

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО СУДОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Вєліков С.Г.,

*аспірант кафедри адміністративного права та процесу,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

ORCID: 0009-0001-6596-3516

Вєліков С.Г. Досвід країн Європейського Союзу щодо судового контролю у сфері містобудування: виклики для України.

У статті узагальнено зарубіжний досвід судового контролю у сфері містобудування, а також запропоновано шляхи використання позитивного зарубіжного досвіду при вдосконаленні чинного законодавства України та правозастосовної в цій сфері. Визначено, що на сьогодні наукові дослідження в основному присвячені вивченню загальних питань правового регулювання дозвільних процедур в сфері містобудування, а також особливостям здійснення судового контролю у вказаній сфері за національним законодавством України. Водночас на сьогодні залишаються малодослідженими питання здійснення судового контролю в сфері містобудування в порівняльно-правовому аспекті. Встановлено, що інститут судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах потребує вдосконалення, зокрема, відсутній порядок видачі містобудівних умов і обмежень, а також законодавчо невизначеним залишається строк подання суб'єктом владних повноважень звіту про виконання судового рішення. Потребує також уточнення питання щодо правових наслідків скасування чи зміни містобудівних умов залежно від стадії їхнього використання. У статті проаналізовано досвід здійснення судового контролю в сфері містобудування таких зарубіжних держав як Австрія, Ірландія, Німеччина, Франція. Досвід цих країн вказує на те, що наявність дієвої системи судового контролю сприяє дотриманню містобудівних норм, захисту прав громадян та забезпеченню прозорих процедур при прийнятті рішень у зазначеній сфері. Крім того, важливими елементами ефективного судового контролю в сфері містобудування є забезпечення незалежності суддів, доступу до інформації щодо містобудівних проектів, а також залучення громадськості до процесу контролю. Основними засадами під час здійснення судового контролю за містобудівною діяльністю в Україні є сталий розвиток, захист навколишнього природного середовища, врахування змін клімату, а також залучення громадськості. Автор дійшов до висновку, що з метою наближення України до європейських стандартів необхідне проведення системних реформ, що будуть спрямовані на покращення ефективності судового контролю, а також забезпечення сталого розвитку міст. Дослідження зарубіжного досвіду судового контролю у сфері містобудування серед іншого відкриває нові горизонти для розуміння ролі судових органів у формуванні стійкого міського розвитку та впливає на майбутні підходи до планування міст з урахуванням сучасних викликів.

Ключові слова: містобудування, судові рішення, судовий контроль, верховенство права, прецедент, громадськість, зарубіжний досвід.

Vielikov S.G. Experience of the countries of the European Union regarding judicial control in the field of urban planning: challenges for Ukraine.

The article summarizes the foreign experience of judicial control in the field of urban planning, and also suggests ways of using positive foreign experience in improving the current legislation of Ukraine and law enforcement in this area. It was determined that today scientific research is mainly devoted to the study of general issues of legal regulation of permit procedures in the field of urban planning, as well as the peculiarities of judicial control in this field according to the national legislation of Ukraine. At the same time, the issue of judicial control in the field of urban planning remains understudied today in a comparative legal aspect. It has been established that the institution of judicial control over the execution of court decisions in administrative cases needs improvement, in particular, there is no procedure for issuing town planning conditions and restrictions, and the deadline for submission of a report on the execution of a court decision by a subject of authority remains undefined. It also requires clarification of the legal consequences of the cancellation or change of urban planning conditions depending on the stage of their use. The article analyzes the experience of judicial control in the field of urban planning in such foreign countries as Austria, Ireland, Germany, France. The

experience of these countries indicates that the presence of an effective system of judicial control contributes to the observance of urban planning regulations, the protection of citizens' rights, and the provision of transparent procedures when making decisions in the specified area. In addition, important elements of effective judicial control in the field of urban planning are ensuring the independence of judges, access to information about urban planning projects, as well as public involvement in the control process. The main principles during judicial control of urban planning activities in Ukraine are sustainable development, protection of the natural environment, consideration of climate change, as well as public involvement. The author came to the conclusion that in order to bring Ukraine closer to European standards, it is necessary to carry out systemic reforms aimed at improving the effectiveness of judicial control, as well as ensuring the sustainable development of cities. The study of foreign experience of judicial control in the field of urban planning, among other things, opens new horizons for understanding the role of judicial bodies in the formation of sustainable urban development and influences future approaches to urban planning taking into account modern challenges.

Key words: urban planning, court decision, judicial control, rule of law, precedent, public, foreign experience.

Постановка проблеми. У адміністративному судочинстві існує інститут судового контролю метою якого є забезпечення повного та ефективного виконання судових рішень. Відповідно до чинного адміністративного процесуального законодавства України адміністративні суди наділені дискреційними повноваженнями щодо здійснення судового контролю та можуть зобов'язати суб'єкт владних повноважень, якщо рішення було прийнято не на його користь, подати звіт про виконання судового рішення, а також зобов'язати орган архітектури та містобудування видати містобудівні умови та обмеження як один із способів здійснення судового контролю. Водночас, на сьогодні існують окремі проблеми, з якими стикаються адміністративні суди, виконуючи судові рішення в сфері містобудування, що потребують вирішення. Насамперед, до них належать відсутність належного нормативно-правового регулювання видачі документації, що визначає містобудівні умови та обмеження, яка необхідна для реконструкції існуючих або початку будівництва нових об'єктів нерухомого майна, а також зловживання органами архітектури та містобудування повноваженнями, у результаті чого замовник будівництва змушений оскаржувати прийняті відповідними органами рішення в порядку адміністративного судочинства.

Вказане дослідження є актуальним з огляду на євроінтеграційні процеси та прагнення України адаптувати вітчизняне законодавство до кращих зарубіжних стандартів. Такий досвід виступає підґрунтям для запровадження змін і вдосконалення національного законодавства України у відповідній сфері.

Стан опрацювання проблематики. Окремі аспекти здійснення судового контролю в сфері містобудування досліджували такі українські науковці як: Ю.А. Багряк, В.М. Бевзенко, Я.О. Берназюк, П.М. Бойчук, Ю.А. Волкова, Н.В. Городок, І.М. Грищенко, Н.В. Коваленко, О.М. Козич, М.А. Лапитін, Ю.О. Легеза, А.В. Матвійчук, І.М. Миронець, О.П. Омелян, П.С. Покатаєв, В.О. Резніченко, Н.О. Семенчук, В.В. Стукаленко, О.В. Стукаленко, Т.І. Фулей та інші. Наукові праці зазначених вчених в основному присвячені дослідженню загальних питань правового регулювання дозвільних процедур в сфері містобудування, а також особливостям здійснення судового контролю у вказаній сфері за національним законодавством України. Водночас на сьогодні залишаються малодослідженими питання здійснення судового контролю в сфері містобудування в порівняльно-правовому аспекті.

Метою статті є узагальнення досвіду зарубіжних країн щодо здійснення судового контролю у сфері містобудування, а також можливих шляхів використання їх позитивних напрацювань при вдосконаленні чинного законодавства України та правозастосовної практики щодо здійснення судового контролю в сфері містобудування.

Виклад основного матеріалу. Чинним законодавством України врегульований порядок здійснення судового контролю за виконанням судових рішень при розгляді публічно-правових спорів. Зокрема, статтею 382 Кодексу адміністративного судочинства України визначений порядок здійснення судового контролю за виконанням судових рішень при розгляді адміністративних справ [1]. Згідно із зазначеною нормою, судовий контроль за виконанням судових рішень при розгляді адміністративних справ полягає у можливості суду зобов'язати суб'єкт владних повноважень (якщо рішення було ухвалене не на його користь) подати звіт про виконання судового рішення. При неподанні відповідного звіту на суб'єкта владних повноважень судом може бути накладений штраф. Розмір такого штрафу складає від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Сума штрафу розподіляється на дві половини: одна з яких стягується до Державного бюджету України, а друга – на користь позивача [1].

Фактично законодавцем було надано суду повноваження в сфері здійснення контролю за виконанням суб'єктом владних повноважень рішення адміністративного суду. Водночас, на нашу думку, інститут судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах потребує вдосконалення. На сьогодні відсутній порядок видачі містобудівних умов і обмежень [2]. Крім того, законодавчо невизначеним залишається строк подання суб'єктом владних повноважень звіту про виконання судового рішення [3, с. 137]. Потребує також уточнення питання щодо правових наслідків скасування чи зміни містобудівних умов залежно від стадії їхнього використання.

З огляду на зазначене, доцільним є дослідження досвіду окремих зарубіжних країн щодо правового регулювання здійснення судового контролю в сфері містобудування та особливостей його правозастосування, з метою врахування кращих практик для вдосконалення національного законодавства України в окресленій сфері.

Вважаємо за доцільне дослідити досвід таких держав як Австрія, Ірландія, Німеччина, Франція у яких здійснення контролю за виконанням судових рішень у сфері містобудування займає важливе місце у формуванні політики в сфері містобудування, розвитку інфраструктури та захисту довкілля. Крім того, судові прецеденти держав-членів Європейського Союзу мають важливе значення у формуванні містобудівної політики, забезпечуючи правову визначеність та передбачуваність закону для усіх зацікавлених сторін. Вони допомагають розв'язувати конфлікти між індустріальним розвитком міст та охороною навколишнього природного середовища, між приватними та публічними інтересами, забезпечуючи таким чином сталий розвиток міських територій. Сучасні прецеденти в сфері містобудування, зокрема, у контексті планування та зонування, відображають актуальні пріоритети суспільства, такі як захист довкілля, сталий розвиток, та врахування змін клімату, самі ці питання наразі виходять на передній план у судових рішеннях, які впливають на містобудівну політику та практики в усьому світі.

Зокрема, у Німеччині інститут контролю за виконанням судових рішень у сфері містобудування врегульовано нормами німецького містобудівного права. Зокрема, у статті 1 Федерального будівельного кодексу Німеччини передбачено, що дії органів влади мають бути юридично обґрунтованими та відповідати законодавчим актам [4]. У зв'язку з цим, судові рішення у сфері містобудування пов'язані, насамперед, з детальним аналізом відповідності будівельних проектів планам розвитку територій та нормам екологічної безпеки, що передбачено розділами 1–4 Федерального будівельного кодексу. У випадку виявлення порушень, суди можуть зобов'язати уповноважені органи влади переглянути чи анулювати дозволи на будівництво. Особливістю німецької моделі розгляду спорів у сфері містобудування є застосування альтернативних способів вирішення спорів, зокрема, медіації, що, у свою чергу, сприяє вирішенню спорів на ранніх етапах та уникненню тривалих судових процесів [5].

В сфері контролю за виконанням судового рішення в сфері містобудування в Німеччині є справа щодо проекту «Stuttgart 21» [6]. Зазначений проект передбачав оновлення міської інфраструктури, будівництво нових залізничних ліній, а також створення нових громадських просторів та розвиток житлової та комерційної нерухомості. Судовий розгляд проекту «Stuttgart 21» в Федеральному адміністративному суді Німеччини стосувався законності та дотримання процедур оцінки впливу на довкілля, а також забезпечення участі громадськості у процесі прийняття рішень. У своєму рішенні судом було зроблено висновок про законність проекту «Stuttgart 21», вказавши на важливість комплексного підходу до оцінки екологічного впливу та необхідність врахування громадської думки в процесі планування [6]. Зазначене рішення підкреслило важливість залучення громадськості до процесу планування та необхідність проведення всебічних оцінок впливу на довкілля при реалізації великих інфраструктурних проектів. Водночас, судовий розгляд справи щодо проекту «Stuttgart 21» продемонстрував, що при належному дотриманні процедур і врахуванні екологічних та соціальних факторів, великі містобудівні проекти можуть бути реалізовані навіть у складних умовах громадського спротиву.

Для України німецький досвід судової справи щодо проекту «Stuttgart 21» є цікавим з декількох причин. По-перше, в Україні реалізація інфраструктурних проектів також може стикатися з громадським опором та екологічними викликами, важливо забезпечити належну процедуру залучення громадськості, щоб уникнути конфліктів та сприяти більш прозорому й прийнятному для всіх сторін процесу прийняття рішень. Тобто, проект «Stuttgart 21» продемонстрував, як великі інфраструктурні проекти можуть викликати громадський резонанс, і як важливо враховувати саме ці фактори у процесі планування та реалізації подібних ініціатив. По-друге, рішення Федерального адміністративного суду Німеччини щодо законності проекту, незважаючи на громадський спротив, продемонструвало, що за умови дотримання всіх процедурних вимог, включаючи оцінку впливу на довкілля та залучення громадськості, можливе успішне впровадження навіть наймасштабніших проектів. Для України це важливо в контексті сучасних інфраструктурних ініціатив, які потребують

зваженого підходу до врахування екологічних та соціальних аспектів, та забезпечення всебічного обговорення.

Специфікою австрійської моделі контролю за виконанням судових рішень у сфері містобудування є акцент на дотриманні норм екологічної безпеки, захисті культурної спадщини та збереженні природних ландшафтів. Зокрема, Австрія має розвинену систему правового захисту історичних пам'яток, що включає контроль за будь-якими будівельними роботами в історичних районах. При ухваленні рішень суди базуються на принципах забезпечення сталого розвитку та збереження культурних цінностей. В Австрії активно застосовуються механізми публічного контролю, зокрема, в сфері містобудування, за якого громадськість активно бере участь у процесах планування та нагляду за дотриманням будівельних норм [7].

Система містобудівного права Франції є централізованою, що, у свою чергу дозволяє ефективно координувати розвиток міських територій на національному рівні. У Франції діє система планування, що базується на генеральних планах, які мають обов'язковий характер для всіх суб'єктів будівельного процесу. Спори в сфері містобудування розглядають спеціальні адміністративні суди, які володіють компетенцією щодо розгляду такої категорії справ. Французькі суди розглядають спори, пов'язані з дотриманням архітектурних стандартів та екологічних норм. Судові рішення у цій сфері спрямовані на забезпечення відповідності проектів загальнонаціональним планам розвитку та захисту громадських інтересів [8].

Окремо також необхідно зазначити, що судові прецеденти відображають розуміння того, що сучасне містобудування повинно враховувати ті виклики, що стоять перед сучасним суспільством, зокрема, це питання соціальної справедливості, охорони та захисту довкілля, у тому числі, зміна клімату. Беручи до уваги зазначене, на нашу думку, необхідно навести окремі судові рішення, які стали основою для розуміння важливості інтеграції сталих практик у містобудівні процеси та які демонструють, як судова система може сприяти цим змінам.

Зокрема, Верховний суд Ірландії, розглядаючи справу «Friends of the Irish Environment v. Government of Ireland» у 2019 році, дійшов до висновку, що ірландський уряд не виконав свої обов'язки відповідно до «Національного плану дій зі зміни клімату». «Friends of the Irish Environment» є некомерційною екологічною організацією, яка подала позов проти уряду Ірландії, стверджуючи, що державна політика у сфері клімату не відповідає національним та міжнародним зобов'язанням, зокрема, цілям Паризької кліматичної угоди 2015 року. У своєму рішенні Верховний Суд Ірландії зобов'язав уряд переглянути та оновити план, забезпечивши, щоб його цілі відповідали необхідним стандартам для боротьби з кліматичними змінами [9].

Таким чином, зазначене рішення підкреслює необхідність інтеграції кліматичних зобов'язань у всі аспекти урядової політики, включаючи розвиток і планування міст. Крім того, справа «Friends of the Irish Environment v. Government of Ireland» стала прикладом для інших країн, вказує щодо судового впливу на політику просування стійких практик у містобудуванні та плануванні.

Для України наведені вище судові справи є особливо актуальними в контексті вирішення таких проблем як забруднення атмосферного повітря та водних об'єктів, деградація земель тощо. З огляду на глобальні кліматичні виклики запозичення вказаних правових позицій судів зарубіжних країн може сприяти формуванню нових стандартів у містобудівній політиці, які будуть спрямовані на зменшення негативного впливу урбанізації на довкілля.

Висновки. Проаналізувавши досвід зарубіжних країн, таких як Австрія, Ірландія, Німеччина, Франція, можна стверджувати, що судовий контроль може бути ефективним інструментом для забезпечення законності та стійкості містобудівної діяльності. Зарубіжний досвід засвідчує, що наявність дієвої системи судового контролю сприяє дотриманню містобудівних норм, захисту прав громадян та забезпеченню прозорих процедур при прийнятті рішень у зазначеній сфері. Національна нормативно-правова база, що регулює питання здійснення судового контролю у сфері містобудування потребує вдосконалення. Україна, на нашу думку, повинна використати такий досвід для вдосконалення своєї містобудівної політики та практики.

Основними засадами під час здійснення судового контролю за містобудівною діяльністю в Україні є сталий розвиток, захист навколишнього природного середовища, врахування змін клімату, а також залучення громадськості. Важливими елементами ефективного судового контролю в сфері містобудування є забезпечення незалежності суддів, доступу до інформації щодо містобудівних проектів, а також залучення громадськості до процесу контролю. На нашу думку, з метою наближення України до європейських стандартів необхідне проведення системних реформ, що будуть спрямовані на покращення ефективності судового контролю, а також забезпечення сталого розвитку міст. Дослідження зарубіжного досвіду судового контролю у сфері містобудування відкриває нові горизонти для розуміння ролі судових органів у формуванні стійкого міського розвитку та впливає на майбутні підходи до планування міст з урахуванням сучасних викликів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 06 липня 2005 року № 2747-IV. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 08.10.2024).
2. Педак С. Ефективність судового контролю за виконанням судових рішень у справах щодо реєстрації податкових накладних. Higher School of Advocacy. 2021. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/efektyvnist-sudovogo-kontrolyu-za-vykonannjam-sudovyh-rishen-u-spravah-shhodoreyestratsiyi-podatkovyh-nakladnyh> (дата звернення: 08.10.2024).
3. Берназюк Я.О. Критерії ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових спорах. Право і суспільство. 2022. № 3. С. 136-141. URL: <https://constitutionalist.com.ua/wp-content/uploads/2022/09/113.pdf> (дата звернення: 08.10.2024).
4. Baugesetzbuch. Bundesamt für Justiz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/> (дата звернення: 08.10.2024).
5. Mediation am Bau: Ab welchem Streitwert lohnt sich diese Form der Streitschlichtung? Baurechtsuche. 2019. URL: <https://baurechtsuche.de/mandantenfragen/mediation-am-bau-ab-welchem-streitwert-lohnt-sich-diese-form-der-streitschlichtung-2/> (дата звернення: 08.10.2024).
6. Schlichtungsverfahren zu Stuttgart 21. Ökologie und städtebauliche Entwicklung. 2010. URL: http://www.schlichtung-s21.de/fileadmin/schlichtungs21/Redaktion/pdf/101119/Gesamtdokument_5S21_19112010.pdf (дата звернення: 08.10.2024).
7. Austria and the 2030 Agenda. Voluntary National Review – Report on the Implementation of the Sustainable Development Goals. 2020. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26512VNR_2020_Austria_Report_English.pdf (дата звернення: 08.10.2024).
8. Calvet F., Daunis M. Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier. Rapport d'information, 2016. No 720 (2015-2016), tome I. URL: <https://www.senat.fr/rap/r15-720-1/r15-720-127.html> (дата звернення: 08.10.2024).
9. Friends of the Irish Environment v The Government of Ireland No. 205/19. (2020). VLex Ireland. URL: <https://ie.vlex.com/vid/friends-of-the-irish-847734616> (дата звернення: 08.10.2024).