

РОЗВИТОК ПРАВНИЧОЇ ДУМКИ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Задирака Н.Ю.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права та процесу,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

Вєліков С.Г.,

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

Задирака Н.Ю., Вєліков С.Г. Розвиток правничої думки щодо здійснення судового контролю в сфері містобудування.

У статті наголошено, що особливості законодавчого регулювання містобудівної діяльності в Україні продовжують активно вивчатися. Значна увага приділяється судовому контролю як одному із видів державного контролю. У статті проаналізовано наукові доробки вітчизняних вчених на рівні монографічних досліджень і дисертацій щодо здійснення судового контролю в сфері містобудування. Також у статті визначено, що судовий контроль за виконанням судових рішень є окремим інститутом адміністративного процесуального права. Важливість здійснення судового контролю в сфері містобудування зумовлена наступними чинниками: історичною важливістю судочинства, зокрема адміністративного судочинства як форми захисту прав і законних інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів публічної влади; сучасною парадигмою адміністративного права, яка охоплює відносини, що виникають у процесі адміністративного судочинства, а також орієнтацією адміністративного права на захист прав людини. Тобто, судовий контроль за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно розглядати як невід'ємну складову державної контролюючої діяльності.

Визначено, що особливістю судового контролю у сфері містобудування, на відміну від інших форм контролюючої діяльності, є його універсальний характер, що виявляється у процесуальній формі реалізації. Процесуальна форма, у свою чергу, базується на єдиних, законодавчо закріплених правилах розгляду всіх категорій справ. Дотримання цих правил є однією з ключових умов забезпечення обґрунтованості та законності судових рішень. Крім того, автором зазначено, що судовий контроль необхідно розглядати як комплексне поняття, що поєднує правовий механізм і окремий правовий інститут. Додатково потребують аналізу підходи до визначення судового контролю як функції судової влади, форми її реалізації чи окремого виду судового провадження, а також взаємозв'язок між цими підходами у контексті розвитку правового регулювання цього явища. У висновках зазначено, що питання судового контролю в сфері містобудування залишаються, на нашу думку, мало дослідженими. Враховуючи зазначене, актуальними є проведення подальших досліджень щодо вдосконалення правового регулювання здійснення судового контролю в сфері містобудування.

Ключові слова: правовий вплив, історико-соціологічний підхід, правове регулювання, містобудування, суб'єкт владних повноважень, адміністративне судочинство, судовий контроль.

Zadyraka N.Y., Vielikov S.G. Development of legal opinion on the exercise of judicial control in the field of urban planning.

The article emphasizes that the features of legislative regulation of urban planning activities in Ukraine continue to be actively studied. Particular attention is paid to judicial control as one of the types of state control. The article analyzes the scientific achievements of domestic scientists at the level of monographic studies and dissertations on the implementation of judicial control in the field of urban planning. The article also determines that judicial control over the execution of court decisions is a separate institution of administrative procedural law. The importance of judicial control in the field of urban planning is due to the following factors: the historical importance of judicial proceedings, in particular administrative proceedings as a form of protection of the rights and legitimate interests of private individuals from violations by public authorities; the modern paradigm of administrative law, which covers relations arising in the process of administrative proceedings, as well as the orientation of administrative law to the protection of human rights. That is, judicial control over the legality of

permitting activities in the field of urban planning must be considered as an integral part of state control and supervision activities.

It was determined that the peculiarity of judicial control in the field of urban planning, in contrast to other forms of control and supervision activities, is its universal nature, which is manifested in the procedural form of implementation. The procedural form, in turn, is based on single, legally enshrined rules for considering all categories of cases. Compliance with these rules is one of the key conditions for ensuring the validity and legality of judicial decisions. In addition, the author noted that judicial control should be considered as a complex concept that combines a legal mechanism and a separate legal institution. Additionally, approaches to defining judicial control as a function of the judiciary, a form of its implementation or a separate type of judicial proceedings, as well as the relationship between these approaches in the context of the development of legal regulation of this phenomenon, as well as the relationship between these approaches in the context of the development of legal regulation of this phenomenon, require analysis. The conclusions indicate that, in our opinion, the issues of judicial control in the field of urban planning remain poorly researched. Taking into account the above, further research is relevant to improve the legal regulation of judicial control in the field of urban planning.

Key words: legal influence, historical and sociological approach, legal regulation, urban planning, subject of authority, administrative proceedings, judicial control.

Постановка проблеми. Значимість і актуальність дослідження розвитку правничої думки щодо здійснення судового контролю в сфері містобудування зумовлено тим, що у сучасних умовах розвитку сфера містобудування забезпечує соціальні та економічні потреби суспільства. Специфіка законодавчого регулювання містобудівної діяльності в Україні досить активно вивчається вченими-адміністративістами. Особливе місце у сфері містобудування займає судовий контроль як один із видів державного контролю. Судовий контроль за виконанням судових рішень є окремим інститутом адміністративного процесуального права. Особливістю судового контролю у сфері містобудування, на відміну від інших форм контрольної-наглядової діяльності, є його універсальний характер, що виявляється через процесуальну форму реалізації. Процесуальна форма, у свою чергу, базується на єдиних, законодавчо закріплених правилах розгляду всіх категорій справ. Дотримання цих правил є однією з ключових умов забезпечення обґрунтованості та законності судових рішень. Таким чином, дослідження аспектів застосування судового контролю у сфері містобудування тісно пов'язане з аналізом механізмів здійснення правосуддя. У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне провести аналіз наукових доробків, що стали підґрунтям для дослідження здійснення судового контролю в сфері містобудування.

Метою дослідження є визначення особливостей формування та розвитку правничої думки щодо здійснення судового контролю в сфері містобудування в Україні.

Стан опрацювання проблематики. Теоретико-методологічну основу статті склали праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Ю.М. Білокона, Ю.А. Волкової, О.В. Гульчак, О.Г. Курчина, М.А. Латиніна, Ю.О. Легези, В.П. Лещинського, Ю.М. Манцевича, І.М. Миронця, Л.В. Можечук, К.О. Рибак, Н.О. Семенчук, О.В. Стукаленка, Н.Е. Штомпеля, Є.О. Юрченка та інших науковців. Зазначені вчені здійснили фаховий системний аналіз засад правового регулювання містобудівної діяльності в Україні, особливостей їх розвитку, а також окремих аспектів здійснення судового контролю в окресленій сфері. Водночас, незважаючи на досить широку наукову та джерельну базу, дослідження історіографії здійснення судового контролю в сфері містобудування залишається на сьогодні малодослідженим.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи те, що тема даного дослідження фактичної поєднує в собі дві окремі сфери правового регулювання такі як: містобудування та інститут судового контролю; дослідження розвитку правничої думки щодо здійснення судового контролю в сфері містобудування в Україні необхідно розпочати з аналізу наукових доробків, що присвячені питанням становлення правового регулювання містобудівної діяльності в Україні.

Правові аспекти містобудівної діяльності є предметом дослідження багатьох науковців. Зокрема, О.О. Квасницька наголошує, що, незважаючи на умови війни в Україні, реформа містобудування вимагає впровадження чіткої термінології, уніфікованих процедур, оптимізації містобудівної документації, а також формування єдиних принципів реалізації містобудівної діяльності з урахуванням євроінтеграційних процесів [1]. О.О. Сенькін і А.С. Клименко акцентують увагу на особливостях реформування містобудівної діяльності як важливого елементу захисту національних інтересів України [2]. У свою чергу, І.О. Удовенко, Д.М. Керечан та М.В. Шемякін розглядають специфіку містобудівної діяльності в умовах війни [3], тоді як Д.С. Вишневський аналізує окремі аспекти цієї сфери, підкреслюючи, що ключовими проблемами залишаються перенаселення та нестача ресурсів, необхідних для забезпечення комфортних умов життя [4]. Історичний розвиток адміністратив-

но-правового забезпечення сфери містобудування ґрунтовно досліджувала О.В. Стукаленко, яка у своїх наукових працях здійснює його періодизацію на території України [5].

О.М. Ємельянова, В.В. Титок і К.О. Лаврухіна визначають низку особливостей реформування містобудівної сфери в Україні [6]. До них належать низький рівень актуальності містобудівної документації на місцевому, регіональному та національному рівнях, відсутність комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, недостатній рівень цифровізації містобудівної документації та брак містобудівного кадастру на державному рівні. Науковці вказують, що реформування містобудівної діяльності України має потенціал для оновлення та гармонізації містобудівних документів на всіх рівнях, інтеграції системи вихідних даних для розробки містобудівної документації, забезпечення прозорості процесів містобудівного планування, автоматизації процедур отримання дозволів і реєстраційних послуг, а також вдосконалення механізмів контролю у сфері містобудування. На думку вищезазначених дослідників, подальша наукова розвідка повинна бути спрямована на комплексне вивчення особливостей розроблення планів просторового розвитку територій територіальних громад у контексті реформування містобудування України.

У даному аспекті варто зауважити, що питання здійснення державного контролю у сфері містобудування на рівні монографічних досліджень майже не проводились або ж проводились в межах загальнотеоретичних наукових розробок проблематики контролю за діяльністю суб'єктів господарювання. Найбільш дотичним до вказаної тематики є дисертаційне дослідження, І.С. Орехової на тему «Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади» (2009 р.) [7], у якому обґрунтовується необхідність розуміння державного контролю господарської діяльності як певної систематизованої сукупності юридичних процедур, що мають бути реалізовані органами виконавчої влади міжвідомчої компетенції задля встановлення відповідності фактичного стану господарських відносин, що виникають, змінюються, припиняються за участі непідвладних їм суб'єктів – виробників продукції, надавачів послуг, виконавців робіт, що має досягати балансу приватного та публічного інтересів в економічній сфері, в сфері економічної безпеки та гарантувати свободу підприємницької діяльності. І.С. Орехова обґрунтовує, що формами державного контролю у сфері господарювання є проведення планових та позапланових перевірок, залишаючи поза увагою здійснення судового контролю в цій сфері.

Щоб визначити, як здійснюється судовий контроль у сфері містобудування, доцільно спочатку розглянути думки вітчизняних науковців щодо поняття та змісту судового контролю загалом.

Одним із перших сучасних українських науковців, які досліджували питання судового контролю, був В.Б. Авер'янов [8]. Він визначив, що сутність судового контролю полягає у використанні судом наданих повноважень у випадках, коли державний орган здійснює незаконні, недоцільні або несправедливі дії чи ухвалює аналогічні рішення. Зазначені характеристики не мають чіткого визначення, а їх широке тлумачення у справах із прийнятими рішеннями сприяє підвищенню ролі судового контролю у правовому захисті громадян. В.Б. Авер'янов також наголошував на комплексності цього явища, яке поєднує риси судової влади та юрисдикційної діяльності органів держави.

Однак науковці В.В. Ладиченко та С.О. Потьомкін вважають, що підхід В.Б. Авер'янова не повністю розкриває зміст поняття судового контролю, враховуючи його недостатню конкретизацію та зміни в законодавстві, які відбулися за останні два десятиліття. У науковій літературі досі відсутнє єдине визначення сутності судового контролю. Він трактується як вид державного контролю, функція або повноваження судової влади, самостійна форма її реалізації, правовий інститут чи процесуальна процедура. В.В. Ладиченко та С.О. Потьомкін у своїх дослідженнях зазначають, що судовий контроль невід'ємно пов'язаний із правосуддям, оскільки його здійснення передбачає наявність судового рішення, яке набрало законної сили, і яке є підставою для процедури примусового виконання. Науковці критично оцінюють підхід до розуміння судового контролю як окремої функції судової влади, водночас підтримуючи позицію щодо його розгляду як складової правосуддя. Такий підхід є логічним продовженням розвитку теоретичних концепцій судового контролю в контексті конституційних і законодавчих змін [9].

ґрунтовною є праця Б.Д. Гудза на тему «Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади» (2013 р.) [10], у якій вчений розглядає судовий контроль за законністю адміністративної діяльності виконавчих органів як вид контрольної діяльності держави, що здійснюється переважно адміністративними судами. У свою чергу, Л.П. Сушко визначає судовий контроль як форму державного контролю, яка реалізується в межах судової влади з питань, що належать до її компетенції. Вона наголошує, що контроль є самостійною формою державної діяльності, характерною для всіх елементів соціального управління [11].

З огляду на те, що судовий контроль здійснюється в межах компетенції судових органів, із дотриманням вимог підсудності, підвідомчості та законодавчо закріпленої процесуальної форми,

можна дійти висновку, що він, поряд із правосуддям, є самостійною організаційно-правовою формою реалізації судової влади. Так, А.О. Фокіна визначає судовий контроль як вид державного контролю, що здійснюється судовою владою за рішеннями, діями чи бездіяльністю державних органів у межах її компетенції. Вона підкреслює, що закріплені законодавством засоби примусового виконання судових рішень є необхідною умовою функціонування судової системи, оскільки виконання рішення є головною метою судового процесу [12].

Ф.Ф. Бутинець та С.В. Барташ розглядають державний контроль як форму реалізації державної влади, що забезпечує дотримання нормативно-правових актів, ухвалених органами державної влади [13]. В.С. Шестак визначає державний контроль як діяльність, спрямовану на встановлення фактичних обставин щодо об'єктів контролю, їх відповідність або невідповідність правовим критеріям і застосування заходів реагування відповідно до отриманих результатів [14].

К.О. Кропивна пропонує наступну дефініцію «судового контролю». Судовий контроль є специфічним повноваженням суду, яке полягає у нагляді за виконанням винесеного ним рішення. Дослідниця підкреслює, що судовий контроль має процесуальну природу, оскільки його здійснення можливе виключно на підставі рішення, яким завершено розгляд справи [15].

В.М. Кравчук також обґрунтовує нерозривний зв'язок між судовим контролем та правосуддям, зазначаючи, що основною метою судового контролю за виконанням судових рішень є реалізація завдань судочинства. Правосуддя не завершується винесенням судового рішення, а включає його виконання. Науковець підкреслює, що кожен судовий процес має завершуватися виконанням судового рішення, а суд після його ухвалення продовжує відігравати активну роль у забезпеченні реалізації сторонами їхніх прав. Ефективність правосуддя, за словами автора, залежить від належного здійснення судового контролю за виконанням судових рішень [16].

Отже, доцільно погодитися із науковим підходом, відповідно до якого судовий контроль необхідно розглядати як комплексне поняття, що поєднує правовий механізм і окремий правовий інститут. Додатково потребують аналізу підходи до визначення судового контролю як функції судової влади, форми її реалізації чи окремого виду судового провадження, а також взаємозв'язок між цими підходами у контексті розвитку правового регулювання цього явища.

Переходячи безпосередньо до аналізу досліджень вітчизняних науковців щодо визначення особливостей здійснення судового контролю в сфері містобудування, необхідно констатувати, що це питання на сьогодні залишається малодослідженим в юридичній літературі, зокрема, відсутні окремі монографічні або дисертаційні дослідження, присвячені саме судовому контролю в сфері містобудування. Дана тематика розкривається у контексті досліджень здійснення правового регулювання здійснення державного нагляду та контролю в сфері містобудування або на рівні наукових статей. Дотичними до цієї проблематики є дослідження: судового контролю за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади (Б.Д. Гудз, 2013), окремих аспектів реалізації повноважень судів у межах контролю за законністю актів суб'єктів публічної влади (О.В. Константий, 2015), адміністративно-правових засад забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування (В.П. Лещинський, 2024), публічно-правових спорів у сфері містобудування (Н.О. Семенчук, 2024).

Зокрема, В.П. Лещинський у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування» (2024 р.) [17], поданому на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, аналізує особливості здійснення судового контролю в сфері містобудування як один із видів адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у вказаній сфері. Вчений зазначає, що судовий контроль за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування нині є одним із ключових механізмів контрольно-наглядової діяльності держави. Це зумовлено не лише його юридичним значенням, а й частотою застосування на практиці. На відміну від інших видів контрольно-наглядової діяльності, судовий контроль у цій сфері характеризується універсальністю, що проявляється у положеннях щодо процесуальної форми його здійснення. В.П. Лещинський підкреслює, що місце судового контролю у системі забезпечення законності дозвільної діяльності в містобудуванні визначається виконанням судами функції правосуддя як конституційно закріпленого завдання судової влади. Отже, специфіка судового контролю полягає у тому, що суд виконує контрольні функції шляхом здійснення правосуддя у відповідних справах. Однак судовий контроль не може замінити інші, законодавчо визначені форми контрольно-наглядових процедур.

Також окремі аспекти здійснення судом контролюючої функції в сфері містобудування розглядає у своєму дисертаційному дослідженні Н.О. Семенчук «Публічно-правові спори у сфері містобудування» (2024 р.) [18], зокрема, у контексті проблем і перспектив адміністративно-правового регулювання відносин у сфері містобудування, а також напрямів оптимізації розгляду та вирішення публічно-парових спорів у зазначеній сфері.

Висновки. У науковій літературі питання судового контролю в сфері містобудування залишається, на нашу думку, малодослідженими. Роль судового контролю в сфері містобудування зумовлена такими чинниками: історична важливість судочинства, зокрема, адміністративного судочинства як форми захисту прав і законних інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів публічної влади; сучасною парадигмою адміністративного права, яка охоплює відносини, що виникають у процесі адміністративного судочинства, а також орієнтацією адміністративного права на захист прав людини. Із зазначеного можна зробити висновок, що судовий контроль за законністю дозвільної діяльності у сфері містобудування слід розглядати як невід'ємну складову державної контрольно-наглядової діяльності.

Разом із цим, специфіка судового контролю саме в сфері містобудування залишається поза увагою вітчизняних вчених. З огляду на вищевикладене, актуальними є дослідження щодо визначення особливостей здійснення судового контролю в сфері містобудування, зокрема, удосконалення законодавства України та уточнення повноважень адміністративного суду в межах здійснення такого контролю, а також визначення перспектив розвитку чинного адміністративного законодавства у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Квасніцька О.О. Дозвільні правовідносини у сфері містобудування в умовах цифровізації та лібералізації економіки. *Право України*. 2023. № 8. С. 124–136.
2. Сенькін О.О., Клименко А.С. Реформування містобудівної діяльності як складової захисту національних інтересів України. *Наукові перспективи*. 2023. № 4. С. 152–161.
3. Удовенко І.О., Керечан Д.М., Шемякін М.В. Містобудівна діяльність в умовах війни. *Наукові перспективи*. 2022. № 7 (25). С. 392–403.
4. Вишневський Д. Розвиток систем містобудування: сутність та особливості. *Містобудування та територіальне планування*. 2021. № 78. С. 81–90.
5. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 376 с.
6. Ємельянова О.М., Титок В.В., Лаврухіна К.О. Реформа містобудування України. *Економіка та суспільство*. 2023. Випуск 50. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2385/2306> (дата звернення: 20.01.2025).
7. Орехова І.С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеса: Одеська національна юридична академія, 2009. 186 с.
8. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
9. Ладиченко В.В., Потьомкін С.О. Поняття і суть судового контролю за виконанням судових рішень. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 3. С. 190–198.
10. Гудз Б.Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ: Національний авіаційний університет. Київ, 2013. 218 с.
11. Сушко Л.П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ: Національний університет біоресурсів і природокористування України, 2009. 197 с.
12. Фокіна А.О. Удосконалення форм судового контролю в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 262–266.
13. Бутинець Ф.Ф., Бардаш С.В., Малюга Н.М., Петренко Н.І. Контроль і ревізія: підручник. Київ: Н.І.К., 2000. 544 с.
14. Шестак В.С. Державний контроль у сучасній Україні (теоретико-правові питання): монографія. Харків: Основа, 2003. 208 с.
15. Кропивна К.О. Судовий контроль як засіб забезпечення ефективного виконання судових рішень. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Серія: Політологія. Соціологія. Право. 2016. Випуск 31-32. С. 177–182.
16. Кравчук В.М. Способи та форми здійснення судом контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах. *Актуальні питання цивільного та господарського права*. 2011. № 2 (27). С. 80–83.
17. Лещинський В.П. Адміністративно-правові засади забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування: Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юри-

дичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (08 – Право). Київ: Національний авіаційний університет, Міністерство освіти і науки України, 2024. 450 с.

18. 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.