

Легеза Ю.О.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

Кучма К.С.,
кандидат юридичних наук,
суддя
Дніпропетровського окружного адміністративного суду

УДК 342.92+349.44
DOI 10.32782/2663-5666.2024.4.8

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ ЯК ГАРАНТІЇ ПРАВА ЛЮДИНИ НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ДОВКІЛЛЯ ТА НА ОХОРОНУ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ (ПИТАННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ТА ТЕОРІЇ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ)

Вступ. Право на гідний рівень проживання особи нерозривно пов'язується із рівнем ефективності містобудівного законодавства України. Триваючою є діяльність із систематизації містобудівного законодавства України. Спроби узагальнити містобудівне законодавство, його систематизувати вже тривають понад 20 років в Україні. Однією із вимог залучення іноземних інвестицій до національної економіки України в сучасних умовах задля повоєнної відбудови є запровадження законодавчих стандартів регулювання містобудівної діяльності, що має відповідати світовим та європейським стандартам. Однак при цьому питання із визначення питання кодифікації містобудівного законодавства залишається невирішеним.

Законодавчі колізії, що існують у сфері містобудування, в умовах недосконалості та правової розпорошеності нормативно-правових актів, вирішується із застосуванням механізмів судового врегулювання спорів, що виникають між учасниками правовідносин, та можуть мати як публічно-правовий характер, так і приватно-правовий характер.

Міжгалузевий характер предмету нормативно-правового регулювання, яким є містобудівна діяльність, обумовлюють складнощі, що стосуються розмежування предметної юрисдикції судів, що має бути застосовано задля найбільш якісного та ефективного врегулювання спорів.

Стан наукової розробки проблеми. Окремі питання дослідження науково-теоретичної та практичної проблеми врегулювання практики вирішення спорів у сфері містобудування вивчались у наукових працях таких вчених та практи-

ків, як В.М. Бевзенко, Ю.А. Волкова, Н.Ю. Задирака, Ю.О. Легеза, Є.О. Легеза, Н.В. Коваленко, Є.А. Неборський, Н.О. Семенчук, О.О. Череміс, де висвітлюються окремі питання відповідальності забудовників, впровадження ефективних засобів захисту прав та свобод людини у процесі забудови населених пунктів.

Але при цьому достатньої уваги залишається дискусійним питання врегулювання питання відповідності здійснення містобудівної діяльності та забезпечення вимог не лише здійснення забудови населених пунктів, але і впровадження такої діяльності на засадах сталості та екологізації залишається актуальним та дискусійним, що визначило мету цієї наукової статті.

Метою статті визначено здійснення характеристики напрямів забезпечення ефективності законодавства у сфері містобудування як гарантії права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на охорону культурної спадщини (питання судової практики та теорії правозастосування).

Виклад основного матеріалу. Узагальнення судової практики у сфері містобудування передусім вимагає аналізу правових позицій Верховного Суду з досліджуваної проблематики.

У постанові Верховного Суду від 11 січня 2022 року у справі №826/6833/17 предметом оскарження були результати перевірки проекту будівництва на відповідність законодавству, містобудівним умовам та обмеженням забудови земельної ділянки. В ході судового розгляду справи Верховний Суд скасував постанову суду апеляційної інстанції. Верховний Суд залишив у силі рішення суду першої інстанції і при цьому

зазначив, що діяльність із «проектування об'єктів» включає: пошук архітектурного рішення; отримання замовником або проектувальником вихідних даних; розроблення проектної документації; погодження і проведення експертизи проектної документації у визначених законом випадках; передача матеріалів стадій проекту та робоча документація замовнику генеральним проектувальником; затвердження проекту замовником. Право замовника затверджувати проект може бути реалізовано лише після проведення експертизи проекту та за умови, якщо проект не суперечить законодавству, містобудівним умовам та обмеженням забудови земельної ділянки. При цьому метою проведення експертизи проектів будівництва є визначення якості проектних рішень шляхом виявлення відхилень від вимог до міцності, надійності та довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення, у тому числі до доступності осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення, санітарного і епідеміологічного благополуччя населення, охорони праці, екології, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, енергозбереження і енергоефективності, кошторисної частини проекту будівництва. Експертиза є завершальним етапом розроблення проектів будівництва» [1].

Таким чином, зазначена позиція Верховного Суду свідчить про те, що здійснення перевірки відповідності проекту будівництва законодавству, містобудівним умовам та обмеженням забудови земельної ділянки має відбуватися безпосередньо на етапі експертизи проекту та його затвердження замовником. Тобто Верховним Судом та практикою правозастосування акцентується увага на забезпеченні ефективності передпроектної документації та якісної її підготовки, що зокрема, має пов'язуватися із забезпеченням її відповідності вимогам Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [2] та Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» [3].

У разі ж недотримання проектною та/або експертною організацією вимог чинного законодавства при підготовці проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті будівництва, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, будівельних норм, державних стандартів і правил на них має покладатися застосування заходів юридичної відповідаль-

ності, в тому числі позадоговірного характеру. Такий підхід корелюється із результатами наукових розробок з питань дотримання вимог законодавства з питань забудови населених пунктів [4].

Особливості здійснення перевірки будівної діяльності окремих видів об'єктів можуть полягати у встановленні диференційного підходу до встановлення обсягу компетенції суб'єктів владних повноважень. Так, у постанові Верховного Суду від 21 серпня 2019 року у справі №826/12524/18 [5], де предметом оскарження виступало недотримання Міністерством культури України процедури перевірки, що полягало у неповідомленні позивача про її проведення як на момент підготовки, так і безпосередньо перед її проведенням, що призвело до позбавлення позивача реалізації наданої йому нормативної можливості щодо надання ним будь-яких пояснень щодо своєї діяльності та інших питань, які стосуються предмету перевірки.

У зазначеній категорії спорів наявним є спеціальний суб'єкт правозастосування, яким є Міністерство культури України, що компетенційно уповноважено забезпечувати охорону культурної спадщини, та має керуватися у своїй діяльності Законом України «Про охорону культурної спадщини». Задля забезпечення справедливого балансу приватного та публічного інтересів полягає у необхідності дотримання суб'єктом господарської діяльності під час виконання земельних та будівельних робіт на земельній ділянці, що знаходиться у безпосередній близькості до охоронної (буферної) зони об'єкту Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО – вимог законодавства про охорону культурної спадщини, визначених Законом України «Про охорону культурної спадщини».

До категорії спорів, що мають вирішуватися в порядку адміністративного судочинства необхідно віднести також спори, пов'язані із здійснення процедури надання містобудівної документації. Часто відмова у її наданні пов'язується із недотриманням управо моченим суб'єктом вимог щодо оформлення заявної документації. В якості прикладу такої ситуації варто навести постанову ВС від 08 червня 2022 року у справі № 620/554/20, де розкривається проблема юридичних наслідків, що мають наставати за відсутності містобудівної документації [6]. У зазначеній справі позивач звернувся із заявою про надання будівельного паспорта для будівництва житлового будинку, а не комплексної забудови частини території

населеного пункту, а також враховуючи бездіяльність районної державної адміністрації щодо реалізації функції в частині замовлення та організації розробки містобудівної документації, ВС обґрунтував висновок, що такі обставини як відсутність містобудівної документації не можуть перешкоджати реалізації прав громадян, які гарантовані Основним Законом, що свідчить про необґрунтованість відповідачем рішення про повернення документів, оформлене листом.

Висновки. Таким чином, здійснений аналіз судової практики та правових позицій Верховного Суду дозволяє обґрунтувати ряд висновків, якими необхідно керуватися у дослідженні питання належності та забезпечення ефективності нормативно-правового регулювання діяльності у сфері містобудування та забезпечення її відповідності вимогам законодавства з питань охорони довкілля та охорони культурної спадщини. Зокрема, необхідним є обґрунтування акцентуації уваги у правозастосуванні щодо дотримання вимог не лише містобудівного законодавства, але і норм такого галузевого законодавства, як законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, а також охорони об'єктів духовної та культурної спадщини. Крім того, судова практика виходить із позиції забезпечення належності інформування особи, містобудівна діяльність якої підлягає перевірці, що має бути належно повідомлено про початок проведення відносно неї перевірки як планового, так і позапланового характеру. Європейська та національна

судова практика виходить із необхідності досягнення балансу інтересів публічного та приватного у здійсненні містобудівної діяльності, що визначає доцільність здолання проявів бюрократизму, що можуть бути характерними для діяльності органів місцевого самоврядування, які можуть чинити перепони у відновленні населених пунктів.

Отже, судова система України є тим ефективним засобом, що здатен вирішити та подолати наявні проблеми розпорошеності актів чинного законодавства у сфері містобудування задля забезпечення ефективного вирішення задач із забезпечення права особи на достатній рівень життя, що безпосередньо пов'язується із якісною політикою із забудови населених пунктів як складової політики відбудови України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Постанова Верховного суду від 11 січня 2022 року у справі № 826/6833/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102536762>
2. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>
3. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20 березня 2018 року № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>
4. Легеза Ю.О. Оскарження результатів діяльності суб'єктів публічного управління сферою використання природних ресурсів. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2016. № 5. С. 59–64.
5. Постанова Верховного суду від 21 серпня 2019 року у справі № 826/12524/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83799960>
6. Постанова Верховного суду від 08 червня 2022 року у справі № 620/554/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104677497>

Легеза Ю.О., Кучма К.С. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ ЯК ГАРАНТІЇ ПРАВА ЛЮДИНИ НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ДОВКІЛЛЯ ТА НА ОХОРОНУ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ (ПИТАННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ТА ТЕОРІЇ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ)

Метою статті визначено забезпечення ефективності законодавства у сфері містобудування як гарантії права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на охорону культурної спадщини (питання судової практики та теорії правозастосування). Автором зроблено висновок, що на основі здійсненого аналізу судової практики та правових позицій Верховного Суду дозволяє обґрунтувати ряд висновків, якими необхідно керуватися у дослідженні питання належності та забезпечення ефективності нормативно-правового регулювання діяльності у сфері містобудування та забезпечення її відповідності вимогам законодавства з питань охорони довкілля та охорони культурної спадщини. Обґрунтовано доцільність у процесі правозастосування щодо дотримання вимог не лише містобудівного законодавства, але і норм такого галузевого законодавства, як законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, а також охорони об'єктів духовної та культурної спадщини. Визначено, що судова практика виходить із позиції забезпечення належності інформування особи, містобудівна діяльність якої підлягає перевірці, що має бути належно повідомлено про початок проведення відносно неї перевірки як планового, так і позапланового характеру. Підкреслено, що європейська та національна судова практика виходить із необхідності досягнення балансу інтересів публічного та приватного у здійсненні містобудівної діяльності, що визначає доцільність здолання проявів бюрократизму, що можуть бути характерними для діяльності органів місцевого самоврядування, які можуть чинити

перепони у відновленні населених пунктів. Наголошено, що судова система України є тим ефективним засобом, що здатен вирішити та подолати наявні проблеми розпорошеності актів чинного законодавства у сфері містобудування задля забезпечення ефективного вирішення задач із забезпечення права особи на достатній рівень життя, що безпосередньо пов'язується із якісною політикою із забудови населених пунктів як складової політики відбудови України.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, містобудування, суспільно-правові відносини, децентралізація, сталий розвиток, охорона навколишнього природного середовища, охорона об'єктів культурної спадщини.

Leheza Yu.O., Kuchma K.S. ENSURING THE EFFECTIVENESS OF LEGISLATION IN THE FIELD OF URBAN PLANNING AS A GUARANTEE OF THE HUMAN RIGHT TO A SAFE ENVIRONMENT FOR LIFE AND HEALTH AND TO THE PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE (ISSUES OF JUDICIAL PRACTICE AND THEORY OF LAW ENFORCEMENT)

The purpose of the article is to ensure the effectiveness of legislation in the field of urban planning as a guarantee of the human right to a safe environment for life and health and to the protection of cultural heritage (issues of judicial practice and theory of law enforcement). The author concludes that based on the analysis of judicial practice and legal positions of the Supreme Court, it allows us to substantiate a number of conclusions that should be guided by the study of the issue of appropriateness and ensuring the effectiveness of regulatory and legal regulation of activities in the field of urban planning and ensuring its compliance with the requirements of legislation on environmental protection and cultural heritage protection. The expediency in the process of law enforcement of compliance with the requirements not only of urban planning legislation, but also of the norms of such sectoral legislation as legislation in the field of environmental protection, rational use of natural resources, as well as the protection of objects of spiritual and cultural heritage is substantiated. It is determined that judicial practice proceeds from the position of ensuring the appropriateness of informing a person whose urban planning activities are subject to inspection, that he must be duly notified of the beginning of an inspection of both a planned and unplanned nature. It is emphasized that European and national judicial practice proceeds from the need to achieve a balance of public and private interests in the implementation of urban planning activities, which determines the expediency of overcoming manifestations of bureaucracy that may be characteristic of the activities of local government bodies, which may hinder the restoration of settlements. It is emphasized that the judicial system of Ukraine is an effective means that is able to solve and overcome the existing problems of the dispersion of acts of current legislation in the field of urban planning in order to ensure the effective solution of the tasks of ensuring the right of an individual to an adequate standard of living, which is directly related to a quality policy for the development of settlements as a component of the policy of reconstruction of Ukraine.

Key words: regulatory and legal regulation, urban planning, social and legal relations, decentralization, sustainable development, environmental protection, protection of cultural heritage sites.