

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.4.26>**Віктор Лещинський,**

канд. наук з держ. упр.,

Київський національний університет будівництва та архітектури

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗДІЙСНЕННЯ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЗАКОННІСТЮ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД

Стаття присвячена наданню характеристики ефективності здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування за наслідками застосування функціонального підходу з урахуванням методів та способів його здійснення. Вихідним визначено положення щодо єдності процесуальної форми, що полягає у єдиних правилах розгляду для всіх категорій справ. Розгляд методів судового контролю законності дозвільної діяльності у містобудуванні здійснюється з урахуванням безпосереднього зв'язку з процедурою його проведення. Доведено, що ефективність судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування має оцінюватися за загальними критеріями, актуальними для оцінювання ефективності судового контролю у всіх сферах діяльності суб'єктів публічного адміністрування (співвідношення ідеальної моделі функціонування підконтрольного суб'єкта та результатів, отриманих за наслідками здійснення судового контролю; здійснення судового контролю з дотриманням вимог принципів верховенства права, законності, а також за належною судовою процедурою тощо). Водночас взято до уваги те, що специфічні риси містобудівної діяльності, насамперед вимоги до її безпеки, а також її здійснення переважно на підприємницькій основі, дають підстави для формулювання напрямів удосконалення законодавства, передусім процесуального, щодо забезпечення ефективності розглядуваного контролю. На підставі цього обґрунтовано необхідність виділення таких пріоритетів, як ретельніша оцінка інформації про стан підконтрольних об'єктів, активізація діяльності щодо постановлення окремих ухвал у разі наявності сумнівів у законності діяльності підконтрольного об'єкта в конкретному випадку; приділення адміністративним судом особливої уваги реалізації суб'єктом дозвільної діяльності таких вимог до прийняття актів, як добросовісність, розсудливість, пропорційність; створення процесуальних засобів максимального зменшення строків розгляду позовів, що подаються у зв'язку з прийняттям дозвільних рішень у сфері містобудування.

Ключові слова: ефективність судового контролю, законність, дозвільна діяльність, містобудування, функціональний підхід, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. На відміну від інших видів контролюючо-наглядової діяльності щодо законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, судовий контроль характеризується певною універсальністю, що відображається у положеннях щодо, зокрема, процесуальної форми його здійснення, адже процесуальна форма характеризується єдністю, що полягає у єдиних правилах розгляду для всіх категорій справ [1, с. 62]. Це твердження актуальне також стосовно процесуальної форми діяльності адміністративних судів під час здійснення правосуддя [2, с. 21].

Загальновідомою може вважатись теза щодо відповідності методів здійснення контролю специфіці сфери, у якій він здійснюється. Інакше контроль не відповідатиме принципам об'єктивності та дієвості

[3, с. 448]. Вибір тих чи інших методів контролю тісно пов'язаний із процедурою його проведення. Так, В.Я. Малиновський зазначає про можливість здійснення планового та позапланового контролю; ключовими правами об'єкта контролю завжди залишається право на пояснення та оскарження; розмежування суб'єктів безпосереднього проведення перевірки та суб'єкта прийняття рішення (суб'єкти перевірки не можуть самі приймати остаточне рішення, його має приймати лише суб'єкт призначення перевірки) [4, с. 318–319], тому розгляд методів судового контролю законності дозвільної діяльності у містобудуванні безпосередньо пов'язаний із процедурою його проведення.

Найближчими до досліджуваної тематики можна визначити роботи з проблем ефективності судового контролю, форм

та методів його здійснення, сутності принципу верховенства права у судовому процесі тощо. У цьому контексті варто відзначити напрацювання таких учених, як Б.Д. Гудз, В.Я. Малиновський, І.Є. Марочкін, О.М. Пасенюк, О.С. Ткачук, М.М. Ясинок. Водночас у наведених роботах недостатньою мірою враховується специфіка дозвільної діяльності у сфері містобудування як об'єкта судового контролю.

Метою статті є надання характеристики ефективності здійснення судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування за наслідками застосування функціонального підходу, що передбачає врахування методів та способів його здійснення.

Виклад основного матеріалу. Поняття процесуальної форми посідає чільне місце у характеристиці процесуальних галузей права. Окремі вчені навіть ідентифікують адміністративне судочинство та процесуальну форму діяльності адміністративних судів [2, с. 276]. Таке твердження є спірним з огляду на різні акценти зазначених понять, адже судочинство означає діяльність судів, а процесуальна форма – виключно зовнішню сторону такої діяльності [5, с. 30–31]. Втім, загальноприйнятим можна вважати твердження про те, що дотримання процесуальної форми ухвалення судового рішення належить до основних умов його правосудності, тому розгляд методів здійснення судового контролю передбачає опрацювання проблематики процесуальної форми здійснення правосуддя у конкретних випадках.

Розгляд судових справ у адміністративних судах у першій інстанції може відбуватися за правилами загального позовного (розділ 3 КАС України) або спрощеного (глава 10 розділу 3 КАС України) провадження. Спрощене провадження призначається для розгляду справ незначної складності. При цьому окремі категорії адміністративних справ, визначені КАС України, не можуть бути розглянуті у цьому порядку незалежно від їх складності (частини 1, 4 статті 257 КАС України).

Розгляд судами адміністративних справ щодо оскарження дозвільних актів суб'єктів публічної влади у сфері містобудування становить тільки одну форму судового контролю. Натомість усталеним є виділення також його іншої форми, сутність якої полягає у виявленні та реагуванні на правопорушення, допущені суб'єктами публічної влади під час розгляду судових справ, не пов'язаних із оскарженням відповідних актів [4, с. 301]. За результатами такої форми контролю суд

виносить окрему ухвалу (стаття 249 КАС України). Аналіз актуальної практики винесення адміністративними судами окремих ухвал у сфері містобудування свідчить про порушення суб'єктами публічної влади процедур прийняття рішень як основної підстави постановлення таких ухвал. Такі порушення можуть стосуватись реєстрації права приватної власності на завершені об'єкти будівництва без достатніх на це підстав (відсутність необхідних дозвільних документів щодо будівництва об'єкта) [6]; подання від імені особи, але без достатніх доказів її згоди позовів щодо оскарження актів про видачу дозвільних документів [7]; незаконного прийняття рішень щодо організації розроблення містобудівної документації на місцевому рівні стосовно індивідуального дачного будівництва [8] та інших порушень процедури винесення актів, що дають право провадити містобудівну (будівельну) діяльність або створюють підстави для її подальшого проведення.

Відповідні судові процедури, як щодо вирішення судових справ по суті, так і щодо постановлення окремих ухвал, можуть бути охарактеризовані як такі, що становлять основу для визначення методів судового контролю щодо законності здійснення містобудівної діяльності, зокрема дозвільної діяльності у цій сфері. Водночас останнім часом набуло поширення вжиття терміна «способи» щодо судового контролю. В умовах відсутності чітких наукових позицій щодо відмежування зазначених термінів вважаємо актуальним їх розмежування в контексті законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Спеціальними способами здійснення судового контролю у порядку адміністративного судочинства є покладення на суб'єкта публічної влади зобов'язання надати звіт про виконання рішення адміністративного суду; можливість накладення на суб'єкта публічної влади штрафу у зв'язку з невиконанням ним судового рішення; визнання протиправною діяльності суб'єкта владних повноважень у зв'язку з виконанням судового рішення [9].

В українській мові термін «спосіб» означає певну систему прийомів, прийом або дію, за допомогою чого досягається бажаний результат [10, с. 1375]. Порівняно зі значенням терміна «контроль» як такого, що спрямоване не тільки на відстеження належного стану підконтрольного об'єкта, але й на приведення його у відповідність до певної його ідеальної моделі, зазначені способи дійсно відображають способи впливу суду на підконтрольний об'єкт (у цьому разі суб'єкт виконання судового рішення), тому з наведеною позицією варто погодитись, а в подаль-

шому сприймати відповідні рішення суду саме як способи здійснення судового контролю щодо виконання рішення суду. Втім, стосовно цього дослідження варто зауважити, що виконання судових рішень є окремим специфічним інститутом адміністративної юстиції [11, с. 129], тому зазначені способи можуть бути застосовані щодо характеристики судового контролю стосовно законності дозвільної діяльності у сфері містобудування переважно в цьому контексті. Втім, окреслений підхід може бути застосовано до визначення способів судового контролю у цій сфері у повному обсязі, зокрема щодо вироблення наукового підходу до розуміння таких способів.

У частині 1 статті 5 КАС України визначено такі шляхи захисту суб'єктивних прав та інтересів адміністративним судом, як визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; визнання дій (бездіяльності) суб'єкта публічної влади протиправними та накладення на нього зобов'язання щодо утримання від вчинення певних дій (вчинити певні дії). Аналіз практики розгляду адміністративними судами спорів у сфері містобудування дає підстави для виокремлення таких шляхів захисту зазначених прав та інтересів у цій сфері, які пов'язані з правопорушеннями у сфері дозвільної діяльності, як визнання протиправним та скасування рішення [12], визнання протиправними та скасування актів суб'єкта публічної влади, зобов'язання вчинити певні дії [13], визнання протиправним та скасування припису [14]. Таким чином, шляхи захисту адміністративним судом прав є подібними до тих, що застосовуються у сфері виконання рішень адміністративного суду. У статті 245 КАС України передбачено повноваження адміністративного суду під час вирішення справи, які можуть бути охарактеризовані як способи судового контролю, зокрема щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування.

Способи здійснення судового контролю щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування відповідають повноваженням адміністративного суду, що реалізуються ним за наслідками розгляду конкретної адміністративної справи, тому ці способи відображають зовнішню щодо підконтрольного об'єкта сторону судового контролю, яка передбачає відповідне веління суду до підконтрольного об'єкта. Отже, варто розмежовувати методи й способи здійснення судового контролю щодо дозвільної діяльності у сфері містобудування. Методи перебувають у площині внутрішньої організації здійснення такого контролю (процесуальної форми його здійс-

нення) та охоплюються процедурами позовного (письмового, спрощеного) провадження, а також процедурами постановлення судом окремих ухвал. Способи перебувають у площині зовнішнього вираження здійснення такого контролю й виражаються у повноваженнях суду (частина 2 статті 245 КАС України), які застосовуються ним щодо підконтрольного об'єкта. У досліджуваній сфері найбільш часто застосовуваними повноваженнями варто визначити визнання протиправним та скасування рішення; визнання протиправними та скасування інших актів суб'єкта публічної влади із зобов'язанням вчинити певні дії.

Викладені положення щодо специфіки судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування дають змогу запропонувати окремі шляхи вдосконалення його ефективності, що сприятиме розвитку гарантій прав людини та суб'єктивних прав і законних інтересів приватних осіб у сфері містобудування.

Вихідним науковим напрацюванням стосовно визначення поняття ефективності судового контролю щодо законності діяльності суб'єктів публічного адміністрування, в тому числі суб'єктів здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування, варто прийняти наукову позицію Б.Д. Гудза щодо визначення таких показників ефективності судового контролю, як співвідношення ідеальної моделі функціонування підконтрольного суб'єкта та результатів, отриманих за наслідками здійснення судового контролю; здійснення судового контролю з дотриманням вимог принципів верховенства права, законності, а також за належною судовою процедурою; рівень довіри приватних осіб до судової влади як суб'єкта забезпечення законності у підконтрольній сфері; мінімально розумний строк вирішення судової справи [15, с. 17–18]. Актуальні напрацювання дають змогу доповнити цей науковий підхід. Так, А.В. Хворостянкіна в контексті розгляду європейських стандартів адміністративного процесу виділяє гарантії ефективної реалізації права на доступ до суду, прозорість системи здійснення судового контролю, незалежність та неупередженість суду, повноцінну реалізацію принципу рівних можливостей, дієвість (виконуваність) рішення суду [16].

Такий показник, як фактична ефективність здійснення контролю, є чи не єдиним показником, що має субстантивний характер, оскільки безпосередньо відображає результат здійснення контролю. Усі інші показники (дотримання належної процедури здійснення контролю, реалізація вимог

принципів законності та верховенства права, ефективний доступ до суду тощо) є скоріше засобами досягнення результату, але не відображають такий результат, тому їх варто назвати формальними показниками ефективності судового контролю. Поділ показників певних явищ, об'єктів, процесів на формальні та субстантивні є загалом установленим у національній та світовій правовій науці та дістав застосування у характеристичі таких явищ, як, наприклад, верховенство права (виділення його субстантивних та формальних складових частин) [17, с. 329], виміри ефективного правового регулювання загалом (проблемо орієнтований характер, врахування економічного ефекту, врахування вимог верховенства права) [18, с. 93].

Висновки

Отже, ефективність судового контролю за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування має оцінюватися за загальними критеріями, актуальними для оцінювання ефективності судового контролю у всіх сферах діяльності суб'єктів публічного адміністрування (співвідношення ідеальної моделі функціонування підконтрольного суб'єкта та результатів, отриманих за наслідками здійснення судового контролю; здійснення судового контролю з дотриманням вимог принципів верховенства права, законності, а також за належною судовою процедурою тощо). Водночас специфічні риси містобудівної діяльності, насамперед вимоги до її безпеки, її здійснення переважно на підприємницькій основі, дають підстави для формулювання напрямів удосконалення законодавства, передусім процесуального, щодо забезпечення ефективності розглядуваного контролю. Зокрема, необхідно виділити такі пріоритети, як ретельніша оцінка інформації про стан підконтрольних об'єктів, активізація діяльності щодо постановлення окремих ухвал у разі наявності сумнівів у законності діяльності підконтрольного об'єкта в конкретному випадку; приділення адміністративним судом особливої уваги щодо реалізації суб'єктом дозвільної діяльності таких вимог до прийняття актів, як добросовісність, розсудливість, пропорційність; створення процесуальних засобів максимального зменшення строків розгляду позовів, що подаються у зв'язку з прийняттям дозвільних рішень у сфері містобудування.

Список використаних джерел:

1. Цивільне процесуальне право України : підручник : у 2 т. / за ред. М.М. Ясинка. Київ : Алерта, 2021. Т. 1. 330 с.

2. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ : ВАІТЕ, 2015. 288 с.

3. 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.

4. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

5. Організація судових та правоохоронних органів / за ред. І.Є. Марочкіна. Харків : Право, 448 с.

6. Про повідомлення для вжиття заходів відповідного реагування : окрема ухвала Восьмого апеляційного адміністративного суду від 8 липня 2019 р. у справі № 857/4568/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82898534> (дата звернення: 10.03.2021).

7. Про повідомлення для вжиття заходів відповідного реагування : окрема ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 24 липня 2019 р. у справі № 420/3787/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83212606> (дата звернення: 10.03.2021).

8. Про повідомлення для вжиття заходів відповідного реагування : окрема ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 1 жовтня 2019 р. у справі № 420/3132/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84670856> (дата звернення: 10.03.2021).

9. Судовий контроль як механізм підвищення ефективності судових рішень. *Судебно-юридическа газета*. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/144287-sudoviy-kontrol-yak-mekhanizm-pidvischennya-efektivnosti-sudovikh-rishen> (дата звернення: 10.03.2021).

10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В.Т. Бусела. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

11. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 156 с.

12. Про задоволення позову : Рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 3 вересня 2018 р. у справі № 809/1090/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76192518> (дата звернення: 10.03.2021).

13. Про задоволення позову : Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 5 лютого 2019 р. у справі № 640/18866/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79609589> (дата звернення: 10.03.2021).

14. 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> (дата звернення: 10.03.2021).

15. 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.

16. Хворостянкіна А.В. Європейські стандарти адміністративного процесу / Міністерство юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6738 (дата звернення: 10.03.2021).

17. Ткачук О.С. Проблеми реалізації судової влади в цивільному судочинстві : монографія. Харків : Право, 2016. 600 с.

18. Стандарти європейського врядування : навчальний посібник / за ред. І.А. Грицяка. Київ : НАДУ, 2011. 184 с.

Viktor Leshchynskyi. Efficiency of judicial control over the legality of licensing activity in the field of urban planning: functional approach

The article is devoted to providing a description of the effectiveness of judicial control over the legality of permitting activities in the field of urban planning as a result of the application of a functional approach, taking into account the methods and methods of its implementation. The starting point is the provision on the unity of the procedural form, which consists in uniform rules of consideration for all categories of cases. Consideration of methods of judicial control of the legality of permitting activities in urban planning is carried out taking into account the direct connection with the procedure of its implementation. It is proved that the effectiveness of judicial control over the legality of permitting activities in the field of urban planning should be assessed by general criteria relevant to assessing the effectiveness of judicial control in all areas of public administration (the relationship between the ideal model of operation of the controlled entity and the results judicial control, judicial control in compliance with the requirements of the principles of the rule of law, legality, as well as due process of law, etc.). At the same time, it is taken into account that specific features of urban planning activity, first of all requirements for its safety, as well as its implementation mainly on a business basis, give grounds for formulating directions for improving legislation, especially procedural, to ensure effective control. Based on this, it is necessary to identify the following priorities: a more thorough assessment of information about the state of controlled objects, intensification of activities to issue individual decisions in case of doubt about the legality of the controlled object in a particular case; paying special attention by the administrative court to the implementation by the subject of the permit activity of such requirements for the adoption of acts as good faith, prudence, proportionality; creation of procedural means to minimize the terms of consideration of claims filed in connection with the adoption of permitting decisions in the field of urban planning.

Key words: efficiency of judicial control, legality, permitting activity, town-planning, functional approach, administrative proceedings.

