містобудування.

Безсумнівно висока соціальна значущість містобудування стала ще одним критерієм актуальності даного дослідження. У комплексній системі заходів держави щодо захисту прав громадян містобудівна діяльність займає важливе місце. Слід зазначити, що для розробки адміністративних регламентів у містобудуванні досі не створено цілісної нормативно-правової бази, яка б дозволила

сформулювати поняття всіх видів нормативних актів, встановити порядок проведення експертиз та розміщення нормативних актів в електронному вигляді, та визначити критерії їх ефективності.

Основною дефініцією, яка міститься в законі, є норма статті 1 спеціалізованого закону «Про основи містобудування» [8]. В нормі міститься наступне визначення: *«Містобудування (містобудівна діяльність) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає 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 при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури»*.

Наведене визначення не вказує прямо на участь судових органів в містобудівній діяльності, проте, оскільки відповідно до положень Основного закону суди є органами державної влади, які здійснюють судову владу, ми можемо ототожнити їх з частиною цих органів, про які згадується у вищевказаному визначенні.

Можливість здійснення контролю в сфері містобудування згадується в абз. 13 ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Там вказано, що одним із головних напрямів містобудівної діяльності є контроль за дотриманням містобудівного законодавства.

Додаткову увагу заслуговують статті 7 та 8 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», оскільки хоч в зміст регулювання контролю входить, проте судові органи не входять в коло суб'єктів регулювання, що визначені ст. 7 виняток може міститися у бланкетній частині цієї норми, яка може мати юридичне значення в юридичній конструкції *«іншими органами в порядку, встановленому законодавством»*.

Отже, головне завдання судового контролю – забезпечення законності. Судовий контроль не розповсюджується на всі напрями роботи управлінських одиниць і здійснюється лише з окремих питань, встановленим нормативним актом. Судовий контроль торкається лише частини управлінської діяльності, водночас, відповідно до ч. 2 ст. 129¹ Конституції України, яка чітко вносить судові органи в коло контрольних-наглядових додавши законом № 1401-VIII [9] таке положення: «контроль за виконанням судового рішення здійснює суд».

Чіткого визначення та порядку участі судових органів в містобудівному контролі законодавець не визначив. Це здається логічним з урахуванням функціонального значення судової гілки влади, про що мова йде, зокрема, в Конституції України.

Незважаючи на суперечки щодо різних аспектів судового контролю, важко ігнорувати його важливість і вплив на адміністрацію. Основна проблема полягає в тому, щоб досягти ефективного балансу між потребами адміністративних дій, включаючи спроможність і відповідальність, з одного боку, і судовий контроль і захист з іншого.

Таким чином, ефективність та результативність судового контролю над адміністрацією є не менш важливими питаннями. Сучасний обсяг і розмах бюрократичної діяльності та наявність засобів оскарження адміністративних рішень збільшили навантаження на суди. Однак здат-

ність судів «витримувати новий тягар, з яким вони стикаються» не була відповідно збільшена.

Хоча люди здаються більш поінформованими про свої права та з більшою підозрою ставляться до державного апарату, система правосуддя, схоже, була побудована таким чином, що вона втручається за винятком, тобто у більш складних випадках з точки зору юридичного тлумачення чи оцінки фактів. Оскільки можливість оскаржити адміністративні рішення робить їх крихкими, судовий контроль має (повторно) відновити правову визначеність у короткий час. Затримки у винесенні судового рішення та нестабільні ситуації, що впливають з цього, можуть підірвати або позбавити права або сформувати фактичні ситуації, які важко скасувати.

До проблем також слід віднести слабке адміністративне дотримання судових рішень, іншими словами, їх виконання відповідальними органами.

Виконання судових рішень, безсумнівно, є критично важливим елементом сучасної ідеї «належного урядування». Однак він повинен включати більше, ніж це. Державні службовці повинні передбачати правові наслідки своїх рішень. Їм необхідно враховувати правила та принципи, розроблені судами, гарантуючи *ex ante*, що адміністративні рішення проходять судовий розгляд, і запобігаючи непотрібному майбутньому судовому втручання на тих самих підставах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#n4761>
2. Definition of CONTROL. (б. д.). Dictionary by Merriam-Webster: America's most-trusted online dictionary. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/control>. С. 12.
3. Вегун Ольга. Поняття бюрократії в творчості Макса Вебера. *Наукові записки*. Том 7. Політологія, соціологія. 1999 р. С. 21–26.
4. Mashaw, J. L. (2005). Judicial review of administrative action: Reflections on balancing political, managerial and legal accountability. *Revista Direito GV (Especial I)*. 153–170.
5. Закон України «Про судоустрій і статус суддів». *Відомості Верховної Ради* (ВВР). 2016. № 31. Ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
6. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
7. Закон України «Про державний бюджет на 2022 рік» // *Відомості Верховної Ради* (ВВР). 2022. № 3. Ст. 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text>
8. Закон України «Про основи містобудування». *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1992. № 52. Ст. 683. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>
9. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». *Відомості Верховної Ради* (ВВР). 2016. № 28. Ст. 532. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n99>